UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

CLEOTILDE TERESA DOMINGOS

**Políticas públicas de promoção turística e desenvolvimento local sustentável: um estudo
de caso em Vilankulos/Moçambique**

RIBEIRÃO PRETO

2012

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Sigismundo Bialoskorski Neto
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Marcos Fava Neves
Chefe do Departamento de Administração da FEA-RP/USP

CLEOTILDE TERESA DOMINGOS

Políticas públicas de promoção turística e desenvolvimento local sustentável: um estudo de caso em Vilankulos/Moçambique

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em ciências.

Orientador: Prof. Dr. João Luiz Passador

RIBEIRÃO PRETO

2012

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.

Catálogo da Publicação

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

DOMINGOS, Cleotilde Teresa.

Políticas públicas de promoção turística e desenvolvimento local sustentável: um estudo de caso em Vilankulos/Moçambique. Ribeirão Preto, 2012.

139p. : il. ; 30cm

Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP.
Orientador: PASSADOR, João Luiz.

1. Turismo. 2. Políticas públicas. 3. Desenvolvimento sustentável local. 4. Moçambique. 5. Vilankulos.

Nome: DOMINGOS, Cleotilde Teresa

Título: Políticas públicas de promoção turística e desenvolvimento local sustentável: um estudo de caso em Vilankulos/Moçambique.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em ciências.

Aprovado em:

Prof. Dr. João Luiz Passador

Julgamento: _____

Instituição: Universidade de São Paulo

Assinatura: _____

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

Julgamento: _____

Instituição: Universidade de São Paulo

Assinatura: _____

Prof. Dr. Edgar Monforte Merlo

Julgamento: _____

Instituição: Universidade de São Paulo

Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Á minha adorável família pelo apoio incondicional,
em especial a minha mãe que me ensinou a lutar
pelos meus ideais, pautando sempre por valores;
As minhas irmãs Arcélia e Nirza pelo carinho;
A Deus sempre presente na minha jornada e meu
porto seguro;
Ao meu orientador, todos os colegas e amigos
brasileiros que me fizeram sentir em casa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. João Luiz Passador, meu grande mestre, pela incontestável atenção prestada e sua a constante disposição em compartilhar os seus conhecimentos.

Agradeço aos professores Dr. Fernando Coelho e Prof. Dr. Edgar Merlo por terem aceitado fazer parte da minha banca com prontidão e pelas riquíssimas contribuições dadas durante o processo de qualificação como as indicações bibliográficas para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Ao programa de bolsa MCT/CNPq, pela valiosa oportunidade de ingressar no Programa da Pós-Graduação da USP/RP, que mais do que uma chance para o meu desenvolvimento acadêmico representou uma enorme oportunidade de crescimento como pessoa, graças à experiência de vida acumuladas durante os últimos dois anos no Brasil.

As famílias Artoni e Nogueira que me acolheram, sem nunca antes terem me visto, o meu obrigado pelo amor, carinho e ensinamentos.

Ao Dr. Martinho Muatxiwa, Dir. Nacional do Turismo em Moçambique e Sr. Antonio Mandlate, Administrador do Distrito de Vilankulos que sempre me encorajaram, grandes professores de vida. E a todos outros profissionais, operadores turísticos e cidadãos que viabilizaram a coleta de dados enriquecendo desta forma o presente trabalho com partilha de suas realidades, estou muito agradecida pela compreensão e disponibilidade prestada.

Ao programa de pós-graduação e Administração de organizações, particularmente a Erika Costa e aos professores das disciplinas que cursei durante o mestrado, em especial os que contribuíram com os trabalhos de suas disciplinas, críticas e convivência, nomeadamente o professor Paulo Miranda, Claudia Passador, João Passador, Gilberto Shinyashiki, Evandro Ribeiro e Janaína Giraldi.

As minhas melhores amigas Isefa e Stela pela força especialmente nos momentos difíceis.

Aos meus queridos amigos e colegas por tornarem a vida longe de casa mais prazerosa, pelo carinho, conselhos, e pela troca de experiência agradeço a Carla, Cintia, Mirna, Bianca, Tatiana, Leandro, Fabiana, Alisson, João, Bioleta, Blanca, Beto, entre outros não citados aqui, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Domingos, C. T. **Políticas públicas de promoção turística e desenvolvimento local sustentável:** um estudo de caso em Vilankulos/Moçambique. 2012. 139f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

O papel do turismo vem crescendo significativamente na geração de emprego e renda nas economias nacionais, com particular impacto sobre os países em fase de desenvolvimento. Moçambique, um destes países, vem se tornando um exemplo privilegiado deste fenômeno. Contudo, fazer deste setor um subsídio para a melhoria da qualidade de vida das populações é necessária uma estrutura bem consolidada do mesmo, envolvendo políticas públicas que permitam o alcance de vantagens competitivas. Portanto a presente pesquisa estudou as políticas públicas de turismo na promoção do desenvolvimento das comunidades locais moçambicanas. Para o efeito desenvolveu-se um estudo de caso no distrito de Vilankulos, um destino turístico de Moçambique localizado na província de Inhambane. Numa primeira fase fez-se uma coleta de dados de informações em fontes secundárias como dados oficiais centrais que constassem de arquivos, legislação e relatórios com objetivo de identificar o real estágio do desenvolvimento turístico do destino que se escolheu. Com esta técnica foi possível perceber a expressividade s do setor no ambito de desenvolvimento ecomico do pais com particular enfase no distrito de Vilankulos. A posterior, o trabalho de campo realizou-se por meio de entrevistas semiestruturadas envolvendo os vários intervenientes do setor turístico, objetivando perceber como é que as políticas e programas definidos pelo governo promovem desenvolvimento da região. Esta decorreu entre os meses de Maio e Outubro de 2011. O esforço de pesquisa pretendia, uma melhor compreensão do grau de sustentabilidade da indústria do turismo e das ações organizadas pelo governo, por forma a subsidiar o processo de elaboração e implantação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável local. De uma forma geral a pesquisa mostrou que embora existentes, as políticas públicas não estão proporcionando um desenvolvimento local sustentável. Esta situação ocorre devido às deficiências constatadas nas três fases do ciclo de produção das políticas públicas, deficiências estas, relacionam com limitações na participação das comunidades locais no processo de planejamento e execução das mesmas. O estudo de caso constatou que os investidores são no momento os mais beneficiados pelas políticas públicas. Daí que as análises sugerem uma maior inclusão das comunidades no processo de desenvolvimento turístico através da consideração dos fatores organizacionais locais no processo de formulação e execução de programas públicos, de modo que se possibilite a sustentabilidade e maximização dos benéficos que podem advir do turismo.

Palavras-chave: Turismo, Políticas públicas, Desenvolvimento sustentável local, Moçambique, Vilankulos.

ABSTRACT

Domingos, C. T. **Public policies to promote tourism and local development:** a case study in Vilankulo / Mozambique. 2012. 139f. Thesis (Master in Science) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

The role of tourism has grown significantly in generating employment and income in national economies, with particular impacts on countries in the development. Mozambique, one of these countries, is becoming a example of this phenomenon. However, make this sector one subsidy to improve the quality of living requires a well-established structure, involving public policies that enable the achievement of competitive advantages. Therefore, this project proposes to study public policies related to tourism as a tool for promoting local community development in Mozambique adopting a qualitative research. So we developed a case study in Inhambane province, a tourist destination in Mozambique, at Vilankulos district specifically. Initially made up a data collection of information from secondary sources like official data files, legislation and reports, the objetive here was to identify the actual stage of tourism development of the destination that we chosen. After that, the fieldwork was realized through semi-structured interviews involving the various stakeholders in the tourism industry to understand how public policies and programs set by government are promote development of the region. The research effort intended a better understanding of the degree of sustainability of the tourism and if the actions organized by the government are supporting local sustainable development. Overall the case study showed that public policies are not providing a sustainable local development. This occurs because of the limitations related to the participation of local communities in planning and executing them. We saw that the investors are most benefited by public policies. Hence it is recommended that a greater inclusion of communities in the process of tourism development through the consideration of local organizational factors in the formulation and execution of public programs, to maximize the suatentabilidade and benefits gained from tourism.

Keywords: Tourism, Public Policy, Local Sustainable Development, Mozambique, Vilankulo.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estrutura do relatório final	9
Figura 2 - Síntese da relação entre os elementos conceituais das políticas públicas	39
Figura 3 - Estrutura do trabalho	43
Figura 4 - Localização de Moçambique	54
Figura 5 - Etapas do ciclo do processo político-administrativo do desenvolvimento de políticas públicas em Moçambique	60

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Registro de estabelecimentos turísticos em Vilankulos	64
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição setorial dos impactos dos meios de hospedagem em 2002 no Brasil Valor da produção (% do total)	24
Tabela 2 - Participação das regiões no mercado turístico mundial	52
Tabela 3 - Projetos de Vilankulos	80

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de turismo	15
Quadro 2 - Atividades turísticas	17
Quadro 3 - Etapas do processo político administrativo de políticas públicas	34
Quadro 4 - Lista de participantes das entrevistas semiestruturadas	47
Quadro 5 - <i>Survey</i> de experiência	48
Quadro 6 - Evolução das políticas públicas em Moçambique	65

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACTF	Áreas de Conservação Transfronteiriça
AfDB	Banco Africano para o Desenvolvimento
APIT	Áreas Prioritárias para o Desenvolvimento do Turismo
AR	Assembleia da República de Moçambique
BCI	Banco Comercial de Investimentos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIT	Bolsa Internacional de Turismo de Milão
BTL	Bolsa de Turismo de Lisboa
BTM	Bolsa de Turismo de Maputo
CBD	Convenção sobre Diversidade Biológica
CITIES	Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna em Perigo de Extinção
COMDEMA	Convenção sobre Espécies Migratórias
COMTUR	Conselho Municipal do Turismo
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DNP	Direção Nacional de Planificação
DPCAI	Direção Provincial para a Coordenação Ambiental de Inhambane
DPTUR	Direção Provincial de Turismo
DPTURI	Direção Provincial de Turismo de Inhambane
EDM	Eletricidade de Moçambique
EN1	Estrada Nacional Número 1
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América
FACIM	Feira Agrícola, de Comércio e Investimento de Maputo
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
FITUR	Feira Internacional de Turismo da Espanha
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	Corporação Financeira Internacional

IIP	Instituto de Investigação Pesqueira
INATUR	Instituto Nacional de Turismo
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
ITB	<i>International Tourism in Berlin</i>
MAB	Programa sobre o Homem e Biosfera
MAE	Ministério de Administração Estatal
MITUR	Ministério do Turismo de Moçambique
MPD	Ministério de Planificação e Desenvolvimento
MT	Mato Grosso
Mtur	Ministério do Turismo Brasileiro
NKP	<i>National Kruger Parque</i>
OD	Observatório de Desenvolvimento
OE	Orçamento do Estado
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PARPA	Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta
PEDTM	Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique
PES	Plano Social e Económico de Moçambique
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PQG	Plano Quinquenal do Governo
QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho
RAMSAR	Convenção sobre Espécies Migratórias
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SAR	Síndrome Respiratória Aguda
SDAE	Serviços Distritais das Atividades Económicas
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SI	Sistema de Informação
TBC	Turismo de Base Comunitária
UNCCD	Nações Unidas para o Combate à Desertificação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
WHC	Convenção de Herança Mundial
WTM	<i>World Travel Market</i>
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i>

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	2
1.1 Formulação do problema	4
1.2 Justificativa	5
1.3 Definição dos objetivos de pesquisa	8
1.3.1 Objetivo geral	8
1.3.2 Objetivos Específicos	8
1.4 Metodologia	8
1.5 Estrutura do trabalho	9
2.REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1. Turismo como atividade econômica.....	10
2.2. Turismo e desenvolvimento local.....	19
2.3. Complementaridade entre Turismo e Políticas públicas: Abordagem conceitual sobre políticas públicas	25
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
3.1. Contexto metodológico.....	41
3.2. Desenvolvimento da pesquisa	43
3.2.1 Métodos e instrumentos de coleta de dados	43
4. ESTUDO DE CASO	52
4.1. Turismo em Moçambique.....	52
4.2. Uma abordagem sobre o desenvolvimento de políticas públicas e turismo em Moçambique	56
4.3. Caracterização da área de estudo.....	62
5. ANÁLISE DE RESULTADOS	88
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
6.1. Limitações do estudo e sugestões para estudos futuros.....	95
7. REFERENCIAS	97
8. APÊNDICES	104
8.1. Apêndice A – Protocolos do <i>Survey</i> de Experiência.....	104
I. Roteiro do <i>Survey</i> de experiência para entidades governamentais centrais MITUR e MPD	104
II. Roteiro do <i>Survey</i> de experiência para entidades governamentais distritais	108
III. Roteiro do <i>Survey</i> de experiência para operadores turísticos.....	111
IV. Roteiro de entrevistas semiestruturadas para o fórum de operadores turísticos. ...	113

V. Roteiro de questões para direção do meio ambiente.	114
8.2. Apêndice B – Fontes Documentais	116
8.3. Apêndice C – Credencial para Coleta de Dados	119
8.4. Apêndice D - Roteiro de observação direta	120
8.5. Apêndice E – Roteiros para Entrevista Semiestruturadas.....	121
I. Roteiro de entrevistas semiestruturadas para comunidade local.....	121
II. Roteiro de entrevistas semiestruturadas para turistas	122
III. Roteiro de questões para direção distrital de migração e trabalho	123
IV. Roteiro de questões para serviços distritais de atividades econômicas.	124

1. INTRODUÇÃO

O turismo é visto como a atividade econômica que mais cresce no mundo (COOPER, 2007). Seu potencial gerador de trabalho e renda, a quantidade de recursos trazidos pelos viajantes para um determinado destino e o número cada vez maior de pessoas que viajam são indicadores que demonstram a magnitude do setor (SIMPSON, 2008). A atividade atualmente é caracterizada por uma complexidade globalizada, pelos seus impactos e complementaridade com vários setores econômicos. De acordo com Cooper (2007), a natureza do turismo promove a demanda para os demais setores industriais e de serviços, criando, direta e indiretamente, impactos globais, fato que vem sendo cada vez mais impulsionado pelo desenvolvimento tecnológico, pelo crescimento das cidades, pelo avanço dos meios de transportes e pelas tecnologias de informação (internet). Acompanhado pela melhoria dos salários, o aumento do tempo livre que transforma a atividade em um fenômeno mundial de massas e evidencia a pertinência da elaboração e implementação de políticas públicas e estratégias multissetoriais eficazes para tornar o setor uma alternativa de desenvolvimento local (NUNES, 2004).

Essa pertinência é salientada, com ênfase no campo econômico, por autores como Logar (2010) e Ignarra (2007), que mostram, por exemplo: que a oferta total de camas tem uma direta relação com número de chegadas a um destino, o que, por sua vez, influencia os níveis do emprego no setor e os investimentos a longo prazo. Ou ainda que, quando a localização física dos empreendimentos turísticos, sua densidade e a qualidade é equilibrada com o amplo desenvolvimento das infraestruturas e instalações relacionadas com o turismo, isso afeta diretamente a capacidade deste destino sobreviver em um mercado turístico cada vez mais competitivo internacionalmente (SHARPLEY, 2000).

De acordo com Tonini (2008), a possibilidade de este setor econômico ser promotor de desenvolvimento sustentável local vem lhe conferindo destaque em análises estatísticas desde a segunda metade do século XX, fazendo com que o poder público o encare como ferramenta capaz de melhorar os problemas socioeconômicos de uma localidade ou país. Tosun (1998) verificou que os fatores que impulsionam o desenvolvimento sustentável local baseado no turismo estão além do controle de pessoas e autoridades locais. Para o autor, grande parte deste controle está relacionada a questões de nível nacional, como a política econômica, prevalecendo o planejamento nacional e as abordagens aplicadas às relações entre os decisores políticos e operadores turísticos internacionais, muitas vezes de caráter clientelista.

Com interesse em aprofundar a análise quanto ao contributo do turismo no desenvolvimento local, o Banco Mundial, juntamente com a Organização das Nações Unidas (ONU), organizou um seminário, em 1976, objetivando apurar os reais impactos da atividade turística em diferentes locais, enaltecendo seu caráter anti-subdesenvolvimento. Os resultados dos estudos demonstraram situações críticas de estrutura devido ao *boom* de construções do setor, à erradicação da agricultura nos locais que aderiram ao turismo, dependência política, social e econômica do exterior, ruptura do tecido social dos destinos, à especulação do solo e consequente expulsão da população autóctone (TONINI, 2008). Percebeu-se que estatísticas levadas a cabo não eram estabelecidas para administrar os possíveis efeitos negativos do turismo, mas sim como uma forma de legitimar o discurso do desenvolvimento baseado na atividade turística como um truque de *marketing* político que abre as portas ao turismo de massa não desejado (CHOI; SIRAKAYA, 2005; SHARPLEY, 2000).

Os estudos sobre o turismo nos países em desenvolvimento não têm elevado muito as questões mais gerais sobre o assunto, focando-se mais no cálculo microeconômico de custo-benefício e nos seus efeitos sobre a balança de pagamentos (DE KADT, 1979; TOSUN, 1998). No entanto, por si só, a “indústria do lazer” é suscetível de produzir algo diferente do que as declarações de políticos prometem (TONINI, 2008). Na realidade, uma combinação de persuasão, regulação, planejamento centralizado e tomada de decisões é necessária, fazendo com que o papel do Estado seja cada vez mais decisivo e fundamental (FERREIRA, 2008), chamando-o, assim, ao palco da história, para assumir o desafio exigente de promover o desenvolvimento local, com estratégias atentas às incertezas e à satisfação dos pressupostos de desenvolvimento sustentável.

De acordo com a Revista Imprensa do Ministério do Turismo de Moçambique (MOÇAMBIQUE, 2006), depois do término da guerra civil, em 1992, o governo adotou o turismo como um meio de desenvolvimento, não somente no âmbito de estratégia de crescimento econômico, mas também como uma ferramenta para criar uma imagem favorável na plataforma internacional, aplicando imediatamente uma política externa orientada para o desenvolvimento econômico. Embora se considere Moçambique ainda em uma fase embrionária de desenvolvimento turístico, o setor já tem impacto significativo na economia nacional (MTUR, 2004), o que motiva a presente pesquisa a estudá-lo, na perspectiva de perceber como as políticas públicas de promoção turísticas têm contribuído para o desenvolvimento local sustentável.

Como campo de estudo, foi identificada a província de Inhambane, especificamente o distrito de Vilankulos, por apresentar características representativas da realidade dos pólos de desenvolvimento turístico moçambicano, além de responder favoravelmente as questões de disponibilidade econômica e de tempo existente para o desenvolvimento da coleta de dados, uma vez que reúne todo o conjunto de elementos a serem analisados na pesquisa, isto é, possui uma infraestrutura turística, sedes das principais instituições intervenientes da atividade turística, como agentes privados da indústria (setor empresarial no ramo de restauração, hotéis, agências de turismo), instituições governamentais (Direções Distritais de Turismo, do Trabalho, da Educação, dos Transportes e do Ambiente e Ordenamento do Território), instituições não governamentais, como instituições de ensino, Organizações Não Governamentais (ONGs) e a comunidade local (LOGAR, 2010).

Com o esforço de pesquisa, pretende-se enriquecer o legado acadêmico relativo à temática e, de certa forma, contribuir para a melhoria das intervenções do Estado na atividade turística em países em desenvolvimento. Espera-se que a pesquisa forneça aos principais intervenientes do setor uma maior compreensão sobre as possíveis consequências das políticas públicas no desenvolvimento local, melhorando assim as várias ações que vêm sendo desenvolvidas pelos governos no âmbito do alargamento dos benefícios desta atividade para as comunidades locais.

1.1 Formulação do problema

Nos últimos anos, tem-se testemunhado um crescimento no estudo do turismo no mundo inteiro, estudos que vão desde a geografia do turismo até à gestão de negócios turísticos (ATHIYAMAN, 1995). Este fenómeno multifacetado foi subdividido, pelo mesmo autor, em três dimensões gerais: humana, de negócio e local. Nestas três esferas, o turismo é simultaneamente retratado como destruidor de culturas, de normas sociais e econômicas, aumentando as desigualdades nas comunidades locais (DE KADT, 1979; PEARCE, 1998; SIMPSON, 2008), e, por outro lado, como salvador dos pobres e desfavorecidos, através da criação de oportunidades, benefícios econômicos, intercâmbio social e reforço dos meios de subsistência (BURSZTYN, 2005; OOI, 2002).

Considerada já o segundo maior item do comércio mundial (RICHTER, 1983), a indústria do lazer constitui uma controvérsia entre os pesquisadores que vêm se esforçando na criação de indicadores e metodologias de medição dos seus impactos sobre as comunidades

(CHOI; SIRAKAYA, 2005; TOSUN, 1998). Contudo, uma tendência comum tem se registrado em algumas abordagens: “a relevância das políticas públicas para a consolidação do setor” (BASSO, 2007; FERREIRA, 2004; NUNES, 2004; SHARPLEY, 2000; TEIXEIRA, 2002).

Nesta ampla discussão, manifestam-se visões com perspectivas racionais, neoliberais, de interesses específicos e as perspectivas de participação (DREDGE, 2009), destacando-se mais as que delegam ao Estado, por exemplo, a responsabilidade de promoção, atração de investimento, criação de infraestrutura básica, localização física de investimento turístico usando generosa e amplamente instrumentos fiscais e monetários para o desenvolvimento do setor (TONINI, 2008; TUSON, 1998). E em outra posição, há a visão dos autores que defendem que os governos devem, antes de tudo, garantir o desenvolvimento sustentável na esfera econômica, social e ambiental (BUARQUE, 2008, CASTELLANI, 2010; MOURA; GARCIA, 2009). Observa-se, portanto, uma atribuição de papéis de mero negociador ou de mero planejador ao Estado. Qu, Ennew e Sinclair (2005) referem que, tanto em um como noutro caso, os regulamentos governamentais podem ter efeitos negativos e positivos, e Dredge (2010) complementa dizendo que a função-chave do governo deve ser a de proteger e valorizar os interesses públicos, visando o desenvolvimento sustentável das comunidades locais. Disso se coloca a questão de estudo que se segue: **Como as políticas públicas de promoção turística têm contribuído para desenvolvimento sustentável das comunidades locais de Vilankulos?**

A intenção aqui é perceber quais são os processos usados para interpretação do “interesse público”, que, para Dredge (2010), engloba uma estrutura rigorosa que entenda, avalie e gire as tensões e diferenças que possam existir entre as partes, através da elaboração de políticas eficazes, e igualmente aumentar o entendimento sobre os aspectos explícitos nas políticas públicas, seus instrumentos de ação e controle ao longo da sua implementação, considerando, em um estágio avançado, o seu reflexo no quotidiano das comunidades locais.

1.2 Justificativa

O turismo tem sido apontado como uma alternativa econômica que pode gerar riquezas sem agredir o meio ambiente, estando, inclusive, frequentemente relacionado à ideia de sustentabilidade socioeconômica e ambiental (MOURA; GARCIA, 2009). Outros autores afirmam que paralela à aderência e ao crescimento da atividade turística, faz-se necessária uma

maior atenção por parte dos envolvidos no setor, pois existem consequências negativas que comprometem o ambiente onde o turismo ocorre (DE KADT, 1979).

Apresentar dados oficiais sobre o incremento no número de visitantes e de geração de empregos é uma fácil alternativa para demonstrar crescimento econômico em curto espaço de tempo e um suposto desenvolvimento (CASTELLANI, 2010). De acordo com a Revista Imprensa do Ministério do Turismo (MOÇAMBIQUE, 2006), o setor do turismo observou um crescimento de postos de trabalho, em 2000, de 25 mil trabalhadores, passando, em 2003, para 32 mil. Será que estão refletidas nestas estatísticas as variáveis que definem os impactos positivos e negativos do turismo levantadas por Ignarra (2007), como é o caso da sazonalidade das atividades do turismo? Segundo Tonini (2008), só o crescimento pode não ser suficiente para superar a pobreza e a má distribuição dos benefícios materiais dentro de um prazo razoável.

Outro aspecto que reforça a necessidade apontada por De Kadt (1979) na nossa área de estudo percebe-se quando o MITUR afirma que, nos últimos anos, Moçambique vive um rápido crescimento no investimento de infraestruturas turísticas que é desproporcional à oferta de recursos humanos com formação, que possa servir os turistas com qualidade (MOÇAMBIQUE, 2003). Apesar do aumento de investimento, este tipo de situações pode proporcionar atitudes oportunistas por parte dos empresários locais, que, tentando evitar os custos de importação deste recurso, passam a usar o fato como pretexto para exploração e baixa remuneração da comunidade local que emprega em seus estabelecimentos turísticos, o que, a longo prazo, compromete a imagem do destino como um todo. Segundo Barbosa (2002), existe uma alta dependência entre as empresas prestadoras de serviços turísticos, o que significa que uma falha na prestação dos serviços, em qualquer momento de experiência de viagem do turista, pode gerar uma frustração não apenas em relação ao serviço mal realizado, mas também em relação à viagem como um todo. Desta forma, os benefícios e os custos econômicos do turismo atingem virtualmente toda a região.

O papel do Estado consiste em arbitrar a busca do lucro privado (ou público) das empresas e maiores benefícios sociais. Embora difícil, sua tarefa deve ser a de maximização dos benefícios da população. Uma vez que os empresários tendem a tentar influenciar a legislação e os regulamentos para sua vantagem, identificando brechas na lei, ou através da corrupção de funcionários para quebrá-las (DE KADT, 1979).

As políticas públicas constituem um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Elas compreendem a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. Portanto, propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas é um grande desafio para a sociedade civil, e isso só é possível tratando da distribuição, alocação dos recursos públicos e da composição do poder público (TEIXEIRA, 2002).

Para Oliveira (2000 apud BARBOSA, 2002)¹, a elaboração de planejamentos nacionais, estaduais e municipais para o desenvolvimento do turismo precisa de estudos de impactos econômicos, já que estes podem servir como principal instrumento para a tomada de decisões, contribuindo para a maximização dos impactos positivos e minimização dos impactos negativos. Segundo o autor, é preciso entender a composição de classes, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, conflitos e alianças da estrutura de poder, já que nela se refletem os conflitos da sociedade. O que se pretende analisar ao longo do presente estudo é se, de fato, o desenvolvimento do turismo reflete uma melhoria no nível de vida das comunidades locais e se os respectivos resultados são reflexos da definição de políticas públicas.

A motivação pessoal à qual se prende o desenvolvimento da pesquisa relaciona-se com as experiências profissionais da pesquisadora, que, atuando na formação profissional do ramo hoteleiro em Moçambique, percebe que o déficit de profissionais qualificados no setor seja possivelmente causado pela inexistência de uma política educacional específica para formação profissional nos vários e recônditos pólos turísticos, aspecto este que deveria estar vinculado aos programas do governo no âmbito do desenvolvimento sustentável do turismo. Portanto, a pesquisa pretende contribuir para que a população local empregada no ramo turístico possa melhorar a sua condição social, atendendo aos pressupostos de erradicação da pobreza defendidos por Tosun (1998), que seriam a emancipação das comunidades à alienação por condições materiais de vida, por servidão social, ignorância, ou por outras pessoas, à miséria, à instituição e às crenças.

¹ OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. **Implementing Environmental Policies in Developing Countries: Responding to the Environmental Impacts of Tourism Development by Creating Environmentally Protected Areas in Bahia, Brazil.** 2000. Tese (Doutorado) - Massachusetts Institute, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts.

A intenção do trabalho é despertar, através do estudo, a atenção e interesse dos principais atores do setor (instituições governamentais, operadores turísticos e comunidade) para um maior envolvimento na elaboração, implementação e gestão dos programas e políticas de desenvolvimento turístico, conscientizando-os a um maior comprometimento.

1.3 Definição dos objetivos de pesquisa

Depois de apresentadas a contextualização da temática e a justificativa para o desenvolvimento da pesquisa, são definidos, a seguir, a questão de pesquisa e os objetivos que nortearão o estudo para o alcance da solução do problema exposto.

1.3.1 Objetivo geral

Estudar as políticas públicas de promoção turística e sua relação com o desenvolvimento local sustentável em Vilankulos, Moçambique.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Organizar um quadro teórico sobre a estrutura econômica do turismo e políticas públicas de desenvolvimento sustentável local.
- Analisar o histórico de desenvolvimento do setor turístico e de políticas públicas a ele aplicadas em Moçambique.
- Desenvolver e aplicar um estudo de caso sobre a elaboração e implementação de políticas públicas em um destino turístico moçambicano – Distrito de Vilankulos.
- Sugerir alternativas de melhorias para o processo de implementação de políticas públicas locais.

1.4 Metodologia

Para a efetivação da pesquisa, desenvolveu-se um estudo de caso no distrito de Vilankulos, um destino turístico de Moçambique, localizado na província de Inhambane. Em uma primeira fase, fez-se uma coleta de dados de informações em fontes secundárias, como dados oficiais centrais que constassem de arquivos, legislação e relatórios. A aplicação desta técnica teve em vista a identificação do real estágio do desenvolvimento turístico do destino que se escolheu. A posterior, o trabalho de campo realizou-se por meio de entrevistas semiestruturadas, envolvendo os vários intervenientes do setor turístico. De acordo com Yin (2001), a utilização desta técnica é mais adequada ao estudo, visto tratar-se de uma pesquisa

com enfoque qualitativo e exploratório. Contudo, detalhes metodológicos mais aprofundados são tratados mais adiante, no capítulo específico para o efeito.

De uma forma geral, o esforço de pesquisa por meio desta técnica teve como objetivo perceber como é que as políticas e programas definidos pelo governo no setor do turismo promovem desenvolvimento da região em causa.

1.5 Estrutura do trabalho

A pesquisa é composta por seis capítulos, divididos em subtópicos estruturados de acordo com a ilustração que segue:

Figura 1 - Estrutura do relatório final

Fonte: Elaborada pela autora

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As viagens são importantes para qualquer economia local regional ou nacional, o advento constante de novas pessoas aumenta o consumo e incrementa a necessidade de maior produção de bens, serviços e empregos e, conseqüentemente, a geração de lucros, que leva ao aumento da riqueza pela produção da terra, pela utilização de equipamento de hospedagem, transporte, alimentação e dos mais diversos serviços (ANDRADE, 2002). Neste primeiro ponto do referencial teórico, iremos apresentar algumas abordagens de autores, de modo a compreender o setor de viagens tal como Andrade (2002) mostra. Posteriormente fazemos a ponte entre o desenvolvimento local e finalmente com as políticas públicas. Cabe, nesta seção, a contextualização histórica, quer do termo bem como da atividade em si, seu processo evolutivo como ciência e algumas considerações conceituais.

2.1. Turismo como atividade econômica

Segundo Andrade (2002) e Ansarah et al. (2000), o turismo é um fenômeno social anterior às viagens que os jovens aristocratas faziam às principais cidades europeias entre os séculos XVII e XIX, “*o grand tour*”, sob imponente e respeitável rótulo de viagens de estudo. Essas Viagens assumiam o valor de um diploma e lhes conferiam significativo *status* social.

As palavras turismo e turista originam-se das palavras francesas *tourisme* e *tourist* respectivamente. Esta origem é clara e unânime entre os estudiosos do fenômeno, tanto quanto é o início do turismo como prática social pelos ingleses, empregando o termo *tour* em 1760, usado no intransitivo *make tour* ou mesmo *take a turn* em 1746 (ANDRADE, 2002). A matriz do radical *tour* é do latim, substantivo *tornus* do verbo *tornare*, cujo significado é: giro, volta, viagem ou movimento de sair e retornar ao local de partida. A própria língua inglesa utilizou o termo *torne* em sua plena acepção latina até o séc. XII. Atualmente o termo é sinônimo de *tear* e já não tem nada a ver com turismo (BARRETO, 2003). Em vez do *tour* de origem francesa, o termo *tornus* latino provinha do hebraico antigo “*tour*”, que significava viagem de exploração ou de reconhecimento, usado no Livro dos Números, Capítulo XIII, Versículos 2, literalmente expressa: “enviai homens de cada tribo para explorar a terra da Canaã que vou dar aos filhos de Israel. A ela enviarei todos aqueles que forem seus príncipes”. A passagem do termo para a língua portuguesa efetuou-se conforme as normas comuns de transposição linguística, embora com aparente acentuação inglesa (ANDRADE, 2002).

Segundo Barreto (2003), a proto-história do turismo pode se situar na Grécia antiga, quando as pessoas viajavam para ver os jogos olímpicos no séc. VIII a.C., referindo que alguns autores destacam os fenícios como protagonistas iniciais por terem inventado a moeda e o comércio. Embora muito diferente no quesito socioeconômico, a autora considera que, do ponto de vista motivacional, as viagens, naquela época, tinham os mesmos objetivos que os de hoje, pois, entre o séc. II e III a.C., os romanos construíram muitas estradas para que os seus povos viajassem de uma forma até muito mais intensa que na Europa do séc. XVIII, de tal modo que saíam de lá grandes contingentes para o campo, mar, águas termais, templos e festivais.

Depois da destruição do império romano, no séc. V, os povos bárbaros igualmente se deslocavam para festas de primavera e de colheita em que se comemorava o despertar do urso. Outros relatos fazem menção às intensas peregrinações entre os séc. II e III à Jerusalém. Mas mais tarde, no séc. IX, as deslocções eram para a tumba de Santiago de Compostela, para o qual, inclusive, foi criado o primeiro guia turístico pelo francês Aymeric Picaud. Após esta fase, o sistema feudal diminuiu as deslocções, tornando-as encarecidas e perigosas, o que tornou pior o estado das estradas, por causa do desuso, até o início das cruzadas, que transformaram as posadas (antes caridosas) em atividades lucrativas. Nessa época, começam os intercâmbios de professores e alunos entre as universidades europeias (ANDRADE, 2002).

Barreto (2003) continua afirmando que, no séc. XIX, após o advento da revolução industrial, começam as primeiras viagens organizadas, quando Thomas Cook, vendedor de bíblias, vendeu 570 bilhetes de trem para o encontro de uma liga contra o alcoolismo, em Leicester, tendo posteriormente passado a reservar hotéis e editar guias para outros destinos que acabaram se beneficiando de melhorias de condições de infraestruturas de saneamento, estabelecimentos de polícia etc. Outros fatores importantes que possibilitaram o desenvolvimento do turismo foram: a melhoria dos transportes, a redução do analfabetismo, melhores salários, redução das horas de trabalho, introdução de férias remuneradas e o estímulo à navegação marítima, transformando a atividade em um fenômeno mundial de massas, cujo início do controle foi marcado pela introdução do passaporte, em 1915, na Inglaterra.

De acordo com Cooper (2007), o setor de turismo constitui uma das atividades de maior dinamismo na economia mundial, com um PIB superior a 10% em 2003. Pela sua própria natureza, o setor promove a demanda para os demais setores industriais e de serviços, criando

direta e indiretamente impactos responsáveis, em nível global, por gerar e manter 195 milhões de empregos, o que equivale a 7,6 da mão-de-obra mundial no mesmo período. Para o autor, a evolução do turismo mundial está intimamente ligada ao desenvolvimento tecnológico, ao crescimento das cidades, ao avanço, especialmente nos meios de transportes (ferroviário, aquaviário, rodoviário e aéreo) e nas tecnologias de informação (internet).

Não obstante, trata-se de um setor que pode produzir um impacto negativo em ambientes naturais e culturais das localidades anfitriãs, ambientes esses que são as principais matérias-primas do seu produto. Este fato tem feito desta atividade objeto de discussão nas cúpulas das Nações Unidas, como Rio 92 e Conferencia Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo em 2003. Cooper (2007) levanta outro aspecto importante sobre o setor, que se relaciona com a sua notável resistência a condições políticas e econômicas adversas. Ele menciona os incidentes do 11 de Setembro, os atentados à bomba em Bali e a Síndrome Respiratória Aguda (SAR) como sendo claras demonstrações da capacidade de o setor se reorganizar e enfatizar novas lógicas que incluam termos como segurança, proteção, gerenciamento de riscos, crise e recuperação.

Para Andrade (2002), como objeto de estudo, o turismo é um fenômeno recente e, apesar de uma considerável evolução do seu significado socioeconômico, ainda prevalecem alguns estudiosos que pugnam pela validade e significação restritiva. Segundo eles, afirma o autor, fazem parte desta atividade as viagens em cumprimento de deveres e de piedade, que é um ato devocional baseado na obrigação moral e impeditiva de finalidades turísticas, que se baseiam no lazer e no descompromisso, como viagens de empresários em férias, de enfermos a estâncias hidrotermais etc. Contudo, com o tempo, a prática e as estatísticas mostraram que a realidade é diferente. No final do séc. XX e início do séc. XXI, foram criados vários princípios para definir o turismo, tendo a maior parte delas se perdido por fraqueza de fundamentação. Uma das indicações mais antigas e proveitosas da época foi a do austríaco Herman Von Schullard, em 1910, que conceitua o turismo como sendo: “A soma das operações, especialmente de natureza econômica, diretamente relacionadas com a entrada, permanência e deslocamento de estrangeiros para dentro e para fora de um país, cidade ou região”.

Em 1929, foi criado, na Universidade de Berlim – Faculdade de Economia, um centro de pesquisa turística que deu início à fase moderna dos estudos turísticos cuja produção teórica passou a ser denominada de Escola de Berlim. Apesar de a maior parte destas produções não ter analisado o significado pleno do fenômeno, talvez por se dedicarem a estudos

encomendados, ainda assim deram o seu contributo na medida em que tornaram o turismo um fenómeno contemporâneo de maior importância para o progresso (ANDRADE, 2002).

Atualmente o turismo não é uma ciência autónoma e independente, pois faz permanentemente uso de princípios, recursos e conclusões das mais diversas técnicas das ciências humanas, isto é, não possui uma sistemática própria, nem mesmo objeto de estudo específico. Muitos autores conceituam o turismo relacionando-o com ato de viajar, o que levanta um debate polémico, no qual não nos debruçaremos. Andrade (2002, p. 38) define a atividade turística como sendo: “O conjunto de serviços que tem por objetivo o planeamento, a promoção e a execução de viagens, isto é, são todos os serviços de recepção, hospedagem e atendimento aos indivíduos e aos grupos, fora de suas residências habituais”.

A assistemática classificação do turismo resulta da necessidade de um mínimo de organização, indispensável na terminologia designativa e na distribuição dos recursos à disposição dos empresários, dos profissionais e dos turistas. Não possui nenhuma segurança científica, porque à medida que os responsáveis pelo funcionamento desta “máquina turística” exigem dela maior lucratividade, menos se interessam em reflexões a respeito de denominações, classificações e tipificações dos elementos estruturais (ANDRADE, 2002). O autor reforça dizendo que os empresários pecam quando reduzem o turismo a um fenómeno de alta rentabilidade em curto prazo, e os teóricos do setor, por sua vez, não alcançam a dimensão humanista, nas quais o turismo se baseia, considerando-o como simples meio de comércio. Por sua vez, o setor público trata o assunto de uma forma descompromissada, cometendo crimes contra a natureza e contra as comunidades e não aplicando devidamente os recursos financeiros dos municípios (BENI, 1997).

Tipologia do Turismo - não é fácil estabelecer viáveis classificações entre os vários tipos de turismo, porque as chamadas motivações principais justapõem-se umas às outras. A literatura consultada apresenta oito campos nos quais o turismo pode variar, tendo em conta as motivações, a faixa etária, a nacionalidade, o interesse e modo de viajar dos turistas, amplitude geográfica da viagem, sua natureza e organização (ANDRADE, 2002; BARRETO, 2003). Cada um destes campos são pormenorizados e subdivididos nos seus principais tipos de turismo, apresentados no quadro que se segue.

Campo de classificação	Tipos de turismo e suas definições
Nacionalidade do turista	<ul style="list-style-type: none"> • Doméstico – quando se trata de um turista que viaja dentro do seu país. • Internacional – quando o turista é estrangeiro ao destino turístico em que se encontra ou ao qual pretende ir.
Modo de viajar	<ul style="list-style-type: none"> • Coletivo – quando se viaja em grupo, normalmente usufruindo de um pacote turístico, com meio de transporte e hospedagem relativamente baratas. • Particular – direcionado para elites, que viajam em vôos <i>charters</i> ou de navio.
Organização das viagens	<ul style="list-style-type: none"> • Organizado – trata-se de viagens intermediadas por agentes ou operadores turísticos sob contratação. • Individual – o próprio turista se encarrega de fazer as reservas e pagamento de todos os serviços que vai consumir ao longo da sua viagem.
Interesse	<ul style="list-style-type: none"> • De elite – normalmente com uma motivação muito específica, como apreciação de pássaros ou conhecer lugares exóticos. É praticado por pessoas com alto poder aquisitivo, que procuram agentes de viagens. • De massa – realizado pela classe média salarial, que compra pacotes com preços razoáveis, que incluam todas as despesas e normalmente que tenham o tempo cronometrado.
Amplitude geográfica	<ul style="list-style-type: none"> • Rural – desenvolvido em áreas rurais. Nesta modalidade se destaca a especialidade do agro-turismo, que proporciona uma interação entre o turista e as atividades agrícola e outras características da vida do campo. • Urbano – é desenvolvido em grandes centros urbanos, com uma grande superestrutura. • Litorâneo – conhecido também como turismo balneário e ligado ao turismo de massa, tem como principal produto o de sol e praia. • De montanha – realizado majoritariamente por turistas aventureiros e em áreas de grande altitude.
Faixas etárias praticantes	<ul style="list-style-type: none"> • Infanto-juvenil – normalmente praticado em grupos escolares, com idade máxima de 25 anos, que participam de colônias de férias. • Adulto ou familiar – realizada em grupos familiares que procuram lazer junto do aconchego familiar. • De terceira idade – este segmento é composto por aposentados ou maiores de 50 anos, que buscam melhoria da qualidade de vida, normalmente em lugares seguros, que não exijam muito esforço.
Natureza	<ul style="list-style-type: none"> • Emissivo – quando a vocação da região ou país é enviar turistas para os diversos destinos turísticos. • Receptivo – quando a vocação do local é receber os turistas dos mais dispersos cantos do mundo.
Permanência	<ul style="list-style-type: none"> • Intensivo - conhecido também como turismo estável, nesta modalidade, o turista permanece na mesma hospedagem durante a viagem, mas pode se

	<p>deslocar à núcleos turísticos próximos para excursões.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensivo – ocorre quando o turista permanece na destinação um longo período de tempo da viagem, como em caso de realização de uma pesquisa. • Itinerante – o turista tem um roteiro constituído por vários destinos, próximos uns dos outros, onde permanece um tempo curto.
Motivações	<ul style="list-style-type: none"> • Ecológico - praticado por pessoas que apreciam a natureza. Tem como objetivo interagir com os elementos que já desapareceram das grandes cidades; • Saúde - conjunto de atividades turísticas exercidas à procura da manutenção ou de aquisição da boa saúde; • Ecoturismo – praticado por um segmento de turistas que utilizam, de forma sustentável, os elementos da natureza, incentivam sua conservação e buscam a formação de uma consciência ambientalista; • Desportivo - todas as atividades específicas de viagens que visam o acompanhamento, desempenho ou participação em eventos desportivos; • Eventos - praticado por quem deseja participar de eventos programados (congressos, convenções, seminários, encontros, fóruns etc.); • Aventura - praticado por pessoas que buscam emoções radicais; • Cultural – o principal atrativo é o folclore, permitindo ao turista um aprendizado sobre os bens e hábitos produzidos por determinado povo; • Social - praticado por pessoas de baixa renda, com apoio de algum segmento da sociedade, normalmente para locais próximos e na baixa temporada; • Gastronômico - praticado por quem deseja conhecer e saborear pratos típicos de alguma localidade; • Lazer / Férias - praticado por pessoas que viajam em busca do prazer, normalmente desejam descansar. • Científico - possui o objetivo específico de realização de estudos ou pesquisas; • Negócios - praticado por pessoas que viajam para participar de reuniões, visitar fornecedores, fechar negócios referentes aos diversos setores da economia; • Compras - praticado por pessoas que viajam com o fim de realizar compras; • Incentivo - empresas que possuem como política de incentivo a oferta de viagens; • Religioso – turistas deste segmento realizam visitas a destinos receptivos, que expressam sentimentos místicos, de fé, de esperança e de caridade, vinculados às religiões.

Quadro 1 - Tipos de turismo

Fonte: Elaborado pela autora com base na literatura

Produto turístico - de acordo com Andrade (2002), é um composto de bens e serviços diversificados, relacionados entre si, tanto em razão da sua integração para atendimento da demanda quanto pelo fato de reunir os três fatores de produção (primário, secundário e

terciário). O turismo situa-se no setor terciário e se caracteriza pela organização que possibilita ou viabiliza viagens, alojamento, alimentação e lazer à pessoas que se deslocam de suas residências para atendimento dos seus objetivos diversos, que, por sua vez, atuam como co-produtores do serviço turístico. O autor realça que este aspecto acaba por tornar o produto turístico muito específico, sempre único e diferenciado, tornando-o fonte inesgotável de benefícios econômicos, na medida em que todas as expectativas do consumidor podem ser satisfeitas pelas reservas naturais e artificiais que caracterizam a capacidade de oferta turística.

Ansarah et al. (2000) e Beni (1997) caracterizam a produto turístico da seguinte forma: 1) não permite estocagem, em decorrência da sua imaterialidade; 2) são perecíveis no tempo; 3) são estáticos, isto é, o turista deve se deslocar ao seu encontro para usufruí-lo, portanto, são consumidos no local de produção; 4) é composto por vários subprodutos, que podem ser considerados no quadro microeconômico de produto turístico; 5) habitualmente o consumidor paga antes pelo produto; 6) a sua qualidade está comprometida pela multiplicidade de contatos diretos entre cliente e os vários prestadores dos subprodutos; 7) a lei da utilidade marginal não se aplica ao turismo, pois o consumo estimula a vontade de se viver uma nova experiência.

O produto turístico é resultado da conjugação de diversos recursos naturais e artificiais que o destino proporciona, constituindo este conjunto a oferta turística. Segundo Andrade (2002), fazem parte da oferta natural do turismo todos os recursos cuja ocorrência no destino não sofreu intervenção humana, como é o caso do clima, configurações geográficas, paisagens, fauna, flora, elementos de saúde etc. E, como oferta artificial, destacam-se os recursos turísticos cuja existência é fruto da produção humana, isto é, bens históricos, culturais, religiosos, serviços e infraestrutura geral (sistemas de geração e fornecimento de água, energia etc.), infraestrutura turística (requisitos específicos para exercício do turismo, como instalação de hospedagem, alimentação e recreação), meios de transporte e vias de comunicação.

De acordo com Krippendorf (1989 apud SOUZA, 2008)², o turismo como atividade econômica está estruturado pela triangulação entre as destinações (seus habitat e habitantes), os turistas e os prestadores de facilidades para os visitantes e comunidades, como ilustra o quadro:

² KRIPPENDORF, J. **Sociologia do Turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1989.

EMPRESAS/ENTIDADES	FUNÇÃO
1. Empresas de serviços ao viajante: <ul style="list-style-type: none"> • Organização de viagens e excursões; • Venda e representações; • Venda de viagens ao consumidor; 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar e executar as ações necessárias para motivar, informar e vender a viagem ao consumidor; • Preparação e organização dos programas de viagem; • Comercialização de serviços de empresas de outro local, atuando como representantes; • Oferecer serviços especiais ao viajante: seguros, trâmite de documentos, câmbio etc.
2. Empresas de transporte (entre origem e destino).	<ul style="list-style-type: none"> • Transportar o viajante entre o ponto de origem e destino, por via aérea, marítima/flúvial ou terrestre.
3. Empresas de atenção ao visitante: <ul style="list-style-type: none"> • Alojamento turístico; • Alimentação, afins e similares; • Atrações e atividades de recreação; • Transporte local; • De “souvenires” e similares; • De apoio ao visitante; 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecem e organizam serviços de recepção, traslado, visitas e excursões no destino; • Oferecem os serviços de hospedagem; • Proporcionam serviços de alimentação e serviços ou instalações relacionadas com o motivo da viagem, incluindo os aspectos: históricos, culturais e naturais; • Apoiar a função turística, servindo de elemento de atração complementar, inclui tudo que se possa considerar como recordação: “souvenir” e, inclusive, oferecem recreação; • Oferecer serviços de apoio no destino: reservas, informações, câmbio etc.;
Setor público de desenvolvimento e controle: <ul style="list-style-type: none"> • Formação de recursos humanos; • Fomento e controle; • Prestação de serviços complementares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preparação e formação de recursos humanos necessários ao turismo em qualquer nível; • Desenvolvimento, fomento e controle da atividade turística: órgãos governamentais em nível nacional, regional ou municipal; • Entidades de governo de outros setores relacionados diretamente ao turismo, com diversos serviços, como: imigração, saúde, comunicação, segurança etc.

Quadro 2 - Atividades turísticas

Fonte: Elaborado pela autora com base na literatura

Demanda turística – de acordo com a Andrade (2002), pode ser considerada a relação funcional que se traduz na quantidade a ser adquirida a preços diversos em um dado período e em determinado local. Dois elementos principais influenciam a demanda turística: a motivação e o preço. Ela apresenta as seguintes características: elasticidade, sensibilidade e sazonalidade.

1. Elasticidade - refere-se à flutuação do volume da demanda por conta das condições de competitividade, condições financeiras ou econômicas do mercado.

2. Sensibilidade – relaciona-se com a repugnação de risco ou incertezas que o turismo tem, fazendo com que qualquer instabilidade expressiva em relação à demanda ou à oferta condicione o desequilíbrio de mercado.

3. Sazonalidade – constitui a flutuação do volume da demanda causada pelas características previsíveis, como é o caso da época do ano. Ela é condicionada por uma diversidade de fatores, a saber: clima, épocas reservadas a férias, isso acontece pelo fato de se tratar da comercialização de produtos que não são de primeira necessidade, fazendo com que as vendas apresentem épocas de pico e baixa rentabilidade.

De Kadt (1979), Ooi (2002), Pearce (1998) e Simpson (2008) afirmam que, das atividades turísticas, podem advir impactos benéficos ou maléficos em nível econômico, físico e cultural nas comunidades receptoras. Perceber o turismo no âmbito do desenvolvimento local sustentável exige conhecer detalhadamente os impactos que Ignarra (2007) apresenta como sendo os positivos de maior relevância:

- Aumento da renda nos destinos decorrentes dos gastos dos turistas, que representam recursos novos naquela economia local.
- Estímulo ao investimento representado pelo seu poder de redistribuição com a montagem não só da infraestrutura receptiva como também na infraestrutura urbana, nomeadamente estradas, saneamento etc.
- Poder de redistribuição de renda em nível espacial, que ocorre pelo fato de existirem regiões mais receptivas, fazendo com que o dinheiro das zonas emissoras passe para as áreas receptoras, o que também ocorre em nível social.

Não obstante, os impactos do turismo podem revelar-se negativos na medida em que: (1) a atividade pode provocar efeitos inflacionários pelo fato de a demanda turística ser concentrada em pequenos períodos; (2) há maior propensão dos turistas a gastarem em relação às comunidades receptoras, o que faz com que os bens e serviços escasseiem e se elevem os preços para ambas categorias de consumidores; e (3) algumas regiões têm dependência quase exclusiva em relação ao turismo, isto é, elas adotam a atividade com objetivo de preservar certos atrativos naturais e culturais, inibindo o desenvolvimento de outras atividades econômicas. Desta forma, algumas regiões acabam se tornando frágeis aos desarranjos do mercado turístico, dos quais não possuem domínio. Barbosa (2002) acrescenta aos impactos já mencionados: a sazonalidade, trabalhos temporários, que proporcionam falsa sensação de empregabilidade, e, por fim, as importações (vazamentos de divisas).

2.2. Turismo e desenvolvimento local

Uma vez delineado o turismo como atividade econômica, iniciamos a exploração do conceito "desenvolvimento local" baseado no turismo. O contributo turístico para o desenvolvimento local é tratado frequentemente no âmbito econômico e pode-se dizer que até mesmo com simplismo e fé nos anteriores méritos do crescimento econômico, que deram lugar a questões sobre o equilíbrio, o crescimento e a distribuição de benefícios materiais para as comunidades (TONINI, 2008).

Para entender melhor os efeitos do turismo no desenvolvimento socioeconômico e cultural local, faz-se necessário discernir crescimento de desenvolvimento. Para Jardim (2006), enquanto o crescimento está ligado ao aspecto econômico, relacionado ao incremento do Produto Nacional Bruto (PNB), o desenvolvimento abrange o âmbito social. Portanto, no segundo, preveem visões a longo prazo, que consideram políticas de investimentos voltados não somente para a grande infraestrutura e complexos turísticos, mas também para o bem-estar das comunidades. Choi e Sirakaya (2005) e De Kadt (1979) realçam que, embora as abordagens tradicionais sobre o turismo no âmbito do desenvolvimento local enfatizem as medidas quantitativas de crescimento econômico e do progresso, estas devem basear-se nos princípios de sustentabilidade, que efetivamente trazem uma melhoria qualitativa dos sistemas sociais, naturais e humanos.

Segundo Kliksberg (1994), apesar de só recentemente se evidenciar o debate sobre o conceito de "desenvolvimento local", este termo, data do período colonial, quando foi introduzido pelas administrações coloniais britânicas e francesas em um esforço de mobilizar apoio local para os grandes projetos. Os colonialistas incutiram nas suas colônias a ideia de que as comunidades locais deviam fornecer força de trabalho e, por sua vez, as autoridades coloniais comparticipariam com pessoal qualificado, tecnologia de ponta e os materiais, conjugando esforços para a construção de estradas, pontes, melhoraria da agricultura e outros serviços sociais. Por outro lado, nos países do sudeste asiático para onde as guerrilhas comunistas tinham atraído grande parte da população, o desenvolvimento local serviu como instrumento contra a insurgência, pois as pessoas eram mobilizadas para as chamadas aldeias protegidas. O mesmo autor explica que, embora o terceiro mundo tenha se beneficiado por tais programas, na década de 70, eles foram perdendo vigor por conta da burocracia e ineficiência que se instalou nesses países. Frequentemente funcionários encarregados pelo desenvolvimento

de projetos eram acusados de corrupção e desvio de material, tornando as alocações orçamentárias do Estado exorbitantes (NAÇÕES UNIDAS, 1976 apud KLIKSBURG, 1994)³.

Buarque (2008, p. 25), por sua vez, traz a sua definição de desenvolvimento local útil para a análise, afirmando que este constitui:

O processo endógeno de mudança que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais contribuindo para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade de competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais que são a base da mesma potencialidade e condição para a qualidade de vida da população local.

Para Zapata complementa dizendo que (2004 apud SOUZA, 2008)⁴, o “local” serve de inspiração para (re) orientar a ação de um conjunto de atores sociais que encontram nele o espaço para desenvolver novos arranjos socioeconômicos, focados na busca da sustentabilidade, a partir de estratégias alternativas de desenvolvimento produtivo do território, construindo espaços de formulação e gestão pública, a partir de uma cidadania mais participativa e da reconstrução do tecido social sob novas bases. A Organização Mundial do Turismo (OMT, 1999) ressalta que dados indicam o turismo como uma possibilidade da expansão de formas alternativas de desenvolvimento local, valorizando o município, e constitui uma das vias mais coerentes para o envolvimento da comunidade.

Atualmente, muitos municípios têm investido no turismo em busca de crescimento econômico, porém, poucos são os exemplos nos quais a atividade tem obtido sucesso, pelo fato de ignorarem a realização do desenvolvimento sustentável. Este dado mostra em que medida a análise do desenvolvimento do turismo se divorcia do contexto mais amplo de sustentabilidade (MOURA; GARCIA, 2009).

Autores como Choi e Sirakaya (2005) e Barbosa (2002) apresentam alguns processos de desenvolvimento turístico que podem tornar operacional o desenvolvimento local sustentável. Em uma primeira fase, referente a questões políticas: as estratégias de desenvolvimento turístico devem implicar formas e meios para criar programas e processos

³ UNESDP. Minimum levels of living (níveis de vida mínimos). Relatório nº 78-6650. Genebra: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social Europeu, 1976.

⁴ ZAPATA, Tânia et al. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife: Instituto de Assessoria para o desenvolvimento humano, 2004.

adequados de tomada de decisões em todos os níveis de governo. Tais políticas devem fornecer definições e princípios de implementação de planos de ação, um sistema de monitorização, considerando todo o espectro de contextos econômicos, sociais, culturais, naturais, tecnológicos e políticos e incluir o apoio político sob a forma de compromissos jurídicos.

Em nível tecnológico, o corpo organizacional requer um sistema de informação (SI) com alto grau de confiabilidade, capacidade integradora e de previsão, baseada em um quadro de sustentabilidade, para medir facilmente e em tempo hábil o crescimento sustentável. Este SI deve garantir, com precisão, um número de indicadores gerenciáveis quanti ou qualitativamente, de modo que sirva como um sistema de alerta precoce que propicie a compreensão do passado e do desempenho atual.

No plano econômico, deve-se entender a estrutura das interdependências entre os diferentes setores na localidade. Os estudos econômicos ajudam a mensurar o tamanho e a estrutura do setor de turismo em determinada região e sua ligação com os demais setores econômicos. Dessa forma, os tomadores de decisão poderão ter informações e subsídios para analisar e entender as consequências das ações a serem realizadas e para escolher a melhor alternativa (BARBOSA, 2002; TOSUN, 1998).

A fim de refletir as visões e valores sociais de um destino turístico, Ferreira (2004) propõe desafios como: cultura de cooperação, governança colegiada, continuidade, respeito às peculiaridades, ao “tempo” de maturação, a concertação de interesses e a construção de agendas comuns. Tais pressupostos deverão ser efetivados com base nos princípios de protagonismo local, que inclui liderança, participação, cidadania.

No que tange aos preceitos de sustentabilidade ambiental, Salvati (2004) propõe cinco passos fundamentais a serem desenvolvidos, nomeadamente: (1) elaboração de um diagnóstico turístico, (2) prognóstico turístico, (3) zoneamento turístico, (4) plano de ações, (5) criação de um sistema de informações e monitoramento de qualidade ambiental turística e (6) existência de mecanismos de proteção e fiscalização.

Para atender ao terceiro objetivo específico da pesquisa, passamos a apresentar alguns estudos de casos brasileiros, através dos quais foi possível perceber como os preceitos de sustentabilidade se desenvolvem no campo prático. Esta abordagem vinculará uma articulação das políticas públicas e da realidade, evidenciando como os destinos turísticos foram bem sucedidos na implementação das políticas. A ênfase na realidade brasileira deve-se ao fato de haver entre Moçambique e Brasil semelhanças em termos do percurso histórico e

potencialidades turísticas, sem deixar de lado o fato de o segundo, apesar da sua história recente no setor turístico, já possuir algum manancial de registros em trabalhos acadêmicos que retratem o avanço relativo ao planejamento estratégico do setor.

Trentin (2006), no seu estudo de caso sobre Bonito (MT), aponta algumas ações inseridas em políticas, programas e projetos que foram articulados pelo poder público federal, estadual e municipal no âmbito do desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável. Refletindo as exigências do Termo de Referência elaborado pelo Ministério do Turismo (Mtur), criou-se um plano que possibilitou ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul alocar recursos financeiros, provenientes do empréstimo contraído junto do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O plano objetivou, com sucesso, a proteção dos recursos naturais importantes para o turismo. Para tal, desencadeou-se: (1) um estudo e implantação de controle da capacidade de visitação dos produtos turísticos; (2) regularização dos empreendimentos de turismo quanto ao licenciamento ambiental; (3) implementação da fiscalização e monitoramento ambiental na Serra da Bodoquena; (4) ampliação e sistematização do processo de sensibilização e conscientização ambiental e turística da comunidade local; e (5) a criação de indicadores ambientais para os atrativos turísticos. A organização e promoção do desenvolvimento turístico proporcionaram outro grande objetivo das políticas, que é a descentralização da gestão do turismo, permitindo, desde então, avaliar os resultados das ações implantadas, que ao mesmo tempo subsidiaram as decisões a serem tomadas no plano das políticas públicas (TRENTIN, 2006).

Ainda no âmbito da conservação, Brasil (2010) com base no manual da WWF, criou nos Municípios mecanismos fiscais e financeiros para implantar programas de fiscalização e preservação ambiental, através dos quais possam obter recursos financeiros mediante a criação e a cobrança de taxas. Assim, o Município pode limitar o acesso de pessoas, condicionando-as ao pagamento de uma taxa, como já ocorre em Parques Nacionais. Além dos visitantes, os Municípios podem cobrar as mencionadas taxas de empresas e pessoas que direta ou indiretamente explorem comercialmente o turismo. É, no entanto, preciso ter em mente que a imposição de restrições a direitos individuais deve ser vista com muita cautela, porque ela somente é válida se houver um interesse coletivo real e relevante que a justifique. A criação de taxas deve ser negociada em um fórum específico (Conselho Municipal do Turismo - COMTUR e Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente-COMDEMA), explicitando,

principalmente aos diretamente afetados pelas taxas, os objetivos de sua aplicação e os destinos dos recursos arrecadados, por meio de relatórios públicos.

No âmbito do desenvolvimento social, destacou-se o projeto “Nossa Terra, Nossa Arte”, desenvolvido pelo Movive⁵, nos municípios de Vila Velha, Fundão, Serra, Cariacica, Guarapari e Viana (Espírito Santo-ES). De acordo com o Mtur (BRASIL, 2010), esta instituição demonstra a viabilidade da produção econômica em empreendimentos estruturados com base na economia solidária e com diretorias temáticas de Turismo e de Desenvolvimento Econômico. Por meio da valorização dos ativos da localidade, as diretorias executam ações para fortalecer o capital social, a capacidade coletiva da comunidade e o desenvolvimento comunitário local.

O projeto “Nossa Terra, Nossa Arte” tem como estratégia principal o fortalecimento do artesanato local, com base na produção sustentável de um artesanato de tradição, como: painéis de barro, renda de bilro, peças decorativas com o uso da taboa, máscaras e instrumentos musicais inspirados no congo. Estes produtos são comercializados com a marca do comércio justo e solidário e são associados à história do local, em particular com a cultura quilombola (BRASIL, 2010).

No âmbito do financiamento, em 2010, o Ministério do Turismo Brasileiro investiu cerca de R\$ 10 milhões dos seus recursos de programação para promover o Turismo de Base Comunitária (TBC), apoiando 42 projetos, com o objetivo de melhorar a qualidade dos produtos e serviços ofertados. Foram beneficiadas aproximadamente oito mil pessoas, distribuídas em 46 municípios das cinco regiões do país, dos quais 15 estão entre os 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Com a experiência, foi possível notar que ocorreram as ações de mobilização, sensibilização e motivação das comunidades para o turismo, na maior parte dos projetos, e decorreu também o acompanhamento das ações de fomento ao TBC, que eram de cunho formal-administrativo, entre as quais se destacou a necessidade de: 1) melhoria na qualificação técnica e operacional das instituições representantes das iniciativas de TBC, para a formulação e execução de projetos por meio de convênio com o poder público federal; e 2) priorização das instituições com maior capacidade técnico-administrativo, na proposta de fomento ao turismo (BRASIL, 2010).

⁵ O Movive, criado em 2001, agente indutor do Desenvolvimento Comunitário/Local, através crescimento e desenvolvimento sócio-econômico e ambiental, partindo da compreensão de que a comunidade deva ser vista a partir do que possui, do que as próprias pessoas são capazes de fazer, valorizando os ‘ativos’ locais, numa perspectiva de Investigação.

Outro aspecto relativo aos esforços empreendidos pelo governo brasileiro para o desenvolvimento do setor turístico, especificamente na melhoria de Infraestrutura e Serviços Públicos, relaciona-se à realização constante de estudos desenvolvidos pelo Mtur sobre a evolução dos mais distintos subsetores desta atividade, como é o caso do estudo intitulado “Meios de Hospedagem - Estrutura de consumo e impacto na Economia”. Este estudo avaliou e quantificou o poder de encadeamento e impacto econômico dos meios de hospedagem sobre os demais setores produtivos da economia, trazendo dados sobre os estabelecimentos de hospedagem selecionados em 15 regiões turísticas. A análise detalha as estruturas, equipamentos e instalações das empresas do setor de meios de hospedagem, com o intuito de avaliar e quantificar o poder de encadeamento deste setor em termos de impactos econômicos sobre os demais setores produtivos da economia, através das compras de insumos correntes, equipamentos e de materiais de reposição.

De acordo com Mtur (BRASIL, 2010), os dados fornecidos pela pesquisa são de grande valia para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que utiliza os dados (tabela 1) para discutir a formulação de políticas públicas que estimulem o desenvolvimento do turismo. Com a pesquisa, o SEBRAE avalia também de que forma os donos de pousadas e hotéis podem fazer a interação com os arranjos produtivos locais de móveis, confecções e pequenos agricultores, de modo a reforçar a criação de outras infraestruturas nos setores que diretamente e indiretamente os abastecem.

Tabela 1 - Distribuição setorial dos impactos dos meios de hospedagem em 2002 no Brasil - Valor da produção (% do total)

	<i>Norte</i>	<i>Nordeste</i>	<i>Centro-Oeste</i>	<i>Sudeste</i>	<i>Sul</i>	<i>Total</i>
<i>Agropecuária</i>	1.60	1.34	3.74	0.64	2.38	1.24
<i>Extrativismo mineral</i>	1.33	0.28	0.27	0.11	0.06	0.18
<i>Indústria de bens intermediários</i>	4.52	1.93	0.82	3.09	1.47	2.56
<i>Indústria de bens de capital</i>	2.23	0.84	0.79	2.74	3.03	2.34
<i>Celulos, papel e gráfica</i>	1.27	0.93	0.45	1.54	1.62	1.37
<i>Indústria química</i>	2.84	3.39	0.47	5.05	4.85	4.39
<i>Indústria têxtil e de vestuário</i>	0.27	1.30	0.31	1.65	1.91	1.50
<i>Indústria alimentícia</i>	4.58	6.18	5.47	3.29	4.22	4.07
<i>Indústrias diversas</i>	5.21	2.09	0.80	4.71	5.83	4.22
<i>Serviços industriais de utilidade pública</i>	10.56	7.59	10.21	7.86	8.13	8.09
<i>Construção civil</i>	3.04	2.36	2.43	1.87	2.35	2.09
<i>Comércio</i>	1.52	1.34	1.44	1.28	1.78	1.38
<i>Transportes</i>	0.79	0.65	0.69	0.59	0.84	0.65
<i>Comunicações</i>	1.99	2.62	2.79	2.41	2.58	2.48
<i>Instituições financeiras</i>	0.52	0.44	0.60	0.51	0.50	0.51
<i>Serviços prestados às famílias</i>	0.18	0.16	0.22	0.16	0.16	0.17
<i>Serviços prestados as empresas</i>	2.12	5.02	4.65	4.95	3.16	4.60
<i>Aluguel de imóveis</i>	1.31	1.86	2.34	4.29	2.03	3.36
<i>Administração pública</i>	0.22	0.18	0.16	0.26	0.27	0.24
<i>HOSPEDAGEM</i>	53.92	59.48	61.36	53.00	52.83	54.58
<i>Total</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: Brasil (2006)

Os pressupostos apresentados pelos autores remetem-nos ao entendimento de alguns aspectos conceituais para a discussão do ponto fulcral da nossa análise “as políticas públicas”. Para tanto, o ponto que se segue, não só nos introduzirá à temática de fundo, como faz também o contraponto com a atividade turística, para que mais adiante possamos discuti-la no nosso estudo de caso.

2.3. Complementaridade entre Turismo e Políticas públicas: Abordagem conceitual sobre políticas públicas

Estudos indicam que, quando a atividade turística se dá de modo desenfreado, sem um planejamento adequado e um determinado controle para a localidade, a população inserida nesse contexto, ao invés de se beneficiar dos efeitos positivos do turismo, acaba sofrendo consequências drásticas (LOGAR, 2010). Assim, a atividade turística assume um significado negativo para as camadas menos favorecidas da população, já que a renda criada pelo turismo encontra-se, em muitos casos, nas mãos dos proprietários de empresas turísticas, como hotéis, pousadas e agências (JARDIM, 2006).

Segundo Kliksberg (1994), contrariamente aos períodos históricos anteriores, em que geralmente os governos não se interessavam pelo bem-estar social, os Estados modernos utilizaram o poder legislativo para criar políticas e planos sociais, regulamentar a economia e redistribuir recursos. Neste subcapítulo, abordaremos os principais elementos que compõem o processo político e administrativo da elaboração e implementação de políticas públicas, com vista ao bem-estar social, referidas por Klisberg.

Nos finais do sec. XIX as cidades industriais mostravam uma carência de equipamentos e serviços urbanos, havia muita fumaça escura e sulfurosa da combustão do carvão que cobria toda a paisagem. O efeito disso era uma péssima condição de vida da população nas grandes cidades que se formavam pela intensa migração do campo. A população possuía baixa expectativa de vida e alto índice de mortalidade infantil pois registravam-se vítimas de enfermidades e grandes epidemias. Neste contexto de opressão da vida das classes mais humildes as ideias socialistas revolucionárias ganham corpo e os sindicatos organizados a partir de então fortalecem a luta pela melhoria das condições de vida da classe trabalhadora (FERNANDES, 2000). Percebe-se uma mudança de rumos e de conteúdos do Estado Liberal, este passa a assumir tarefas pró-ativas incluindo prestações de serviços públicos, os quais

passaram a ser assegurados ao cidadão como direitos inerentes à cidadania passando-se então da fórmula liberal do Estado Mínimo para o Estado Social denominado Estado do Bem-Estar Social (“*Welfare State*”) (ANGNES, 2011).

Fernandes (2000), toma-se aqui a definição clássica de Marshall de cidadania a qual se refere a conquista e exercício de três de direitos interligados: direitos civis referentes às liberdades individuais, como dispor do próprio corpo, de unir-se a qualquer pessoa por livre escolha; direitos políticos que dizem respeito à participação política, direito de associar-se em organizações de qualquer natureza (sindicatos, grupos religiosos, associações de bairro, clubes esportivos, artísticas etc.), liberdade de expressão e pensamento ideológico, liberdade de manifestação e protesto, além do direito de ser eleito ou de eleger representantes (votar e ser votado) e por fim os direitos sociais que correspondem à provisão de bens e serviços essenciais à vida que são oferecidos pelo Estado de modo a promover justiça social: alimentação, saúde, educação, habitação, saneamento etc. Do modelo do Estado Liberal clássico passa-se para o modelo do Estado Democrático de Direito.

Nos países europeus, no entender de Fernandes (2000) a saída para a alternativa de revolução socialista foi a ampliação da democratização política, com a universalização do sufrágio, até então restrito aos indivíduos do sexo masculino com um mínimo de renda. A partir disso, as classes trabalhadoras passam a ser representadas politicamente e começam a demandar do Estado a criação e ampliação dos serviços públicos e obras de infra-estrutura urbana. E este processo leva gradativamente ao consenso que as forças livres do mercado não eram suficientes para sustentar as economias das nações democráticas. De acordo com Angnes (2011), o Estado Social não significou apenas uma atuação voltada aos interesses das classes sociais menos favorecidas, ao contrário, constata-se que a sua atuação, pelo menos no que tange à gama de recursos empregada, esteve, paradoxalmente, a serviço do capital, envolvendo os temas relacionados ao processo produtivo, relações de trabalho, previdência etc. Delineia-se segundo seus traços característicos um estado com o papel interventivo e promocional a base do desenvolvimento do Estado-Providência cujo objectivo ultimo é compatibilizar democracia e capitalismo, baseando-se no pacto social entre o capital e o trabalho, na promoção da acumulação capitalista, crescimento económico e a salvaguarda da legitimação, elevação do nível de despesas no consumo social e internalização dos direitos dos cidadãos na burocracia estatal.

Segundo Angnes (2011), no período entre as duas guerras mundiais para o Estado do Bem-Estar não basta assegurar, por exemplo, o direito à liberdade de expressão num plano meramente formal. É preciso garantir a todos os cidadãos manifestação livre do pensamento. É necessário assegurar, também, os meios necessários para que os indivíduos tenham acesso à educação e à cultura de modo que tal direito possa ser exercido de uma forma plena, visto que nada adianta garantir liberdade de expressão àquele que está desprovido das condições mínimas de exercê-la (o analfabeto, por exemplo). Portanto os Estados e os mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades (HEIDEMANN, 2010) e a ação política dos governos se expressou de duas formas:

- Ação reguladora pela criação de leis que imprimem os direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas;
- Pela participação direta do Estado na economia, com função empresarial na criação e administração das empresas estatais, surgindo assim as políticas governamentais mais tarde melhor entendidas como política pública.

De acordo com Saraiva (2006), o contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico e a análise desta realidade é feita, ao longo dos tempos, com base em diversas perspectivas. Rodrigues (2010), por sua vez, afirma que o reexame sobre o papel do governo no âmbito de desenvolvimento de políticas públicas é crucial, na medida em que nos permite perceber por que o governo não está agindo sobre determinado problema. Ajuda-nos também a entender as causas e as consequências de decisões políticas, pois, desta forma, podemos avaliá-las, uma vez que afetam diversos aspetos da nossa vida cotidiana, afinal extraem dinheiro da sociedade pelos tributos pagos pelos cidadãos, regulam o comportamento e conflitos, organizam burocracias e mercados e distribuem benefícios e uma diversidade de serviços à população.

Segundo Heidemann (2010) e Saraiva (2006), ao longo dos anos 80, as circunstâncias foram mostrando a conveniência de analisar o funcionamento do Estado e modificá-lo. Assim, a perspectiva desta análise, que, até então, privilegiava o exame de normas e estruturas, foi substituída pelo *government by policies*, que supõe o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos, mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como matéria de educação, capacidade inventiva, qualidade de vida etc. O processo de política pública passa a mostrar-se como uma forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto, com o objetivo último de

consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder e felicidade das pessoas (SARAIVA, 2006).

Para Teixeira (2002), as políticas públicas constituem o conjunto de diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos nas relações entre o poder público e a sociedade. São políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Elas podem ser político-econômicas (monetária, fiscal, tributária), podem ser externa ou agrária (para enfrentar conflitos de terra), medidas de combate à pobreza, estatuto de sindicatos etc. (RODRIGUES, 2010). Contudo, nem sempre há compatibilidade entre as intervenções e declarações dos documentos e as ações desenvolvidas (TONINI, 2008), por isso devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas públicas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos de tomadores de decisão (HEIDEMANN, 2010; SARAIVA, 2006).

No âmbito do turismo, Ferreira (2008) vai mais além, indicado a quem se dirigem as políticas, definindo-as como o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores que se encontram consubstanciadas, amparadas legalmente nos programas, projetos, planos, metas e orçamentos dos poderes públicos referentes ao turismo. Elas incorporam um amplo conjunto de atividades da competência de diferentes atores, agências estatais e privadas, que, por sua vez, manifestam interesses diferenciados e até mesmo contraditórios (FERREIRA, 2008; TEIXEIRA, 2002), os quais, inclusive, condicionam a sua legitimação e eficácia, como defende o segundo autor.

Estes dois últimos autores nos remetem aos atores envolvidos na produção de políticas públicas, isto é, os que desenham as políticas públicas ao exercerem suas funções e mobilizam recursos para a sua realização. Rodrigues (2010) percebe como sendo Estado o conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social em um território delimitado. Da sua organização burocrática, nasce a administração pública, compreendida como o conjunto de atividades que, por serem definidas por lei ou por ações do governo, visa a execução de tarefas de interesse público. Rodrigues (2010) ressalva que tais interesses podem ser demandados pela sociedade ou mesmo pela própria burocracia, por exemplo, regulação, controle, orçamento dos processos socioeconômicos (combate à corrupção, defesa do meio ambiente, concepção de serviços públicos), por ampliação da participação no sistema político

(voto de mulheres, dos analfabetos) ou por reivindicação de bens e serviços (educação, habitação, transporte).

O Estado não é uma entidade monolítica, pois é estruturado por diversas instituições de governo (executivo, legislativo, judiciário e ministério público), que fazem a intermediação dos interesses diferentes dos diversos grupos sociais. Assim, Rodrigues (2010) propõe a reflexão sobre o Governo, que seria, na sua óptica, o conjunto de indivíduos que orientam os rumos da sociedade, pois ocupam posições na cúpula do Estado. Eles têm poder de escolher, entre as diversas alternativas, quais as que atingem os objetivos predefinidos através do processo: de definição da agenda, formulação e implementação da política pública e a avaliação do programa, além da decisão do futuro da política. Importa referir que tais escolhas são tomadas com base nos interesses dos diversos atores políticos, que podem ser coletivos ou individuais, ou ainda públicos ou privados, assim dispostos:

Atores privados - são aqueles que têm poder para influenciar na formatação de políticas públicas quando pressionam o governo a tomar determinadas ações. Fazem parte destes os consumidores, os empresários, os trabalhadores, as corporações nacionais e internacionais, centrais sindicais, mídia, organizações não governamentais, entre outras. Kliksberg (1994) define que a ação dos atores privados é a condição *sine qua non* no processo de desenvolvimento local, alegando que esta se concretiza com a participação comunitária na tomada de decisão democrática, que se manifesta de três formas: participação - implica o compromisso voluntário ao trabalho; formação de organizações, como associações, cooperativas etc.; e, por último, e mais importante, a obtenção do poder, sendo que o controle da comunidade não pode estar na mão de elementos externos, implicando autossuficiência econômica e independência política.

Lodovici e Bernaareggi (1993) destacam, dentre os atores privados, o setor empresarial. Tendo em conta os interesses internos das empresas, elas podem contribuir, esforçando-se para se manterem prósperas e competitivas, intervindo por uma política de investimento e planejamento estratégico e financeiro robusto, possibilitando, desta forma, a criação de riqueza local através da remuneração de salários, impostos e produção e venda dos seus serviços. Elas também podem ir mais além, considerando os seus interesses a longo prazo; baseado no “senso de responsabilidade social”, o seu envolvimento deve visar o seu contributo na resolução de problemas da comunidade, com objetivo de criar uma imagem positiva de bons cidadãos. Os autores frisam que estas ações funcionam igualmente como estratégia defensiva diante das

administrações locais, que passam a ser facilmente influenciadas pelo setor empresarial, pois este pode usar a modalidade de ajuda na forma de percentagem sobre os lucros para investimento em infraestruturas sociais ou fornecimento dos seus próprios serviços a grupos preferenciais, como pessoas carentes da comunidade. Existem empresas que participam até mesmo de atividades das administrações locais.

Atores públicos - são os que têm o poder de decidir, isto é, os que estão envolvidos na produção e execução de políticas públicas; entre estes encontramos os burocratas, gestores públicos, juízes, parlamentares, organizações e instituições do governo e as internacionais. Neste grupo, os burocratas correspondem aos que ocupam posições por mérito, porque dominam algum tipo de conhecimento especializado, dentre eles, destacam-se os gestores de políticas públicas, que têm papel preponderante nas decisões de governos e na sua implementação através da afetação dos recursos nos mais diversos níveis que controlam (RODRIGUES, 2010).

Neste contexto, Lickorish e Jenkins (2000), Lockwood e Medlik (2003) e Ooi (2002) indicam que, no concernente ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas, as funções dos atores públicos no âmbito do turismo são as seguintes:

- Formular a política de turismo e aprovar as estratégias para o seu desenvolvimento;
- Estabelecer condições favoráveis para o crescimento do setor;
- Promover os destinos nacionais no exterior e em nível nacional/regional/local;
- Fornecer infraestruturas;
- Proporcionar assistência financeira ao desenvolvimento da atividade turística;
- Regulamentar, inspecionar e proteger o consumidor;
- Fornecer dados estatísticos e informações;
- Fornecer dados para um fórum consultivo.

Nunes (2004) afirma que se assiste hoje a uma dicotomia entre os formuladores de políticas públicas: de um lado os assistencialistas e ambientalistas, frente aos agentes de mercado, ditando normas de alocação e priorização dos recursos públicos. Contudo, para a autora, se o ser humano estiver no centro das políticas públicas para o desenvolvimento, não cabe à iniciativa privada o papel de artista principal e ao Poder Público, o de mero coadjuvante.

Diante da inegável complexidade das relações Estado/sociedade nas sociedades industriais modernas, sejam elas avançadas ou não, diferentes matrizes teóricas têm procurado dar conta das formas que regem esse

relacionamento, reconhecendo ser ele o *locus* por excelência de concretização dessas políticas. Para tanto, apesar das diferenças as vezes bastante profundas que guardam entre si, reconhecem cada vez mais a importância do que a literatura convencionou chamar de representação de interesses (LOBATO, 2006, p. 289).

Nessa perspectiva, Dye (2010) destaca oito modelos conceituais através dos quais podemos analisar as relações Estado/sociedade no âmbito do desenvolvimento das políticas públicas, a saber:

1. Política Racional – esta ocorre quando se produz “o maior ganho social”, isto é, quando os governos optam por políticas cujos ganhos sociais superam os custos pelo maior valor. As políticas envolvem o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos. Os formuladores devem conhecer todas as preferências valorativas da sociedade e seus respectivos pesos relativos, devem conhecer todas as alternativas disponíveis, seus benefícios e custos e, por fim, selecionar a mais eficiente.

Atualmente o modelo de política racional constitui a matriz principal para avaliar decisões de gastos públicos, contudo, na prática, ela nunca acontece, pois normalmente não há benefícios societários que se possa chegar a um acordo, e muitos dos seus custos não podem ser comparados nem ponderados. E os formuladores de políticas não são estimulados a tomar decisões com objetivos societários, mas, ao contrário, a procurar maximizar suas recompensas (poder, *status*, reeleição, dinheiro etc.), sem contar que há inúmeras barreiras à coleta de dados de todas as informações relacionadas às possíveis alternativas e suas consequências.

Outro aspecto crítico deste modelo relaciona-se à natureza fragmentária de formulação de políticas nas grandes organizações, o que torna difícil coordenar as formulações de decisões de forma tal que a contribuição de todos os especialistas se faça sentir no ponto de decisão.

2. Teoria de grupos – aqui a política pública é entendida como o equilíbrio entre grupos, isto é, os indivíduos com interesses comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentar suas demandas ao governo, cuja tarefa é administrar o conflito entre grupos, mediante o estabelecimento de regras de jogo para a luta entre eles, a negociação de acordos, o equilíbrio dos interesses, a oficialização dos acordos na forma de políticas públicas e o cumprimento efetivo desses acordos. O que quer dizer, nas palavras de Earl Latham (1965⁶ apud DYE, 2010), que “os legisladores julgam a luta dos grupos, ratificam as conquistas da coalizão

⁶ LATHAM, Earl. **The Group Basis of Politics**: A Study in Basing-Point Legislation. New York: Octagon books, 1965, 244p.

vencedora e registram as condições dos perdedores, os acordos e as conquistas sob forma de estatutos”.

Dye (2010) frisa que a influência dos grupos é determinada por seu tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos formuladores de decisão e coesão interna, e que os formuladores estão constantemente respondendo à pressão de grupos, negociando e estabelecendo acordos entre as demandas competitivas dos grupos influentes, procurando formar uma coalizão majoritária de grupos.

3. Modelo da teoria de opção pública: a política como deliberação coletiva dos indivíduos movidos pelo autointeresse – de acordo com Dye (2010), as pessoas perseguem seu interesse próprio, tanto na política quanto no mercado, e, mesmo que sejam levadas por motivos interesseiros, elas conseguem se beneficiar reciprocamente por intermédio da tomada de decisão coletiva. Neste modelo, o governo deve prover bens públicos e intervir sobre as denominadas externalidades através de regulamentações de tais atividades. Contudo, quando não há boas informações sobre as preferências dos cidadãos, não são colocados freios às tendências naturais dos políticos e dos burocratas de expandirem seus poderes na sociedade, exagerando nos benefícios dos programas governamentais e subestimando os custos, com as chamadas ilusões fiscais, impostos ocultos e deduções em financiamentos do déficit.

O modelo da teoria de opção pública dá vazão a grupos específicos, que se organizam para cobrar ações do governo, cujo custo da realização é repartido por todos os cidadãos, criando o feito de excesso de regulamentações, programas e serviços governamentais. Tais grupos começam a trabalhar na atração de membros, desestimulando o investimento e a produtividade, e, quando esses grupos atingem dimensões elevadas, corre-se o risco de se negligenciar as demandas de outros estratos sociais, criando o autointeresse no mercado político.

4. Teoria da elite: políticas como preferência de elites - A teoria sugere que o povo é apático e mal informado quanto às políticas públicas que a elite molda, neste caso, as políticas fluem de cima para baixo, isto é, das elites para as massas, e não refletem as demandas do povo, não que as elites sejam contra seu bem-estar, mas sim que a responsabilidade por esse bem-estar repousa sobre os ombros da própria elite. Entre as elites há um consenso de que os valores básicos do sistema social e a passagem do poder às classes não elitistas deve realizar-se de forma lenta, para que se mantenha a estabilidade e se evite a revolução. Os que governam não pertencem às massas, isto é, o poder está na mão de poucos.

5. Políticas institucionalistas – neste modelo, o governo atribui legitimidade às suas políticas, envolvendo estas universalidades, coerção e cobrando lealdade do cidadão. As instituições governamentais apresentam uma estrutura de comportamentos de indivíduos e grupos, que, persistindo no tempo, afetam o teor das políticas públicas, de modo que facilitem certas consequências de políticas públicas.

6. Incrementalismo – este modelo apresenta-se como sendo conservador no sentido que os atuais programas e políticas são tomados como ponto de partida, e a atenção é virada para os novos programas sobre acréscimos ou decréscimo nos programas em vigor. É característico de governos que não têm informações, contudo, na ausência de um consenso sobre metas ou valores societários, é mais fácil para o governo de uma sociedade pluralista dar continuidade aos programas existentes do que engajar-se no planejamento global de políticas voltadas a metas societárias específicas. O incrementalismo ocorre bastante em governos com escassez de tempo e de verbas para coletar informações sobre possíveis alternativas ou sobre as políticas em vigor.

7. Teoria de jogos – é o modelo que se baseia no estudo racional de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer, e o resultado de sua escolha depende da escolha que cada um faça, portanto as suas escolhas são interdependentes. Este modelo é aplicado em decisões envolvendo guerra e paz, como diplomacia internacional, negociação e articulações extremamente competitivas.

É um modelo abstrato e dedutivo, o seu conceito chave é a estratégia em uma tomada de decisão racional, onde se visa o melhor prêmio depois de considerados todos os possíveis movimentos do adversário, objetivando diminuir custos e maximizar ganhos. Ela é mais usada como guia analítico e não propriamente como um guia de formulação de políticas públicas, pois oferece uma forma clara de pensar sobre opções de política em situações de conflito.

8. Modelo de sistemas – neste modelo, o sistema político é um conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce funções oficiais de alocar valores para a sociedade. Ele encara a maneira de conceber política como a capacidade de resposta destes sistemas às forças que o afetam a partir do meio ambiente e *vice-versa*.

O conceito de sistema implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade, que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com o apoio indispensável de toda a sociedade. De acordo com Dye (2010), o contributo desse modelo se encontra nas questões pertinentes por ele levantadas, como: as dimensões

significativas que geram demandas sobre o sistema público; as características relevantes do sistema político que habilitam a transformar demandas em políticas públicas, como os *inputs* ambientais afetam o sistema político; de que maneira o sistema político afeta o conteúdo de políticas públicas e como essas políticas afetam o ambiente e o sistema político.

Dye (2010) ressalva que cada um destes modelos conceituais por ele apresentados oferece uma maneira diferente de pensar sobre o assunto e até sugere algumas causas e consequências gerais. Segundo Saraiva (2006), os diferentes modelos de negociação apresentados em cada um dos modelos de Dye se verificam ao longo das distintas etapas consideradas em matéria de elaboração e implementação de política pública e, neste momento, faz-se necessária a abordagem de cada uma delas.

De acordo com Saraiva (2006), as etapas que compõem a produção de políticas públicas são três: formulação, implementação e avaliação. Para o autor, o processo nem sempre observa a sequência sugerida, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes. Dye (2010) e Rodrigues (2010) coincidem em relação às fases que constituem o ciclo ou processo de gestão das políticas públicas, sendo que, das seis por eles destacadas, uma fase se difere e se complementa ao outro. O primeiro tem como quarta fase a legitimação da política pública e o segundo acrescenta como quinta fase a do monitoramento: dispondo-se na ordem que o quadro três apresenta:

Fase	Ações desenvolvidas
1. Identificação do problema	<ul style="list-style-type: none"> • Tornar manifestas as demandas para a ação do governo; • Mobilização social, econômica e política.
2. Montar a agenda para a deliberação	<ul style="list-style-type: none"> • Escolher as questões a serem decididas e os problemas a serem tratados (aqui a questão é: porque a escolha de um e não de outro problema?)
3. Formular propostas de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver respostas para problemas a serem resolvidos através de diagnósticos (desenvolvimento de alternativas). • Mobilização para coalizões (intra e extra-governamentais) de compromisso, negociação e decisão através de apoio político.
4. Legitimar a política	<ul style="list-style-type: none"> • Selecionar uma proposta; Articular apoio político; Transformá-las em lei.
5. Implementar as políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar burocracias; Prestar serviços ou prover pagamentos; • Criar impostos.
6. Monitorar	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza-se uma avaliação sobre o impacto da implementação da política (aqui se abre possibilidade de corrigir os rumos da implementação).
7. Avaliar a política	<ul style="list-style-type: none"> • Estudar os programas; Relatar seus <i>outputs</i>; • Avaliar alcance das metas; Propor mudanças e ajustes.

Quadro 3 - Etapas do processo político administrativo de políticas públicas

Fonte: Elaborado pela autora com base na literatura

Como resultados deste processo, poderão resultar as mais variadas tipologias de políticas públicas, de acordo com o aspecto em análise, podem ser citados alguns deles: os recursos para a sua efetivação, o seu contributo nas relações sociais, o seu objetivo etc. Passamos a apresentar a visão de diversos autores que contribuem para a teoria, apresentando alguns tipos de políticas.

Segundo Lodovici e Bernaareggi (1993), o Estado utiliza-se de quatro grupos de instrumentos políticos, nomeadamente: políticas fiscais, de gastos, de endividamento e administrativas. No primeiro grupo, ou seja, políticas fiscais, o Estado usa os impostos e tarifas como instrumentos reguladores, algumas vezes incentivando favoravelmente e outras vezes pressionando as empresas. Majoritariamente estas políticas são circunscritas em nível nacional, exceto em casos de cobrança específica por características particulares da localidade, revertendo estes recursos a favor das comunidades em causa. Os mesmos autores frisam que os incentivos fiscais obtidos por imposição de tributos para empresas locais são menos eficazes para estimular o desenvolvimento econômico.

Lodovici e Bernaareggi (1993) explicam que, no concernente à política de gastos, o Estado recebe benefícios pelo fornecimento ou utilização de bens públicos, benefícios que são geralmente usados para apoiar setores específicos de empresas locais. De acordo com os mesmos autores, os setores subdividem-se em: I) fornecimento de financiamentos (investimentos em capital de risco, subsídios para empréstimos, garantias sobre empréstimos etc.); II) subsídios para os *inputs* empresariais (serviços de informação e consultoria, estrutura, espaços e terrenos, custo de serviços públicos, treinamento de mão-de-obra); III) subsídios para *outputs* empresariais (limitam-se ao fornecimento de oportunidades comerciais e de consultorias de vendas e *marketing*); e IV) benefícios não imputáveis à despesa pública (consideradas as mais difíceis de mensurar e mais importantes, estão relacionadas com o fornecimento de serviços ligados à função produtiva, como transporte, segurança, iluminação de ruas etc.). Neste caso, a dificuldade de mensurá-las reside no fato de tais benefícios abrangerem como consumidores, além das empresas, a comunidade local. E, portanto, quando embutidas nas despesas do setor privado, provocam uma pressão salarial.

Quanto a Políticas de endividamento, este grupo de instrumentos comporta as despesas de longo prazo para aumento líquido de capital físico e humano, tem função reguladora e estabilizadora da demanda agregada para manter as taxas de ocupação a preços estáveis. É encarada como uma forma de dividir o ônus das despesas dos projetos, que exigem amplo

emprego de capital, isso por dois grandes motivos: viabilizam grandes projetos e distribuem a longo prazo os custos de financiamento de projetos de investimento. Os teóricos realçam que os ônus de endividamento em nível local devem ser contidos, pois podem implicar uma diminuição da possibilidade de efetuar outras despesas caso ocorra carência de reembolso, que deverá ser coberta com a subtração do consumo corrente.

E, por fim, as Políticas administrativas - compreendem uma ampla gama de atividades não financeiras do governo central ou local, com objetivo de evitar obstáculos ao investimento e à criação de riqueza, porém acarretam custos de execução que se inserem em duas categorias: 1) tempo necessário para trabalhadores e dirigentes entenderem as ordens emanadas pelo governo central e sua aplicação, 2) e, por outro lado, as despesas decorrentes da sua implementação.

De acordo com Teixeira (2002), relativo ao seu papel nas relações sociais, as políticas públicas podem assumir caráter de: a) Políticas distributivas – as que visam distribuir benefícios individuais, normalmente costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo; b) Políticas redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retirando recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos sociais; c) Políticas regulatórias – as que visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender a interesses gerais da sociedade.

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. Elas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social (TEIXEIRA, 2002). Algumas políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas). Atualmente a globalização torna a decisão por um destes objetivos mais complexa, por estarem em jogo cada vez mais, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões, mesmo quando essas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais, introduzindo, nesse processo, o fator de ideologia política e mecanismos institucionais em cada destino (OOI, 2002; SHARPLEY, 2000).

Quando a política pública recorre aos incentivos do produtor para distribuir recursos, o mercado é manipulado com esperança de induzir resultados específicos, mas as limitações estruturais de mercado favorecem os produtores, não atendendo às necessidades dos atores sociais e aumentando as desigualdades de acesso aos recursos, uma vez que os primeiros passam a ter capacidade de decidir a favor do que lhes é mais vantajoso, como, por exemplo, dar enfoque a certo segmento de consumidores que lhe seja conveniente atender (KLIKSBURG, 1994).

No âmbito do grau de intercepção das políticas de desenvolvimento local, Lodovici e Bernaareggi (1993) destacam três tipologias relacionadas ao modo de aplicação da teoria, tendo em conta suas finalidades e prioridades:

1) **Abordagens não-intervencionais** – são essencialmente dominadas pela ótica de mercado, com clara ênfase na criação de mercado capital de mão-de-obra livre de qualquer vínculo para maior eficiência econômica. Naturalmente segue a linha de políticas de desenvolvimento econômico no campo fiscal e da despesa que permite pouca descentralização de responsabilidades. Nesta abordagem, o raio de ação dos governos locais é bastante limitado, desempenhado este, o papel de administrador e fornecedor de serviços, a fim de que as receitas provenham de uma política de preços de mercado ou de subsídios compensatórios.

Esta orientação ideológica parte do pressuposto de que as desigualdades de desenvolvimentos locais serão promovidas pelo estímulo de migração de mão-de-obra e de investimentos das regiões estagnadas e com excedente, para as localidades em crescimento, que ofereçam possibilidade de melhores salários. A orientação baseia-se na teoria de dinâmica de crescimento, embora a teoria normativa defenda que tal previsão não seja garantida pelo fato de existir, na maioria das vezes, carência de informações ou imperfeição do nível de produção, ficando as políticas de investimento local somente no papel, isto é, no âmbito do planejamento e longe da prática.

2) **Abordagem ativista** – nesta perspectiva, as inteiarações governamentais vão além de planejamento e distribuição de subsídios. Elas fornecem estruturas físicas de importância estratégica e estimulam o investimento no campo de desenvolvimento humano, como educação e treinamento profissional. Esta abordagem usa-se de incentivos fiscais modestos e circunscritos aos níveis setoriais e geográficos, de modo a aumentar atrativo em algumas áreas.

3) **Abordagem intervencionista** - oposta à abordagem de livre mercado, os investimentos por parte do setor público constituem o aspeto-chave da política econômica. Do Estado, são

exigidos planejamento nacional, definição de prioridades, mecanismos administrativos e formas de financiamento apropriado. Estas políticas fundamentam-se no “consenso sobre o bem-estar”, registrado no pós-guerra.

Embora criticadas por terem uma incisão política específica, respondem a graves dificuldades econômicas próprias das localidades e se baseiam em pesquisas no campo, nas características estruturais, na localização de grupos carentes e no controle de empresas locais, exigindo, para a sua implementação, uma abundância de recursos. Constitui uma iniciativa que tenta abordar a preponderância estatal sobre os atores privados, mas que normalmente reflete a tendência de confiar no mercado. Essa abordagem pressupõe uma combinação entre iniciativa privada e planejamento local, encaminhando os fluxos de investimento de capital para o bem-estar da comunidade. Portanto, no processo estatal de coordenação do setor privado, os investidores têm a certeza de um tratamento favorável e de subsídios em troca de permitir que os organismos estatais participem da escolha dos terrenos para implantação de seus projetos. Contudo, tais decisões continuam a ser tomadas por critérios de mercado, ignorando os problemas sociais locais (KLIKSBERG, 1994).

Segundo Teixeira (2002), quanto ao grau de intervenção, as políticas públicas podem ser: 1) **estruturais** - quando buscam interferir em relações estruturais, como renda, emprego, propriedade etc.; de caráter 2) **conjuntural ou emergencial** – objetivando amainar uma situação temporária e imediata. E quanto à abrangência dos possíveis benefícios, encontramos políticas públicas: a) **universais** – para todos os cidadãos, b) **segmentais** – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.), e c) **fragmentadas** – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento. Todo este composto de elementos, que definem o contexto de políticas públicas, pode ser resumido pela figura 2:

Figura 2 - Síntese da relação entre os elementos conceituais das políticas públicas

Fonte: Elaborado pela autora com base na literatura

Segundo Ferreira (2008), em turismo, as políticas públicas são, por excelência, multissetoriais e de difícil implementação, pois se tornam extremamente complexas. Assim, em outras políticas setoriais, podemos encontrar programas, projetos e atividades com forte rebatimento sobre o turismo, como é o caso da infraestrutura, das políticas urbanas, de emprego e renda, e, mais recentemente, de preservação ambiental. Em parte, essas dificuldades podem ser creditadas à característica multissetorial e multi-institucional do turismo, uma vez que uma política envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal), diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda diferentes setores de atividade econômica, tornando a sua implementação problemática e mais difícil de ser controlada. Mesmo quando se trata apenas do nível local, há que se considerar, ainda, a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas para o sucesso da implementação, sendo que a ação depende de certo número de elos em uma cadeia (FERREIRA, 2008).

Existem diversas formas de estudar uma política, estas formas dependem do ponto de vista em que se situa o analista. Segundo Saraiva (2006), há, pelo menos, sete perspectivas para se analisar uma política: 1) Estudos de conteúdos políticos, nos quais o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; 3) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o

fornecimento de serviços variam entre áreas; 4) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política, podem ser descritivos ou prescritivos; 5) informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; 6) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; 7) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

A presente pesquisa, de uma forma despretensiosa, tentará se cingir nos primeiros dois pontos de vista indicados pelo autor, de forma a perceber como a gênese, o desenvolvimento e a interação entre os diferentes atores contribuem para o resultado proporcionado pelas políticas públicas, quer no desenvolvimento sustentável do setor turístico, como na melhoria de vida que este proporciona às comunidades locais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, é apresentada a estrutura e o plano concebido para o alcance da resposta para a questão da pesquisa. Constituindo a primeira, há a configuração ou organização de relações entre as variáveis do estudo, como descrito no ponto 3.1, e correspondendo ao segundo, há o programa geral de atividades de coleta, mensuração e análise dos dados, como descrito no ponto 3.2 (COOPER; SCHINDLER 2003).

3.1. Contexto metodológico

Segundo Souza (1999), as teorias que fundamentam as metodologias de pesquisa são elaboradas para justificar a prática social, outras como meio de explicação ou ainda de conhecimento. No caso da presente pesquisa, o propósito foi reconstruir a realidade de um sistema social predefinido, o caso de Vilankulos, de uma forma abrangente, tentando perceber fenômenos específicos e delimitáveis pela sua complexidade interna e pelo nível de intensidade das suas relações sociais, merecendo, assim, de acordo com Sampiere, Collado e Lucio (2006), um enfoque qualitativo. De acordo com os mesmos autores, este enfoque é baseado em métodos de coletas de dados sem medição numérica. Regularmente, as hipóteses surgem como parte do processo de pesquisa, que, por sua vez, deve ser flexível e se move entre os eventos e a interpretação, entre as respostas e o desenvolvimento da teoria.

Ao longo da coleta de campo, o pesquisador foi metodologicamente plural e guiou-se pela situação, contexto, recursos disponíveis, objetivos e seu problema de estudo, adotando assim uma postura pragmática, como defende Hair et al. (2005). Este esforço foi empreendido no sentido de entender e compreender o fenômeno, em suas normas, amplitude dos comportamentos e nas formas de viver em seu ambiente natural. Vieira e Zouain (2004) complementam, argumentando que a pesquisa qualitativa facilita a exploração de possíveis contradições entre as fontes de evidência.

Cooper e Schindler (2003) referem que, além do enfoque da pesquisa, definir a estratégia, de acordo com o objetivo delineado, constitui um passo importante na determinação da amostra, do escopo da pesquisa e da coleta de dados. Nesta perspectiva, Yin (2001), Sampiere, Collado e Lucio (2006) afirmam que as pesquisas podem ter um enfoque exploratório, descritivo, correlacional e explicativo. Considerando o fato de a revisão da literatura ter revelado que o tema é pouco pesquisado ou, pelo menos, que a perspectiva que se

pretende abordar no nosso estudo é ainda pouco explorada, caracterizamos o estudo como sendo descritivo-explicativo. Yin (2001), Sampiere, Collado e Lucio (2006) realçam que esse tipo de pesquisa é o ideal para estudar comportamentos humanos, uma vez que determinam tendências, identificam áreas, contextos, situações de estudo e relações potenciais entre variáveis, embora metodologicamente impliquem maior risco. Por outro lado, a escolha prende-se ao fato de se objetivar a compreensão da manifestação de um fenômeno, especificando suas propriedades, ou mesmo características e perfis importantes de pessoas, grupos e comunidades que se submeteram à análise. Portanto, é possível medir-se e avaliar-se as dimensões ou componentes do objeto em causa, para o contextualizar, classificar e não o mensurar.

Quanto ao modelo, a pesquisa foi classificada como não-experimental transversal, por se tratar de um estudo cuja realização ocorreu sem manipulação intencional e deliberada das variáveis independentes, e as relações entre as variáveis se realizaram sem influência do pesquisador. Transversal por ter se centrado nos seguintes objetivos: (a) analisar qual é o estado ou a presença de diversas variáveis, no nosso caso concreto, analisar o desenvolvimento turístico, o ciclo de desenvolvimento de políticas públicas, o processo decisório etc.; (b) avaliar uma situação, comunidade, evento, fenômeno ou contexto, especificamente a implementação de políticas públicas ou a percepção de seu impacto por parte dos atores políticos em Vilankulos; e (c) determinar ou situar qual a relação entre um conjunto de variáveis em dado momento, como, por exemplo, a relação entre as estruturas governamentais nos seus diversos níveis, proporcionando uma visão panorâmica do estado da unidade de estudo, e, em certas ocasiões, permitindo fazer descrições comparativas entre grupos e subgrupos de pessoas, objetos ou indicadores (SAMPIERE; COLLADO; LUCIO, 2006).

A metodologia que se usou nesta pesquisa é a de Estudo de Caso, que, segundo Santos e Candeloro (2006) e Yin (2001), é o método que mais se alia à pesquisa de natureza qualitativa descritivo-exploratória de fenômenos sociais ou fatos contemporâneos, prestando-se ao rastreamento de inúmeros problemas que afligem os mais diversos setores das corporações de iniciativa privada, determinados segmentos da esfera pública e algumas áreas de ciências contábeis. De acordo com Cooper e Schindler (2006), o estudo de caso objetiva uma análise contextual completa de poucos fatos ou condições e suas inter-relações, para os autores, a ênfase no detalhe permite a obtenção de informações valiosas para a resolução de problemas, avaliação e estratégia.

3.2. Desenvolvimento da pesquisa

Na presente seção, apresentamos a articulação sistemática das ações concernentes à efetivação da pesquisa e as teorias que as fundamentam. Foram identificadas, para o alcance dos objetivos delineados, cinco fases para desenvolvimento do estudo, nomeadamente: (1) estruturação da pesquisa, (2) preparação do trabalho de campo, (3) coleta de dados, (4) tratamento e análise de dados e (5) elaboração e apresentação do relatório de pesquisa (vide figura 3).

Figura 3 - Estrutura do trabalho

Fonte - Elaborada pela autora

3.2.1 Métodos e instrumentos de coleta de dados

De acordo com Souza (1999), o processo metodológico para o conhecimento do cerne sobre o desenvolvimento local é desencadeado e implementado através de instrumentos e técnicas que devem ter em consideração algumas peculiaridades da pesquisa. Uma vez que as técnicas constituem todo o conjunto de condições especiais de tratamento e manejo de determinados recursos, suas escolhas levarão em conta as habilidades particulares da pesquisadora, disponibilidade de recurso e tempo.

1ª Fase - Estruturação da pesquisa

a) Revisão da literatura - Neste primeiro momento, desenvolveu-se a pesquisa bibliográfica preliminar em obras físicas, eletrônicas, artigos de bases de dados, como Science Direct e Scopus. O objetivo deste esforço visou: a) criar uma fundamentação teórica para justificar a pertinência da pesquisa, desenvolvida no capítulo 1; b) destacar a linha de orientação da pesquisa, apresentada no capítulo 2, no qual são evidenciadas as relações entre as variáveis, de acordo com os autores identificados para a abordagem; c) e, por fim, possibilitou a definição dos pressupostos epistemológicos que orientaram a concretização da pesquisa (VIEIRA; ZOUAIN, 2004).

b) Elaboração do projeto - À semelhança da revisão da literatura, esta etapa contou com a pesquisa bibliográfica, que proporcionou uma melhor habilidade para a concepção e redação do projeto de pesquisa através do aprofundamento de questões relacionadas à apresentação do projeto, ao contexto metodológico e aos itens para a persecução da pesquisa em si.

2ª Fase - Preparação do trabalho de campo

Vieira e Zouain (2004) afirmam que, apesar de vários autores da ala de pesquisas quantitativas contestarem o caráter subjetivo e o maior grau de flexibilidade do pesquisador diante das ferramentas de recolha de dados dos estudos qualitativos, neste tipo de pesquisa, pode-se e deve-se estabelecer detalhadamente os procedimentos científicos para a sua persecução. A partir disso, neste ponto, apresentamos a operacionalização das variáveis, identificando as técnicas e instrumentos de coleta de dados a elas referente.

Yin (2001) aponta três princípios para a coleta de dados em um estudo de caso:

- (a) evidências provenientes de várias fontes que convirjam em relação ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas; para este aspeto, os instrumentos de coleta vinculam dados a serem verificados por meio de análise documental combinada com observação direta, em outros casos, análise documental combinada com as entrevistas;
- (b) um banco de dados, isto é, uma reunião formal de evidências distintas a partir do relatório final do estudo de caso;
- (c) um encadeamento de evidências, isto é, ligações explícitas entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões a que se chega.

Contudo, para efetivação desses princípios, algumas condições preparatórias antecederam a etapa de coleta de dados, tais como:

Iº - definição dos documentos a serem analisados;

IIº - definição e relação dos entrevistados;

IIIº - elaboração das questões das entrevistas semiestruturadas (vide apêndice A e E);

VIº - contatos preliminares com as entidades envolvidas no assunto, como operadores turísticos das estâncias da área de estudo, repartições públicas; e

Vº - escolha e aquisição dos equipamentos de suporte às entrevistas (gravadores e fitas-cassete).

O objetivo principal desses procedimentos, segundo Yin (2001), é garantir as condições necessárias para que o processo de coleta de dados ocorra sem qualquer sobressalto. Neste estágio da pesquisa, foram também testados os roteiros de entrevistas diante de um grupo de 12 pessoas próximas à pesquisadora que tinham o perfil dos entrevistados, isto é, funcionários públicos, trabalhadores de estabelecimentos de restauração e indivíduos comuns da sociedade moçambicana. A testagem dos instrumentos decorreu nos meses de Abril e Maio de 2011. Com ela, foi possível a verificação da pertinência e eficácia das perguntas. Posteriormente realizaram-se pequenos ajustes aos roteiros das entrevistas semiestruturadas, como, por exemplo, a reformulação de algumas questões que se constatou não serem objetivas e claras, e também foram acrescentadas perguntas relacionadas ao ciclo de formulação de políticas públicas.

3ª Fase - Coleta de dados

Quando consideramos o escopo da pesquisa qualitativa, vários autores são unânimes na utilização de diversas fontes de informações, uma vez que existe uma grande limitação no que concerne ao controle dos eventos e participantes da pesquisa, exigindo do pesquisador uma maior flexibilidade e paciência na adequação da melhor técnica ao ambiente (YIN, 2001). Para colmatar as incertezas deste processo e valorizar as informações fornecidas por vários entrevistados, foram escolhidas algumas fontes de evidências propostas por Yin (2001), Cooper e Schindler (2006) para coleta de dados em estudos de caso: análise de documentos, entrevistas semiestruturadas e observação direta, desenvolvidas aqui da seguinte forma:

a) **Análise de documental** - também tratada como aglutinação documental de informações por Souza (1999), consistiu na exploração de informes técnicos de instituições

públicas, relatórios de programa e processos de trabalhos vivenciados pela comunidade. Os documentos fornecidos pertencem majoritariamente a instituições públicas (vide apêndice B).

Souza (1999) refere que o contato com este tipo de documentos aproxima o pesquisador da realidade estudada, facilitando a caracterização da área de estudo, no que se refere a demografia, aspetos histórico e/ou físicos, relações de produção e toda a realidade econômica, política e cultural, fundamentais para compreensão da unidade temática. No caso particular do estudo, documentos como relatórios e balanços possibilitaram o desenho do estágio de desenvolvimento turístico do país e de Vilankulos, especificamente, e contribuíram expressivamente para a montagem do ciclo de formulação de políticas públicas no caso de Moçambique. Tal como afirmou Yin (2001), estas informações revelaram modelos de tomada de decisão, metodologias de implementação de projetos que se mostrem eficientes ou ineficientes, condições ambientais que propiciaram certas soluções de problemas e encaminharam a pesquisadora à subunidades, que constituíram novas fontes de evidências para o trabalho de campo, fornecendo contatos de entidades envolvidas nos projetos ou fatos em análise.

Com base nos documentos disponibilizados, foi possível vislumbrar a necessidade de entrevistar funcionários do Ministério de Planificação e Desenvolvimento (MPD), da Assembleia da República (AR), entre outros, que não faziam parte da relação dos entrevistados. Segundo Sampiere, Collado e Lucio (2006), esta técnica permite, sobretudo, a imersão inicial do pesquisador no campo, isto é, através dela o pesquisador pode escolher o melhor ambiente para o trabalho de campo (indivíduos da comunidade, departamentos de instituições públicas, privadas etc.) a partir da avaliação da sua acessibilidade.

No concernente à amostra do estudo, os mesmos autores, Sampiere, Collado e Lucio (2006), consideram o estudo de caso o estudo da “amostra”, sendo, portanto, a fase de coleta de dados o momento em que ela é definida, de acordo com as informações preliminares já obtidas. Durante a coleta de dados, foram entrevistados 40 participantes (vide quadro 4), cuja maior parte foi sendo indicada pelos participantes previamente definidos. Esta indicação tinha em consideração a especialização da pessoa em relação ao assunto em causa no momento, gerando assim uma espécie de “bola-de-neve”.

Entrevistados	Nº	Instituições
Funcionários públicos	15	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de estatística do MITUR • Departamento de áreas de conservação • Direção nacional de turismo • Projeto janela única • Departamento de fiscalidade e orçamento o MPD • Serviços distritais de atividades económicas • Serviços distritais de ambiente e infraestruturas • Serviços distritais de trabalho • Serviços distritais migração • Administração do parque nacional de Bazaruto • Projeto de apoio a competitividade do sector privado
Operadores	6	<ul style="list-style-type: none"> • Fórum de operadores turísticos de Vilankulos • Estâncias turísticas de alojamento
Comunidade local	7	<ul style="list-style-type: none"> • Estudantes • Vendedor • Informais
Turistas	9	
Agentes económicos privados	3	<ul style="list-style-type: none"> • Bancos • Serviços de contabilidade

Quadro 4 - Lista de participantes das entrevistas semiestruturadas

Fonte: Elaborado pela autora com base na literatura

b) Entrevistas semiestruturadas

Survey de experiência – embora se inclua esta técnica na perspectiva de entrevistas semiestruturadas, de acordo com Cooper e Schindler (2006), o *survey* de experiência se diferencia na medida em que objetiva colmatar as possíveis lacunas da análise a documentos secundários, que poderiam não estar acessíveis (por falta de organização dos próprios arquivos ou por serem confidenciais a elementos externos à organização). A sua utilização consistiu em buscar informações com pessoas experientes das áreas em causa (planificação e turismo), como é o caso do Diretor Nacional do Turismo, Dr. Martinho Muatxiua, Diretor-geral do antigo Fundo do Turismo Moçambicano, Dr. Zacarias Sumbana, administrador do distrito de Vilankulos, assessora jurídica parlamentar da Assembleia da República, dentre outros participantes (vide quadro 5). A intenção deste processo foi extrair dessas entidades informações de suas memórias e de suas experiências coletivas. As entrevistas foram o mais flexível possível, de forma a explorar o máximo do pesquisado.

Entrevistados	Instituições
<ul style="list-style-type: none"> • Diretor Nacional do Turismo - Dr. Martinho Muatxiua, • Diretor-geral do antigo Fundo do Turismo Moçambicano - Dr. Zacarias Sumbana, • Dr. Egídio Cuteia, • Administrador do distrito de Vilankulos – Antônio Mandlate, • Assessora jurídica parlamentar – Luisa Uachiço 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ministério do Turismo 2. Ministério do Plano e Desenvolvimento 3. Governo Distrital de Vilankulos 4. Assembléia da República

Quadro 5 - *Survey* de experiência

Elaborado pela autora

Importa referir que a utilização dessa técnica tornou a coleta de dados morosa, na medida em que as individualidades, apesar de abertas a participar da pesquisa, a maior parte encontrava-se com a agenda bastante ocupada. Este fato fez com que os entrevistados destacassem seus subordinados para fornecer as informações. No entanto, estas pessoas nem sempre se mostravam à vontade para tal, obrigando a pesquisadora a ter que se adaptar às condições por eles impostas, como a proibição de uso de gravador, pedidos de anonimato, seguimento de protocolos de formalidades, como apresentação de uma credencial nacional em vez da credencia da faculdade (vide anexo C), que, em outras instituições, constituía um constrangimento (como poderão observar nem todas as instituições carimbaram a credencial), pois, em alguns casos, em vez de exigidas, tais formalidades eram dispensadas ou mal encaradas, isto é, intimidavam os participantes ou os destacados para fornecerem os dados solicitados.

Entrevistas semiestruturadas – embora Yin (2001) e Souza (1999) considerem melhor as entrevistas abertas e espontâneas para estudo de caso, em uma fase em que já se tinha um conhecimento básico sobre os entrevistados e sobre o ambiente em que as entrevistas decorreriam, Richardson (2008) aconselha que estas sejam guiadas. Ele frisa que entrevistado deveria estar à vontade, claro, para que ele pudesse se aprofundar nos temas que considerasse fundamentais (antecedentes, situação atual, participação em eventos que envolvem a temática principal do estudo, motivos para determinado comportamento, opinião, relação com outros intervenientes etc.). Esta técnica foi aplicada a membros da comunidade local, no geral, como

trabalhadores de estâncias turísticas, funcionários públicos, agentes econômicos e alguns turistas (vide quadro 4). O principal objetivo, neste momento, foi conhecer a percepção geral do nível do desenvolvimento turístico na região, a sua influência no cotidiano comunitário e a participação da comunidade local no desenvolvimento de programas públicos relacionados com o setor (vide apêndice E).

c) Observação direta – de acordo com Souza (1999), o desenvolvimento desta técnica consiste na ação de perceber fatos que ajudem a compreender o objeto de estudo. Seu uso destacou-se na: 1) exploração dos ambientes físicos, como situação ambiental do destino, comportamentos da comunidade local perante turistas, existência de placas de informação; 2) descrição de características implícitas no decorrer das interações com os entrevistados (SAMPHERE; COLLADO; LUCIO, 2006) (vide apêndice D).

4ª Fase - Tratamento e análise de dados

Uma vez tratando-se de um estudo de caso, os dados foram analisados à medida que eram coletados, afetando, desta forma, os esforços posteriores no que diz respeito aos participantes e às perguntas a eles colocadas (YIN, 2001). Portanto, no decorrer da coleta de dados, fez-se a transcrição textual das entrevistas, o que permitiu a inclusão de algumas questões que se mostraram ausentes nos primeiros contatos com os participantes da pesquisa.

Posteriormente os documentos fornecidos pelas instituições, as entrevistas e notas da observação direta foram agrupados por temas relativos aos pontos da revisão da literatura, de forma a tornar possível o desenvolvimento sequenciado e coerente dos temas em categorias e relações entre as variáveis das informações verbais e não verbais coletadas. No momento seguinte, realizou-se a revisão das transcrições e reduziu-se a informação com vista à visualização das conclusões. De acordo com Yin (2001), uma vez reduzidos os dados, desenvolvem-se as teorias através da integração⁷ e tabulação para o cruzamento de temas e informantes. Esta ação prevê também a ilustração das informações por meio de diagramas de fluxos, visando evidenciar as inter-relações entre os atores, como foi o caso do processo político administrativo de desenvolvimento de políticas públicas.

Para a validação das conclusões da pesquisa qualitativa, foi selecionada a técnica de triangulação de dados (YIN, 2001). A aplicação desta técnica consistiu no desenvolvimento de temas sob várias perspectivas, por meio da utilização das informações provenientes de

⁷ Processo de desenvolvimento de teorias a partir de identificação de temas e categorias.

múltiplas fontes de coleta de dados. Segundo Vergara (2006), esta é a técnica ideal para amostras intencionais. Para a autora, mais do que a validação, a triangulação proporciona uma visão do objeto de estudo a partir de vários pontos de referência. Seu uso perspectivava a descoberta de algumas contradições em determinados assuntos abordados nas entrevistas realizadas, contudo não foi o que se verificou, os intervenientes públicos que participavam do processo de coleta de dados apresentavam discursos similares. Na opinião da pesquisadora, este fato foi motivado pela seguinte razão: uma vez que a marcação da realização das entrevistas contou com intermediação dos chefes hierarquicamente superiores dos entrevistados, estes, por sua vez, viam-se obrigados a dizer somente o conveniente para pesquisa, enviesando aquela que, de fato, poderia ser a realidade do funcionamento da máquina administrativa.

5ª Fase – Elaboração de redação do relatório final

De acordo com Choi e Sirakaya (2005), as primeiras medições do crescimento sustentável, no geral, datam do início do século XX, registradas por William Ogburn, que desenvolveu instrumentos estatísticos para acompanhar as tendências e mudança social. Até 1960, estes parâmetros já incorporavam as dimensões sociopolíticas e culturais, contudo o turismo não era considerado o tema central desses esforços, e a maioria destes indicadores não podia ser usada para esta atividade.

Choi e Sirakaya (2005) criaram indicadores de sustentabilidade para monitorar o desenvolvimento do turismo em cinco dimensões: política, social, ecológica, econômica, tecnológica e cultural. No entanto, eles frisam que os indicadores constituem instrumentos de operacionalização, monitoria e medição do crescimento da atividade, isto é, são os passos finais do processo de planejamento. Então, devem fazer parte deste processo a estruturação de políticas públicas, seus instrumentos de implementação e avaliação que incluam elementos como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação e qualidade de vida (TEIXEIRA, 2002).

Com o esforço de compreensão da realidade exposta, tentou-se fornecer, com o relatório final da pesquisa, subsídios que elucidem melhor as questões, levantadas por Choi e Sirakaya (2005) e Teixeira (2002), que se revelam de extrema importância para:

- a) Os vários intervenientes da indústria turística, especificamente os tomadores de decisão, esperando oferecer-lhes uma visão abrangente do processo de elaboração e implementação de

políticas públicas para o desenvolvimento sustentável local, propiciando, assim, condições de maior comprometimento na realização de suas responsabilidades; e

b) A comunidade acadêmica interessada na temática, que, de certa forma, terá mais informações válidas que aumentem a sinergia para a melhoria da literatura da área, em estudos de campo similares no futuro.

4. ESTUDO DE CASO

No presente capítulo, apresentaremos as constatações que foram levantadas em campo, tendo em conta as perspectivas apresentadas pela literatura da pesquisa, para uma posterior análise com base na discussão que os autores fazem sobre o assunto.

4.1. Turismo em Moçambique

Segundo Barreto (2003), uma das primeiras referências do continente africano na história do turismo como atividade turística foi no séc. XVI, período em foi construído o primeiro hotel do mundo no Cairo (Egipto), o Wekalet-Al-Ghury, para atender os mercadores na expansão comercial. Inclusive, de acordo com Lockwood e Medlik (2003), a região do norte de África (Marrocos, Tunísia, Argélia, Líbia e Egito) pertencente ao Médio Oriente sempre fez parte das rotas tradicionais de turismo internacional, particularmente o Egito, a Tunísia e a Líbia. Tal privilégio deve-se às suas atrações, que consistem na riqueza cultural e religiosa incomparáveis, suas praias não poluídas, selva e reconhecido carinho e generosidade do seu povo. A Organização Mundial de Turismo (OMT, 2007) reforça afirmando que esta região constitui a que tem registrado o maior crescimento nas taxas e receitas de chegadas de turistas, como mostra a tabela 2.

Tabela 2 - Participação das regiões no mercado turístico mundial (bilhões de Euros)

Região/Período	1995	2005	Participação (%)	Variação % (1995-2005)
Mundo	536	803	100	58
Europa	310,8	438,7	54,4	48
Ásia	82,5	155,3	19,8	103
Américas	109	133,2	16	25
América do Sul	11,7	18,2	2,2	61
Brasil	2	5,4	0,6	152
África	20,1	37,3	4,8	103
Oriente Médio	13,7	38,3	4,9	205

Fonte: OMT (2007)

Não obstante, observando ainda a tabela 1, verificamos que, embora com uma pequena participação no mercado turístico mundial (4,8%), a África Subsaariana igualmente tem sido umas das regiões que mais têm mostrado um rápido desenvolvimento no setor. Este desenvolvimento baseia-se no seu vasto potencial, com diversos recursos físicos e culturais (LOCKWOOD; MEDLIK, 1993).

Autores como Ankomah (1991) e Teye (1988) defendem que estes países têm encarado o turismo como uma forma de diversificar as suas economias, a fim de fornecer oportunidades de melhoria de condições de vida aos seus cidadãos. Fazem parte desta região todos os países a sul do Deserto do Sahara, excluindo a Namíbia e África-do-Sul. A região possui 7.2 milhões de km² e uma população de 474 milhões de habitantes, que majoritariamente dependem das exportações agrícolas. Em termos de potencialidades turísticas, possui um clima e vegetação variados, que vão de desertos quentes à florestas equatoriais e de floresta mediterrânica a savanas tropicais, com grandes concentrações de animais selvagens, e ainda oferece uma rica fusão de culturas vibrantes (ANKOMAH, 1991).

Teye (1988) afirma que, para África atrair turistas estrangeiros, deverá adotar uma abordagem regional (formando parcerias com a África Ocidental, Oriental, Central e África Austral) juntando, desta forma, as suas forças, para oferecer a sua região como um pacote de férias, uma vez que turistas da América do Norte e Europa Ocidental, seus fortes mercados, preferem visitar vários países em uma única viagem. Neste contexto (LOCKWOOD; MEDLIK, 1993), destacam-se, na região, algumas experiências que têm servido de exemplo para os demais países, fazendo menção à repercussão do turismo em economias, como é o caso do Quênia e Tanzânia, que estão se firmando na África oriental e aumentando a consciência à realidade turística de países vizinhos, como Moçambique, que, segundo a OMT (2007), constitui o quinto país que mais recebe turistas nesta região da África, perdendo para as Ilhas Maurícias, Quênia, Ilhas Reunião e Tanzânia.

Moçambique é um país localizado estrategicamente na costa oriental da África Austral, limitado à norte pela Zâmbia, Malawi e Tanzânia, a leste pelo Canal de Moçambique e pelo Oceano Índico, a sul pela África do Sul e a oeste pela Suazilândia e pelo Zimbabwe. Portanto, é a porta de entrada para o interior de África de seis países (vide fig. 4). Possui uma área 799 390 km² (13 000 km² de águas interiores) e mais de 2000 km de costa. De acordo com o censo de 2007 (INE, 2007), tem uma população 20.579.265.

Figura 4 - Localização de Moçambique

Fonte: Portal do governo de Moçambique

Antiga colônia e província ultramarina de Portugal, Moçambique teve a sua independência em 25 de Junho de 1975, herdando uma estrutura económica colonial caracterizada por uma assimetria entre o Norte e o Sul do País e entre o campo e a cidade. O Sul com as cidades mais desenvolvidas que o Norte e o campo. A ausência de uma integração económica e a opressão extrema da mão-de-obra constituíam as características mais dominantes dessa assimetria. A estratégia de desenvolvimento formulada para inverter esta assimetria apostou em uma economia socialista centralmente planificada. No entanto, a conjuntura regional e internacional desfavorável, as calamidades naturais e um conflito militar interno de 16 anos inviabilizaram a estratégia (NEVES, 2003). O endividamento externo (cerca de 5,5 bilhões de dólares em 1995) obrigou o País a uma mudança radical para uma estratégia

de desenvolvimento do mercado, filiando-se às Instituições de *Bretton Woods*⁸ e a consequente adaptação a um Programa de Ajustamento Estrutural a partir de 1987. Desde então, o País tem registrado um notável crescimento econômico do Produto Interno Bruto (PIB), em 2009 de 7%, chegando mesmo a atingir níveis de dois dígitos, e uma inflação de 12,5 no mesmo ano (GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2011). O Estado, através da execução da sua política orçamental, regula e dinamiza as áreas socioeconômicas mais importantes e cria um ambiente de negócios muito favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada (NEVES, 2003).

Segundo Moçambique (2010), o potencial econômico do país para a atração de investimentos na agro-indústria, agricultura, turismo, pesca e mineração tem crescido, e megaprojetos como a Mozal, Barragem de Cahora Bassa, Corredores Ferro-Portuários e Complexos Turísticos ao longo de todo o país têm contribuído significativamente para colocar Moçambique na rota dos grandes investimentos regionais e internacionais. O país faz parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), da *Commonwealth*⁹, da Organização da Conferência Islâmica e da ONU.

O setor de turismo, em Moçambique, constitui o terceiro que mais contribuiu para o PIB nacional com uma percentagem de 7,6 em 2008, perdendo para a agricultura e a agro-indústria, e empregou 8.06% dos trabalhadores registrados em 2009 (BANCO MUNDIAL, 2010). Este setor tem evoluído com a implementação de novos projetos de investimento, cujo valor ascende a US\$ 741 milhões, correspondendo a um crescimento na ordem de 20%. O número de chegadas de turistas internacionais registrou um incremento na ordem de 15% , e as cobranças de receitas do turismo na balança de pagamentos atingem a cifra de US\$ 216 milhões, o que equivale ao crescimento em 10% (GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2011).

Moçambique é um destino turístico de natureza receptiva e normalmente intensivo, com uma tendência a se tornar itinerário. Este fato determinou o caráter dos dados disponibilizados para a pesquisa no que se refere à caracterização da área de estudo, o que quer dizer que foram

⁸ Acordo pelo qual o dólar passa ser a principal moeda do sistema financeiro mundial e os países membros utilizavam-na para financiar os seus desequilíbrios comerciais, minimizando custos de detenção de diversas moedas estrangeiras.

⁹ Comunidade das Nações - organização intergovernamental na qual Estados-membros cooperam num quadro de valores e objetivos comuns, conforme descrito na Declaração de Cingapura. Estes incluem a promoção da democracia, direitos humanos, boa governança, Estado de Direito, liberdade individual, igualitarismo, livre comércio, multilateralismo e a paz mundial.

identificadas como empresas que compõem a “indústria turística” as empresas de atenção ao visitante, isto é: alojamento turístico, alimentação, atrações e atividades de recreação, transporte (embora muitos turistas prefiram vir com seus veículos via terrestre para aproveitar a combinação *Bush and beach*¹⁰ que o país oferece), local de *souvenires* e similares e de apoio ao visitante.

A demanda turista, em 2010, segundo Moçambique (2010), foi 1.836.143 turistas provenientes de mercados regionais, com 70 % (51,6% da África do Sul, 12,4% Malawi, 8% Zimbabwe), e 16% de turistas internacionais, provenientes dos Estados Unidos com 3,4%, do Reino Unido com 2,7%, de Portugal com 1,4% e aproximadamente 10% de turistas domésticos. As principais motivações de visita ao país são: lazer e férias 58,7%, negócios 22,1% e visita a familiares 10,8%. Ainda de acordo com os dados do Moçambique (2010), 88% dos turistas que visitam Moçambique optam por viagens particulares, o que indica ser uma demanda com elevado poder aquisitivo, justificado pelo seu gasto médio diário que ronda os US\$ 287,93, sua faixa etária, que é de maiores de 35anos, e com uma estadia média de 7dias.

4.2. Uma abordagem sobre o desenvolvimento de políticas públicas e turismo em Moçambique

De acordo com Saraiva (2006, p. 26):

[...] a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida identificação das características das agências públicas ‘fazedoras’ de política; dos atores participantes desse processo de ‘fazer’ políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo. Isso sem se esquecer da preocupação por obter maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

Para começar a análise das políticas públicas de promoção turística com vista ao desenvolvimento local sustentável em Moçambique, faremos, a seguir, uma caracterização do funcionamento da máquina estatal moçambicana, tendo em conta os aspetos referidos por Saraiva.

De acordo com artigo 3, do capítulo I, do título 1 da Constituição da República (MOÇAMBIQUE, 2004), Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de

¹⁰ Sol e praia.

expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem. Segundo outorgado pelo artigo 133 do cap. V, são órgãos de soberania do Estado moçambicano: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os tribunais e o Conselho Constitucional. Portanto, de acordo com o artigo 139 do mesmo capítulo, a estes competem as atribuições relativas ao exercício da soberania, a regulação das matérias do âmbito da lei e a definição de políticas nacionais.

Correspondem aos atos normativos, pelo artigo 143 do capítulo V, as leis e os decretos-lei: (1) Os atos da Assembleia da República que revestem a forma de leis, moções e resoluções; (2) Os decretos-lei que são atos legislativos, aprovados pelo Conselho de Ministros, mediante autorização da Assembleia da República; e, por fim, (3) Os atos regulamentares do Governo que revestem a forma de decreto aprovado pelo governo. Segundo outorgado pelo artigo 183, a iniciativa de lei pertence: aos deputados; às bancadas parlamentares; às comissões da Assembleia da República; ao Presidente da República e ao Governo.

De acordo com a assessora parlamentar, as iniciativas de lei ou de políticas públicas surgem majoritariamente do próprio governo, antes da proposta de lei ou política chegar a AR, cria-se um documento *draft*, faz-se a auscultação no seio dos principais públicos-alvo do tal documento, realiza-se o levantamento de dados conjunturais que envolvam o projeto, por forma que se explorem as várias alternativas para a resolução do problema em questão e depois se submete para análise em assembleia para a sua aprovação. Isto é, embora as comissões multidisciplinares AR desenvolvam uma pesquisa sobre as propostas, o processo proposto pelos autores Dye (2010) e Rodrigues (2010), referente às fases de formulação, é anteriormente desenvolvido pelo governo.

Segundo o diretor Nacional do Turismo, para elaboração do Plano Estratégico para o Desenvolvimento de Turismo em Moçambique (PEDTM), foi contratada uma consultoria externa multidisciplinar que envolvia alguns profissionais do ministério, para elaborá-la. Esta equipe fez a auscultação diante das comunidades locais, setor privado e instituições académicas. Contudo, nem os operadores nem os indivíduos das comunidades que foram entrevistados afirmaram já ter participado deste processo, quanto muito, alguns agentes económicos, como os bancários, disseram que tais regulamentos ou leis lhes são apresentados, já prontos, durante os encontros regulares com governo local em seu lançamento. Este processo de auscultação, segundo os membros do governo, visam obtenção de informação suficiente para a sua análise e votação na AR.

Outros representantes do governo entrevistados concordaram, com orgulho, que normalmente, pelo menos, as três primeiras fases do desenvolvimento de políticas públicas mencionadas pela literatura têm sido levadas a cabo pelo governo, afirmando um deles que este aspeto demonstra a dinâmica e proatividade do governo:

“... o nosso governo é um governo que se antecede aos acontecimentos e às necessidades do país ... e hoje em dia, com a globalização, o país que quiser progredir tem que acompanhar a evolução dos acontecimentos e se modernizar, e Moçambique está atento a isto, às tendências mundiais ...” (Coordenador do Projeto Janela Única).

Percebe-se também que a conjuntura internacional é um dos aspetos mais relevantes para a formulação de políticas públicas. Como se pode perceber em um dos pronunciamentos sobre o levantamento de demandas para este processo:

“... os nossos ministérios ainda estão a estruturar as bases de dados que subsidiem o processo de desenvolvimento de políticas públicas, contudo muitos dos nossos parceiros elaboram vários estudos sobre o desenvolvimento do país que, de certa forma, orientam o Estado na definição dos seus programas de ação, falo de relatórios da PNUD, do Banco Mundial realizados em parceria com o Estado ...” (técnico do MPD).

Tal como as leis, ao abrigo do capítulo III do IV título da Constituição da República, o Plano Económico Sócial (PES), que é o plano operacional anual do governo, expresso financeiramente pelo Orçamento do Estado (OE), é elaborado pelo governo e submetido a AR. Ele é formulado com base no Programa Quinquenal do Governo (PQJ) e Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA). O PES constitui o desdobramento da implementação e execução das políticas públicas já legitimadas. Segundo a Constituição, a elaboração do PES e sua execução são descentralizadas provincialmente e setorialmente, isto é, em nível dos distritos, são destacadas anualmente em cada setor as ações a serem realizadas no ano $n+2$, tendo em conta a efetivação do PES distrital do ano em curso. Este processo ocorre no último trimestre do ano. No início do ano $n+1$, os PESs setoriais dos distritos são harmonizados em um PES de nível provincial, que se baseia nos tetos orçamentais recebidos pelo nível central. Quando esses planos chegam ao nível central, são direcionados para o Ministério de Plano e

Desenvolvimento (MPD), que esteve, nesse período de planificação, mobilizando fundos junto aos parceiros externos e dentro da economia nacional (DIREÇÃO NACIONAL DE PLANIFICAÇÃO (DNP), 2010).

Os projetos prioritários do Estado e o OE são apresentados aos parceiros externos, que podem ser organismos multilaterais (G19)¹¹, países que têm acordos bilaterais com Moçambique (Portugal) e organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, FAO etc.) (BANCO MUNDIAL, 2010; INHAMBANE, 2011). Nesse momento, esses parceiros manifestam as suas intenções de intervenção e moldes de atuação, de modo que se forma “bloco de recursos”, em cuja base são reajustadas as ações do PES nacional em meados do ano n+1. Ao longo do processo, os parceiros podem decidir financiar diretamente o OE ou os projetos nacionais através dos “fundos comuns”, que podem ser de uma área econômica (investimento) ou de uma área estratégica (educação, saúde etc.).

“... os parceiros externos financiam mais de metade do OE, e estes financiamentos são feitos a crédito e, quando são direcionados para fundos comuns, beneficiam maioritariamente projetos de investimento na área de infraestruturas ... os projetos que envolvem a área de turismo são financiados através dos fundos comuns em gênero de doações e são mais ligados a áreas estratégicas, como meio ambiente, participação comunitária e por aí em diante ...” (técnico do MPD).

Uma vez conjugados estes esforços e confirmados os compromissos de apoio financeiro em meados do ano n+1, aprova-se PES e o seu OE no final do mesmo ano, e a sua execução se realiza no ano seguinte. A monitoria da implementação do PES realiza-se através dos seus balanços trimestrais a todos os níveis, e, no fim do período de execução, é avaliada pelo Observatório de Desenvolvimento (OD) e pelo Quadro de Avaliação e Desempenho (QAD). Estas avaliações são realizadas com base na análise conjunta das estruturas estatais e sociedade civil e consistem na verificação de alcance das metas definidas no PES nacional (administrador de Vilankulos, 2011). No entanto, não foi possível assistir a nenhuma seção onde as estruturas locais, junto com a comunidade local, fazem esta avaliação, alegadamente por questões de

¹¹ Principais doadores de recursos a Moçambique: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e os 17 maiores países doadores, a saber: Noruega, Portugal, Maurícias, Índia, África do Sul, China, Reino Unido, Holanda, Coreia, Espanha, Itália, Austrália, Alemanha, Syschelles, Paquistão, Nigéria e França.

atrasos na organização dos recursos para a realização da seção do conselho consultivo. De uma forma geral, o processo de políticas públicas pode ser resumido pela fig. 5, que se segue.

Figura 5 - Etapas do ciclo do processo político-administrativo do desenvolvimento de políticas públicas em Moçambique

Fonte: elaborado pela autora com base na coleta de dados

Uma vez que as iniciativas pela elaboração das políticas públicas em Moçambique surgem no seio do governo, as demandas, por parte da sociedade civil, tornam-se incipientes. Contudo, ao longo da coleta de dados, os funcionários públicos entrevistados foram unânimes sobre o interesse do governo de organizar a sociedade civil de modo que esta participe mais da vida política do país, segundo eles, esse esforço manifesta-se pelo estímulo à criação de associações que representem os mais diferenciados atores da sociedade, como demonstram os seguintes pronunciamentos:

“... durante as auscultações que o governo leva a cabo para a elaboração de uma política pública, os primeiros intervenientes que as comissões consultam são as associações civis que

trabalham na área ou setor a ser regulamentado, é o caso de sindicatos se se tratar de uma política salarial, da Confederação das Associações Econômicas de Moçambique (CTA) tratando-se, por exemplo, da área do turismo cujo desenvolvimento depende do setor privado ... aliás, a CTA tem grande expressão na vida política do país e os organismos internacionais como ONGs também, inclusive quando não é o governo a impulsionar a organização da sociedade civil é a comunidade internacional através das ONGs ...” (Assessora parlamentar).

Essa tentativa de envolver os vários intervenientes sociais no ciclo de desenvolvimento de políticas pública é reforçada quando o governo destaca o distrito como célula base para o desenvolvimento do país. Tal esforço verifica-se com a descentralização não só do processo de planificação e gestão de recursos públicos a estes níveis das estruturas públicas, como também quando estimula a cidadania e participação comunitária através de dispositivos legais. Um exemplo deste fato observa-se no decreto ministerial nº11/2005, que institui os conselhos consultivos locais, que visam a resolução de problemas e participação em questões em pauta. Importa referir que, nos balanços do PES distrital, estão destacadas as realizações de duas reuniões com agentes económicos locais e com o conselho consultivo (GOVERNO DO DISTRITO DE VILANKULOS, 2011a, 2011b).

“... Atualmente estou trabalhando com o projeto de ‘Emponderamento das comunidades’ da CARE¹², que tem como objetivo preparar as populações para participarem mais ativamente ao que o governo chama de governação aberta ...” (trabalhadora de CARE).

Não obstante, este esforço parece ser ainda muito pouco perceptível a nível local, como demonstra o pronunciamento de um estudante do ensino superior do distrito de Vilankulos quando perguntado sobre as formas de participação da comunidade na vida política do país:

“... eu nunca ouvi falar em conselho consultivo, mas também, se soubesse, acho que não participaria, eles chamam-se entre eles para essas coisas, o que quer dizer que implicaria andar envolvido com a Frelimo¹³, e eu não tenho tempo para isso nem paciência ... eu não

¹²CARE International – instituição não-governamental de combate à pobreza com representação em Vilankulos focada na área de agricultura, saneamento, microcréditos, saúde materno-infantil e reprodutiva/HIV-Sida, assistência e capacitação técnica e emponderamento da população.

¹³ **FRELIMO** é o acrónimo da **Frente de Libertação de Moçambique**, uma força política fundada em 25 de Junho de 1962 com o objetivo de lutar pela independência de Moçambique do domínio colonial português. Foi formada pela união de três movimentos nacionalistas já existentes e assumiu o poder depois da independência em

sinto que o que eles decidem tratar na assembleia é de fato escolhido pelo povo, mas creio que é o que eles apresentaram como sua agenda política durante as campanhas e, se o povo confiou neles, é que indiretamente compartilha com as ideias de prioridades do partido no poder, agora a bola está com eles, eles que governem ...”.

Além da abstinência observada na maior parte dos membros da comunidade entrevistada, percebe-se igualmente certa descrença nas associações civis criadas para fortalecer a participação da população, pois são confundidos com organismos partidários. Uma das nossas entrevistadas, uma vendedora informal, quando questionada sobre a sua possível participação na vida política do distrito e sobre seu possível desejo de fazê-lo, ela respondeu timidamente que não sabia se desejava fazer parte desses organismos, pois não sabia como atuar lá e nem se a sua participação iria mudar algo.

4.3. Caracterização da área de estudo

De acordo com Ministério da Administração Estatal de Moçambique (MAE) (2005), os preceitos constitucionais sobre a descentralização e a reforma do setor público, através da lei dos órgãos locais nº 8/2003, de 27 de Março, estabelecem novas normas de organização, competências e de funcionamento dos escalões provinciais, distritais, postos administrativos e localidade, e adotam um novo quadro jurídico que reforça e operacionaliza a importância estratégica da governação local. Nestes preceitos, o distrito é um conceito territorial e administrativo essencial à programação da atividade económica, social e para as coordenações das intervenções nacionais e internacionais. É neste contexto que o presente caso vai debruçar-se sobre o distrito de Vilankulos como unidade de análise do desenvolvimento local sustentável.

O Distrito de Vilankulos situa-se a norte da província de Inhambane, a terceira que mais registrou receitas no setor do turismo em 2010 (MOÇAMBIQUE, 2010), depois da cidade de Maputo (a capital do país) e província de Cabo-Delgado. O distrito tem como limites a norte o distrito de Inhassoro, a sul o distrito da Massinga, a oeste os distritos de Funhalouro e Mabote e a este o Oceano Índico. Possui uma superfície de 5.867km² e uma população de 135.813 habitantes (INE, 2007). Este é dominado por zonas de clima tropical seco no interior e

1975. Em 1977, o movimento decidiu transformar-se em partido político, de cunho marxista-leninista, e continua a dirigir o país até a atualidade.

úmido no sentido da costa, onde encontramos solos permeáveis e acidentados, favoráveis à prática da agricultura e pecuária, diferentemente do interior (MOÇAMBIQUE, 2009).

De acordo com o administrador do distrito, no que concerne a Infraestruturas, Vilankulos é um distrito com uma matriz rural (urbanização 18%), é servido por transportes rodoviários locais, três companhias, que fazem a ligação com a capital Maputo, marítimos e aéreos (através de um aeroporto internacional). As telecomunicações incluem uma rede fixa, duas móveis e via rádio. A sua vila sede, com mesmo nome, é servida por um sistema de abastecimento de água canalizada, que cobre 34% do distrito, e, relativo à distribuição elétrica, até 1997 só 2% da população se beneficiava, atualmente possui 94 escolas e nove unidades sanitárias (MOÇAMBIQUE, 2009).

Economicamente, metade da sua área arável é ocupada pelo setor agrícola familiar, que enfrenta constantes barreiras por conta dos ciclones nas épocas chuvosas, pela falta de água e de recursos financeiros, contudo, já é capaz de garantir a segurança alimentar com a produção de cereais, leguminosas e alguns tubérculos. Na pecuária, criam-se, em Vilankulos, gado bovino, suíno, pequenos ruminantes e frangos (GOVERNO DO DISTRITO DE VILANKULOS, 2011a, 2011b). Sendo um distrito costeiro, a população de Vilankulos se abastece também com pesca artesanal, que inclusive é exportada. A indústria é representada pela produção de móveis de madeira. De acordo com MAE (2005), existe, em Vilankulos, uma plataforma de desenvolvimento importantíssima, são as exportações do gás de Pande e Temane e as praias (continentais e as da zona de influência do arquipélago de Bazaruto).

Em Vilankulos, menos de 10% da população ativa tem emprego formal, deste universo, 48% são empregues pelo turismo, e o distrito é conhecido pelas atrações do Parque Nacional do Arquipélago de Bazaruto, com 1500 km². Este parque constitui a primeira área marinha protegida estabelecida em Moçambique em 1997. A área de conservação foi proclamada para proteger os dugongos, tartarugas marinhas e seus habitats, abrangendo também a vegetação, os recifes de corais, as aves aquáticas e toda a fauna do parque (MOÇAMBIQUE, 2009). O distrito tem como principal atrativo as belezas naturais, que são desfrutadas a partir de pequenos barcos, que fazem safáris, por onde se visualizam golfinhos, tubarões baleia e baleias. A baía tem potencial para desportos aquáticos, tais como *surf* de vento e de papagaio, o “*windsurf*” e “*kitesurf*”, e conta também com a península de São Sebastião, na parte sul, onde se localiza um santuário de vida selvagem, atualmente a beneficiar-se de repovoamento de animais bravios. De acordo com o administrador do distrito, um dos atrativos menos

explorados encontra-se no seu interior, as lagoas que sustentam uma diversidade de aves, peixes e anfíbios e as ruínas de Manyikene (ruínas de um Zimbabwe¹⁴), considerado patrimônio local protegido.

Em termos de serviços turísticos, podemos encontrar hotéis e restaurantes de todos os níveis, isto é, existem, no arquipélago, cinco estâncias “topo de gama” nas duas maiores ilhas e nas outras duas menores, dois hotéis em construção. A parte continental deste destino conta com 75 estabelecimentos de acomodação e 29 de restauração, como mostra o gráfico que se segue. Nestas duas categorias, o distrito possui 25,4% da oferta turística da província, equiparando-se com a capital, a cidade de Inhambane, que possui 25,6% dos estabelecimentos de alojamento e acomodação (DIREÇÃO PROVINCIAL DO TURISMO DE INHAMBANE (DPTURI), 2011b).

Gráfico 1- Registro de estabelecimentos turísticos em Vilankulos
Fonte: DPTURI (2011b)

De acordo com o guia turístico do fórum de operadores turísticos, outros serviços que fazem parte da oferta deste destino turístico são os de Informação turística, transportes terrestres, marítimos, aéreos internacionais (recebendo ainda voos regionais), recreação, como os centros de mergulho, agências de passeios de barcos, de cavalos, discotecas etc.

¹⁴ Entrepasto comercial do Reino de Monomotapa no sec. IX.

Segundo MOÇAMBIQUE (2004), o turismo moçambicano encontra-se no seu estágio embrionário, com a sua revitalização promovida pela estabilidade política, que se vive com o fim da guerra civil há 18 anos. Contudo, já se pode considerar factual a existência de vários focos de desenvolvimento turístico como de Vilankulos, o que justifica o interesse do governo nacional no desenvolvimento integrado de esforços para o crescimento desta atividade económica, que se revela importante para a redução da pobreza absoluta¹⁵, através do que Cooper (2007) denominou de efeito multiplicador¹⁶. E isso passa por um investimento no planeamento do setor envolvendo políticas públicas de desenvolvimento (MOÇAMBIQUE, 2004).

O histórico das políticas públicas de turismo em Moçambique é recente, parte da década de 90, período em que se verifica uma agilidade em seu desenvolvimento. De acordo com Moçambique (2010), neste momento, os governantes percebem o real potencial do turismo e passam a priorizá-lo em seus planos de desenvolvimento.

Tendo em conta o ciclo do processo político-administrativo de desenvolvimento de políticas públicas de Saraiva (2006), serão aqui apresentadas, na sequência, três etapas principais: formular, implementar e avaliar, de forma a se analisar as funções do governo no âmbito de desenvolvimento do setor turístico proposto por Lickorish e Jenkins (2000), Lockwood e Medlik (2003) e Ooi (2002). Na primeira etapa, os autores destacam como função do setor público a **formulação das políticas de turismo e aprovação das estratégias para o seu desenvolvimento**, que vamos agora analisar a sua implementação.

Como já foi referido, a partir da década de 90, o governo moçambicano coloca o turismo na agenda política de modo a estruturar a atividade, catalisar e regular o crescimento sustentável. Este esforço culminou na legitimação de propostas de políticas através da aprovação de regulamentos, leis e decretos, que em uma linha condutora geral de evolução, são apresentadas cronologicamente no quadro 6.

¹⁵ Classificação atribuída pelos IDH das Nações Unidas.

¹⁶ Efeito multiplicador – efeitos económicos secundários do turismo em outros setores da economia derivados da aplicação das receitas turísticas.

Data	Ações desencadeadas
1976	Depressão do Turismo por falta de técnicos para planificar e gerir o setor.
–	Início do conflito armado civil que destruiu as infraestruturas turísticas, dizimou a flora e a fauna bravia e bloqueou as vias de acesso, comunicação e transportes.
1990	Aprovação da lei 3/1990: Lei de pescas.
1992	Retomada do setor do turismo, com o fim da guerra civil, em 1992, o Governo define para o quinquênio a maximização da entrada de divisas e geração de empregos através de:
–	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Política e Estratégia Nacional de Floresta e Fauna Bravia; e o Programa Nacional de Gestão Ambiental.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovação da lei 20/1997: Lei do Quadro Ambiental. • Aprovação da lei 19/1997: Lei de terra. • Incremento da intermediação - agências de viagens e turismo do mercado nacional aumentaram de 14 para 53. • Criação do Programa de Privatizações a Maximização das Capacidades dos Estabelecimentos Hoteleiros existentes que ganhou maior ímpeto com a criação do Gabinete de Reestruturação das Empresas da Indústria, Comércio e Turismo. • Descentralização e Regulamentação – desburocratização e descentralização na análise, avaliação e aprovação dos projetos propostos pelos investidores. • Revisão da legislação do setor, que foi ajustada às transformações económicas e sociopolíticas do país e da própria dinâmica do mercado turístico regional no âmbito da modernização das infraestruturas e tecnologias. • Revisão dos regulamentos da indústria hoteleira e similar, agências de viagem e de turismo, <i>rent- a- car</i> e do direito de habitação periódica. E nova legislação sobre investimentos em Moçambique.
1999	Aprovada a Lei de Floresta e Fauna Bravia.
	Aprovação do Decreto 51/1999: Regulamento da pesca recreativa e desportiva.
2000	Aprovação do Decreto 1/2000: Extinção do antigo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e criação do Ministério do Turismo.
	Aprovação do Decreto presidencial nº 9/2000, que define as atribuições e as competências do Ministério do Turismo.
2002	Aprovação do Decreto 15/1996: Regulamento de floresta e fauna bravia.
2003	Aprovação da Resolução nº 14/2003, que aprova a Política de Turismo e Estratégia para sua

Implementação.	
2004	Aprovação da Lei do Turismo 4/2004. Aprovação do Decreto 18/2004: Regulamento sobre padrões de qualidade ambiental e de emissão de poluentes. Aprovação do Decreto 45/2004: Regulamento sobre o processo de avaliação de impacto ambiental.
2005	Aprovação do Decreto 41/2005: Regulamento das agências de viagem e turismo e de profissionais de informação turística. Aprovação do Decreto 93/2005: Diploma Ministerial sobre mecanismos de consignação para as comunidades locais dos 20% das receitas cobradas nas áreas de conservação.
2006	Aprovação do Decreto 11/2006: Regulamento sobre a inspeção ambiental.
2007	Aprovação da Lei 19/2007: Lei do ordenamento do território. Aprovação do decreto 18/2007: Regulamento de Alojamento. Aprovação do decreto 39/2007: Regulamento de direito de habitação periódica. Aprovação do decreto 40/2007: Regulamento de animação turística. Aprovação do decreto 41/2009: Regulamento de transportes turísticos.
2009	Aprovação da Lei 4/2009. Código Benefícios Fiscais

Quadro 6 - Evolução das políticas públicas em Moçambique

Fonte: Elaborado pela autora com base no MOÇAMBIQUE (2006).

No que concerne aos desígnios para a Vilankulos, importa referir que este destino se destaca entre os demais, por ser considerada uma área prioritária de desenvolvimento veiculada na Política do Turismo e outros programas específicos. Nesta vertente, como segunda da função do Estado no que concerne formulação de políticas públicas, analisaremos **estabelecimento de condições favoráveis para o crescimento do setor.**

Começando pelo Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (PEDTM) (MOÇAMBIQUE, 2004), o governo moçambicano, em uma primeira fase, assinou convenções e Tratados Internacionais com vista a garantir a conservação dos recursos naturais para o desenvolvimento do turismo, uma vez que o comércio excessivo, a super-exploração de espécies e a mudança de habitats naturais para a agricultura podia comprometer a biodiversidade. Os acordos de conservação assinados foram: a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD); a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies de Flora e Fauna em Perigo de Extinção (CITIES); a Convenção sobre Espécies Migratórias (RAMSAR); a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD); o

Comitê Internacional de Baleias; a Convenção sobre o Patrimônio Natural e Cultural Mundial em Propriedades Naturais e Culturais (WHC) e o Programa sobre o Homem e Biosfera (MAB) também se aplicam aos processos de conservação. Moçambique é signatário da CBD, CITIES, UNCCD e da Convenção de Herança Mundial e está em processo a adesão à RAMSAR.

Em uma perspectiva mais operacional, o plano estratégico identificou, em primeiro lugar, o seu modelo de desenvolvimento turístico e os fatores-chave para a sua sustentabilidade, como se segue:

1 - Desenvolvimento de produtos baseados nos recursos da natureza e fauna bravia – o documento considera que esforços deveriam ser focalizados na reabilitação e construção das infraestruturas, na promoção de investimento nas zonas de conservação, no desenvolvimento de recursos humanos e no repovoamento de animais.

2 - Inserções da Força da Cultura – tendo Moçambique uma identidade cultural, determinada pela sua herança, povos e história, que difere significativamente da de outros países da África Austral. O país deve, a partir destas diferenças, “condimentar” os seus produtos nas linhas “azul¹⁷” e “verde¹⁸”, bem como desenvolver uma oferta especial de produtos “laranja”¹⁹.

3 - Mercados estratégicos – Com a disponibilidade limitada de recursos para *marketing* e desenvolvimento de produtos, Moçambique tem que concentrar os seus recursos em mercados selecionados, baseado em uma análise profunda das tendências do turismo e das forças dos recursos de Moçambique. Atividades tais como mergulho, pesca de alto mar, caça, observação de pássaros, ecoturismo, aventura, turismo de praia e ilhas de alto-rendimento e turismo cultural poderão emergir como nichos estratégicos. Portanto, serão considerados como **Mercados Emissores os:** (i) mercados emissores estratégicos para a África do Sul e de nicho com alto potencial; e (ii) os mercados com uma sinergia cultural forte. Assim, os esforços de *marketing* serão concentrados nos mercados emissores como: Portugal, por causa da história e da língua e África do Sul, devido à proximidade geográfica. Entre os mercados emissores estratégicos para a África do Sul e pela sua preferência por produtos de nichos estratégicos, estão os Estados Unidos da América (EUA), o Reino Unido, a Alemanha, Países Baixos e a Itália.

4 - Enfoque espacial: Regiões de Moçambique – pela vastidão do país, o governo não adotará a sua administração como um único destino disperso, mas sim pelas três regiões de

¹⁷ Produtos de sol e praia.

¹⁸ Produtos de ecoturismo.

¹⁹ Produtos culturais.

Moçambique, sul, centro e norte, cada uma com a sua própria identidade, forças de recursos, prioridades de desenvolvimento e parceiros regionais.

Na região sul, onde se localiza a área de estudo, o governo enfatiza o desenvolvimento do turismo regional e doméstico, com destaque para produtos de nicho como sol e praia e desportos aquáticos destinado para o mercado internacional. Daí que se exige para tal a provisão e qualidade mínima de infraestruturas, conhecimento (estatísticas de turismo, migração, impacto económico de turismo, pesquisa de mercado etc.), recursos humanos, quadro institucional adequado (leis, governação, cooperação setorial), estabilidade, segurança e os recursos financeiros.

Ainda no referente ao enfoque espacial por natureza e áreas geográficas foram seleccionadas áreas prioritizadas no processo de desenvolvimento: as Áreas de Conservação Transfronteiriças (ACTFs), as Áreas Prioritárias para Investimento em Turismo (APITs) e as Rotas Turísticas, que são espaços onde os recursos para o desenvolvimento de turismo serão concentrados. O governo coloca Vilankulos como uma APIT do tipo “A” por possuir já certo número e nível de infraestrutura específica e pelo merecido interesse, por parte dos investidores, havendo uma grande variedade de opções de acomodação e produtos existentes. As prioridades nestas áreas apontam para um desenvolvimento controlado, para a integração de planos de desenvolvimento entre setores, o desenvolvimento de recursos humanos e a necessidade de *marketing* dos produtos existentes.

Relacionado à definição de rotas, o distrito faz parte de quatro rotas, nomeadamente:

- a) **Rota da “Costa das Lagoas”** – com o seguinte circuito: Ponta do Ouro – Reserva dos Elefantes de Maputo – Cidade de Maputo – Cidade de Xai-Xai – Cidade de Inhambane – E Vilankulos – esta rota centra-se no ecoturismo da zona costeira e liga os vários lagos da costa sul, associando beleza paisagística, praia, desportos aquáticos, ecossistemas, flora e fauna diversa.
- b) **Circuito *bush-beach* do Grande Limpopo** - Uma rota excitante que capitaliza os fluxos existentes no *National Kruger Park (NKP)*, ligando o maior parque do mundo às lindas praias e ilhas tropicais de Moçambique. Partindo da África do sul (Johannesburgo ou Nelspruit) à Maputo ou vice-versa.
- c) **Rota de aventura Moçambique/Zimbabwe**: com o seguinte circuito: Cidade de Inhambane – Vilankulos – Parque Nacional da Gorongosa – Albufeira de Chicamba Real – Província de Manica – Cordilheira de Chimanimani – E Zimbabwe – esta rota está virada para o mercado de

backpackers e “viajantes de aventura”, a região centro já é uma “rota de passagem” a partir das praias moçambicanas para o interior de África. O desafio consiste em fornecer uma massa crítica de atrações já prontas para o mercado, de modo a alargar o tempo de permanência.

d) **Rota de aventura Moçambique/Malawi** – com o seguinte circuito: Cidade de Inhambane – Vilankulos – Gorongosa – Albufeira de Chicamba Real– Cahora Bassa – área de conservação de Tchuma Tchato – Malawi, à semelhança do referido na rota de aventura Moçambique/Zimbabwe, mas centrando-se na passagem para o Malawi, dando ênfase aos destinos de ecoturismo de Cahora Bassa e Tchuma Tchato na Província de Tete.

Em termos de programas de desenvolvimento, o distrito do estudo de caso faz parte de um projeto denominado “Programa Âncora de Investimento em Turismo”, é uma iniciativa conjunta entre o Governo de Moçambique, representado pelo Ministério do Turismo, e a Corporação Financeira Internacional (IFC), membro do Banco Mundial. Este programa tem como objetivo assegurar investimento em turismo de alta-qualidade. Foi criado em 2006 e identificou um número limitado de oportunidades de investimento em todo o País, conhecidas como os ‘Locais Âncora de Investimento’ que são legalmente assegurados em nome Instituto Nacional de Turismo (MOÇAMBIQUE, 2006). Este programa é apoiado financeiramente por recursos dos Governos da Dinamarca, Holanda, Japão, do Banco Africano para o Desenvolvimento (AfDB), do MITUR, INATUR e do “*Foreign Investment Advisory Services*” e realiza estudos de pré-viabilidade dos locais, registro da terra, consultas comunitárias e redução de barreiras administrativas e regulamentares, de forma a permitir que os locais estejam disponíveis para investimento imediato.

Ainda no âmbito formulação de políticas públicas de desenvolvimento turístico, o distrito foi recentemente beneficiado por um Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico, segundo o mesmo documento, ele se destina ao público em geral, a planificadores e decisores, pois apresenta propostas e informação de base para opções particulares de investimento, bem como planos detalhados de ação e informação de custos que serão necessários para a sua implementação. O objetivo do Plano Diretor consiste em criar, durante o período de 2010 - 2024, um ambiente favorável no Distrito de Vilankulos em que o investimento dos setores público e privado contribua para uma indústria local de turismo alargada e sustentável. É de realçar que o Plano diretor obedece todos os preceitos de sustentabilidade propostos por Salvati (2004). Este propósito será dirigido pelo Governo, impulsionado pelo setor privado e terá enfoque na comunidade.

Passando para segunda fase do ciclo de Saraiva (2006), isto é, a etapa de implementação, é momento de arrolar os dados que foram constatados nas entrevistas, com objetivo de perceber como a máquina administrativa local responde aos desafios colocados pelas políticas anteriormente mencionadas. A apresentação destes dados vai obedecer à sequência das funções do governo no âmbito de desenvolvimento turístico, começando pela:

I. Promoção dos destinos nacionais no exterior e em nível nacional/regional/local.

Em quase todos os relatórios, balanços dos PESs 2010, bem como do Plano Quinquenal 2003-2008, a vertente do *marketing* é sempre mencionada com realizações de várias ações que efetivam os pressupostos do PEPDM 2003-2014. Em nível central, com vista à atração de turistas dos mercados considerados estratégicos para Moçambique, representado pelo Ministério do Turismo, o país tem: a) Designado um acordo de representação com uma agência local na África do Sul e na Alemanha; b) Participado de feiras internacionais na África, Europa e Ásia; c) Realizado visitas de familiarização de jornalistas e operadores estrangeiros a locais turísticos; d) Implantado a concessão de visto de fronteira à chegada dos visitantes, nas principais fronteiras nacionais, para facilitar a aderência de turistas que constituem mercados estratégicos para da África do sul; f) Concedido isenções a vistos de entrada para cidadãos da Swazilândia, Zimbabwe, África do Sul, Botswana, Tanzânia e Zâmbia; e g) Relativamente à produção de material de promoção turística, o INATUR tem assegurado a sua distribuição a nível interno e pelas representações diplomáticas de Moçambique situadas em mercados estratégicos e prioritários;

Tendo em conta as realizações de nível central e os dados estatísticos fornecidos à pesquisa em nível local, denota-se que os objetivos almejados foram alcançados, uma vez que a proveniência e motivação dos turistas que visitam atualmente Moçambique vão de acordo com o perfil de turistas desenhado para Moçambique, como mostra um dos nossos entrevistados:

“[...] são várias as nacionalidades dos turistas que recebo e dou informação turística como guia aqui do fórum, dependendo da época, claro, no verão europeu, a primeira época de pico, aparecem mais portugueses, italianos, holandeses etc. [...] No verão africano, a maior parte são Sul africanos [...]” (Guia do Centro de Informação Turística de Vilankulos).

Contudo, há que analisar como as estruturas locais reagem a esta demanda e se os operadores partilham desta estratégia. De acordo com os nossos entrevistados, na direção

provincial e nos serviços distritais de turismo no âmbito local, os esforços de *marketing* limitam-se à mobilização dos operadores para a sua participação na Bolsa de Turismo de Maputo e às campanhas de Boas Vindas na época alta (Dezembro/Janeiro). No que se refere aos programas de sensibilização nacional sobre a importância do turismo, estas têm lugar durante a realização das comemorações da semana Mundial do Turismo e em festivais de dança e gastronomia (DPTURI, 2011a).

Verifica-se que a ênfase das ações em nível provincial são viradas para a boa imagem no local de recepção, e a aposta é a realização de eventos, como a III edição do festival de Vilankulos, concretamente (GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2011 a), colocando de lado as formas mais permanentes de *marketing*, como a existência de centros e placas de informação turística, que se mostraram ausentes no decorrer da observação direta da área de estudo. E pelo fato também de o único centro de informação turística do governo de Inhambane ter sido encerrado por falta de fundos para se autossustentar (funcionário da DPTURI).

O governo distrital, por sua vez, mostrou-se muito a par das ações de promoção de Vilankulos como destino turístico no momento das entrevistas:

“O Serviço Distrital de Atividades Económicas (SDAE), que inclui o departamento de turismo tem muito pouco poder de persuasão diante dos operadores quanto ao aspeto de promoção, inclusive quando se trata de alguma festividade que represente uma oportunidade para promoção do potencial turístico, como dia mundial do turismo, são os operadores quem provem alguma ajuda logística ao governo distrital para viabilizar algumas atividades através do patrocínio para fardamento de grupos culturais, lanches etc., pois o distrito não tem fundos para tal, e os poucos que existem são afetos majoritariamente a atividade de grande impacto político como agricultura, indústria (...) tanto é que não se realizam palestras sobre o turismo para ao menos assegurar a melhoria da convivência comunidade/turista (...) e quando se trata de mobilização dos operadores turísticos para que estes participem na Bolsa de Turismo de Maputo (BTM) ou na Feira Internacional de Maputo (FACIM), poucos são os que aderem, pois tem seus próprios meios de divulgação no estrangeiro e o mercado domestico não é um segmento que eles pretendam conquistar...” (Funcionário do SDAE).

Outra contribuição que reforça o fraco envolvimento das entidades públicas locais na promoção do destino é a falta de material promocional no SDAE, onde se encontra o departamento de turismo, isto é, não existe, no local, nenhum panfleto, guia ou mapa que indique a área de atuação daquela repartição pública. E vale realçar que, segundo o Governo da República de Moçambique (2011), o material promocional é produzido e distribuído em nível interno.

No que diz respeito à informação turística, por exemplo, encontram-se, em Vilankulos, pouquíssimas placas de informação indicando locais como polícia, mercado, banco, correio, nome das ruas, praças etc., no lugar disso, existem muitas placas de estabelecimentos turísticos sobrepostas nos cruzamentos das ruas. Esta insensibilidade à questão de imagem turística por parte das autoridades locais fica evidente no pronunciamento do seguinte entrevistado:

“... eu sou guia aqui do fórum desde que ele abriu, há quatro anos, nesse período, quer o ministro do turismo, o diretor provincial, que visitam o destino com alguma frequência, e mesmo as autoridades locais, como funcionários do SDAE se dignaram a visitar o fórum, que é um centro de informação turística que devia ter sido criado pela iniciativa deles ...” (Guia do Fórum de Operadores de Vilankulos).

Contudo, percebe-se que os operadores locais, por sua vez, têm uma intenção na criação de uma imagem conjunta como destino turístico de Vilankulos, este aspeto foi percebido na maior parte das respostas dos operadores que participaram das entrevistas quando questionados sobre os meios de promoção e a existência de uma imagem comum de destino turístico de Vilankulos, tendo respondido um deles da seguinte forma:

“... cada operador tem os seus contatos, os seus promotores de venda, que são agências de viagens especializadas em produtos turísticos africanos, erradicadas nos destinos emissores, majoritariamente europeus e sul-africanos, mas existe sim esforço comum dos hoteleiros no sentido de divulgar o distrito como um produto único, tanto é que se criou o Fórum dos Operadores turísticos de Vilankulos, composto por 64 estabelecimentos, dos quais 12 são de nacionais. Este fórum tem um site com a relação de todos os serviços turísticos disponíveis aqui, e igualmente, produzimos e encaminhamos a este lugar material promocional que poderá apreciar quando passar por lá ... (Presidente do Fórum de Operadores de Vilankulos).

II. Desenvolvimento de produtos baseados nos recursos da natureza e fauna bravia

No âmbito deste que constitui o segundo fator-chave de desenvolvimento turístico preconizado no PEDTM 2003-2014, o nível central destaca, nos balanços anuais, como principais ações: a) A realização do estudo do impacto sócio-ambiental dos locais Âncora de Inhassoro e Crusse e Jamali; b) Desconcentração e descentralização através da transferência de poderes para aprovação e licenciamento de projetos de investimento para o nível provincial e municipal ou distrital, respectivamente; c) Em relação à proteção das áreas de conservação: foram realizados programas de gestão comunitária, feito o controle da caça furtiva, feita a monitoria mensal de queimadas nas áreas protegidas dentro das ACTF's de Chimanmani, Libombo e Limpopo; d) Tomadas medidas de prevenção contra a erosão em áreas ameaçadas ao longo dos rios e encostas; e e) Feita a contagem aérea da fauna.

Quanto a este ponto, constatou-se, nas entrevistas com funcionários do serviço distrital do ambiente e do SDAE, que atualmente os investimentos turísticos têm respeitado os desígnios do planejamento central para a região, isto é, obedece-se ao número e tipo de estabelecimentos a serem construídos em cada zona específica do distrito e nas ilhas, sendo que no arquipélago, em vez do Plano de Uso de Terra, estas diretrizes são indicadas pelo Plano de Maneio, até aqui respeitado, segundo o funcionário do parque. As entrevistas confirmam:

“...já houve tempo em que planejamento do espaço definido pelo Plano de Maneio e pelo Plano de Uso da Terra não eram respeitados, como foi caso da polêmica do camping do Sr. Cossa, que quase perdeu a concessão do uso das suas terras para exploração turística, porque ele insistia em manter o seu empreendimento numa categoria baixa, sendo que a concessão de exploração turística nas ilhas é para um número limitado de estância de alto nível (...) agora os operadores já se estabelecem em áreas previamente definidas para o tipo de empreendimento que pretendem abrir...” (Funcionário público do departamento de ambiente).

Relacionado com a formação profissional, nem os operadores nem o departamento de trabalho que tutela essa área em nível distrital confirmaram o conhecimento de que membros das comunidades ou trabalhadores do setor se beneficiaram destas capacitações, contudo quatro dos seis operadores entrevistados afirmaram que eles mesmos dão formação ou pagam um profissional para profissionalizar a sua mão-de-obra, segundo eles, é raro contratá-los já preparados, como confirma o seguinte entrevistado:

“... regularmente eu e outros operadores da região é que provemos cursos de atualização dos nossos trabalhadores importando profissionais de Maputo e África do Sul para prepararem a nossa mão-de-obra, pois o nosso mercado é bastante exigente...” (Operador turístico de uma estância na ilha de Benguerua).

Contudo, nos relatórios da DPTURI (2011), consta que foram formados na área de cozinha 32 membros das comunidades e, no relatório local do PES (GOVERNO DO DISTRITO DE VILANKULOS, 2011a), 20 pessoas foram formadas em gestão de pequenos negócios, 22 em cozinha e 18 em restauração e bar. Isso indica que podem sim ter sido realizadas tais atividades, embora fique evidente que existiu aqui falta de comunicação entre o governo local e os operadores turísticos, para estes não terem tido conhecimento do pessoal que foi qualificado. Outro aspeto que reforça esta hipótese é o fato de os operadores recorrerem à capital Maputo ou África do Sul para encontrar profissionais que deem essas capacitações, sendo que na província de Inhambane há recursos humanos que podem suprir essa necessidade, evitando fuga de divisas com a importação destes profissionais. Portanto, denota-se que, no seio do governo local, há falta de comunicação, uma vez que o departamento de trabalho responsável pela profissionalização da mão-de-obra local não está a par das formações.

Relativo à conservação dos recursos naturais, existe, a nível local, um esforço que tem surtido resultados satisfatórios na ótica do funcionário público do departamento de ambiente, que é o envolvimento das comunidades na gestão dos recursos naturais. De acordo com ele, até agosto de 2012, 30 apicultores, 18 clubes do ambiente implantados nas escolas e quatro comitês de gestão participaram na disseminação de mensagem de melhoria de convivência com meio ambiente, sensibilizações para controle de queimadas descontroladas e resoluções de problemas envolvendo comunidades agrícolas e apicultores em áreas específicas. Porém, estes programas contaram com apoio logístico fornecido por ONGs como a *Care Internacional* e a *Danida*, que participaram da formação dos comitês, distribuindo quites de manuseamento de apicultura para evitar as queimadas. O funcionário frisa:

“... nas ilhas esta gestão participativa dos recursos naturais já acontece a bem mais tempo, pois com a administração do parque e o financiamento da WWF criaram-se associações comunitárias como a “Kanyi kwedo”, que mobiliza as comunidades a tornarem-se vigilantes

quanto à conservação. Inclusive, são associações que recebem o valor dos 20% provenientes da cobrança das entradas dos turistas no parque que é um direito das populações nativas consagrado por lei, neste contexto elas não só gerem os recursos naturais que são a base para a sua subsistência como também o dinheiro que provém do turismo, decidindo como será ele aplicado (...) dantes eles repartiam o dinheiro pelas famílias, provendo cestas básicas, ou distribuindo o dinheiro, o que criava muitos conflitos. Hoje em dia as coisas mudaram, ano passado negociaram com um dos estabelecimentos turísticos que tinha à venda uma embarcação, que pagariam a primeira prestação com o dinheiro que tinham em mão e que amortizariam a dívida com as posteriores receitas, de modo a melhorar o transporte marítimo entre as ilhas e o continente. Já compraram também chapas de zinco para cobrirem salas de aulas, o posto sanitário da ilha etc...”

Inserção da Força da Cultura

No que diz respeito a este ponto, os relatórios fazem menção à exploração deste item no âmbito de eventos festivos, como semana do turismo, festivais, campanhas de boas vindas, onde são exibidas danças tradicionais e outras atividades culturais, como feiras gastronômicas e exposição de artesanato, o que significa uma alusão esporádica, principalmente tratando-se de Vilankulos, que pode conciliar permanentemente a natureza e a rica história. No decorrer das entrevistas, os participantes (turistas, comunidade e operadores e até o administrador) foram unânimes ao considerar a cultura como o atrativo mais inexplorado localmente:

“... a cultura ainda é muito pouco explorada como produto turístico, mas os operadores das ilhas organizam passeios pelas comunidades, algumas apresentações de grupos culturais, mais ainda assim a interação turista/comunidade é muito limitada, porque mesmo o artesanato, os hotéis compram dos artesões e vendem a preços bem maiores em suas lojas de souvenirs (...) os turistas nem ficam, a saber, exatamente como são criados tais objetos nem nada...”
(Funcionário do PNAB).

“... a questão da cultura (...) é uma questão difícil, aqui no continente pelo menos, podemos considerar o fenômeno turístico como recente, a população ainda não o reconhece como uma oportunidade para criar renda ou pelo menos não sabe como o fazer usando os aspectos

culturais, em épocas de pico alguns operadores convidam cantores locais para entreter os seus turistas, mas nada sério ou regular, é quase uma exploração...” (Funcionário do SDAE).

“... estou em Vilankulos já há três meses e posso dizer que por isso já estive interagindo com a comunidade local, e conheço um pouco da sua cultura, sei que embora simpáticos, às vezes se aproveitam dos turistas e especulam preços, por exemplo, (...) mas normalmente o turista só interage com a comunidade como provedores de serviços nos estabelecimentos de acomodação e restauração...” (Turista italiana).

III. Enfoque espacial - especificamente na questão de fornecimento de infraestruturas e serviços de desenvolvimento social, Vilankulos, como parte integrante da rota *bush-beach do Grande Limpopo*, acaba se beneficiando de ações desencadeadas pelo governo central através do Departamento de Áreas de Conservação, que está levando a cabo o Projeto de Desenvolvimento Comunitário das ACTFs e que atua em várias vertentes, como a criação de complexos turísticos sob gestão das comunidades, onde o setor privado, em parceria com o setor público, participa como treinador intensivo, que passa o conhecimento de gestão para as comunidades sócias do complexo nos seus primeiros anos de operação. De acordo com o funcionário do departamento de áreas de conservação, este projeto é financiado pelo Banco Mundial, em forma de doação. O seu objetivo é catalisar a região para que possa atrair os turistas do *NKP* para a zona costeira de Vilankulos, tanto que os complexos são construídos ao longo dos destinos que fazem parte da rota.

Além da construção dos complexos turísticos, o financiamento cobre ações como repovoamento de espécies animais em reservas e parques, mais recentemente financiou a elaboração do Plano de Diretor do Turismo em Vilankulos e também tem em vista a construção da muralha de proteção costeira da vila. Realçar que, no caso destes dois últimos projetos, embora se tratando de ações que carecem para a sua implementação de grande intervenção das entidades locais, o governo central tem as realizado colocando-os até certo ponto à margem. Por exemplo, os representantes locais do turismo, isto é, funcionários do SDAE, mal sabem quando e como foi elaborado o Plano de Diretor do Turismo de Vilankulos, que, mais do que traçar as linhas de orientação para atração e implementação de investimentos, deve colher e espelhar a sensibilidade das comunidades em relação ao desenvolvimento do turismo, sendo

que para isso necessitaria a intermediação das instituições públicas de nível local, o que acontece raramente, como fica evidente neste pronunciamento:

“... sei da elaboração do tal plano porque fui eu quem providenciou as questões logísticas de recepção à equipe que esteve a trabalhar nos estudos de campo para a elaboração do mesmo, mas não participei, sei também que, em breve, far-se-á um conselho consultivo para apresentação do resultado desse trabalho à comunidade local...” (Funcionário antigo do SDAE).

Concernente à ação do governo local no fornecimento de infraestruturas, pôde-se constatar, ao durante da observação direta, que há uma intenção de contribuir para a melhoria da paisagem urbana de Vilankulos como destino turístico, isto é, foi possível destacar ações como a reabilitação de praças, pintura de edifícios, cuidados com os jardins. Contudo, algumas deficiências também foram constatadas, de acordo o Governo do Distrito de Vilankulos (2011 b), em 2010, 25% das estradas planeadas não sofreram manutenção e foi verificado que 10% das extensões das estradas do distrito encontram-se em péssimo estado, 40% em mau estado, 14% em estado razoável e somente 36% em bom estado.

Em termos de distribuição de água potável, foram abertos somente três furos de água. Nas comunicações, foram destacadas ações como a entrega do aeroporto, que proporcionou um crescimento do tráfego aéreo em 108% e marítimo de 356%. Em 2010, foi igualmente ligado o nó entre as Fibras Ópticas terrestres e marítimas (para facultar a redundância) e instalada internet banda larga sem fio (GOVERNO DO DISTRITO DE VILANKULOS, 2011b).

Em termos de projetos sociais, de acordo com o MPD (2011), a província de Inhambane contou, no últimos 10 anos, com 122 projetos nas áreas de educação, saúde, melhoramento de saneamento básico, desenvolvimento costeiro, suporte técnico à produção pesqueira, agropecuária, construção, telecomunicações etc. Dentre estes, 83 não são financiados pelo orçamento do Estado, mas sim por doações de países como Canadá, Dinamarca, Holanda, Espanha, Portugal, Itália, Irlanda, Alemanha, Rússia, Áustria, Japão, Suécia, instituições financeiras internacionais, nomeadamente UNESCO, Banco Mundial, UNICEF, PNUD, FAO, entre outros. Importa realçar que, destes projetos, 25% são implementados por ONGs e o resto por gestão bilateral ou multilateral.

O que se percebe ao longo das entrevistas e análise documental é que, em termos de provimento de infraestruturas, estes projetos contribuem mais para o desenvolvimento socioeconômico do distrito em relação à ação pública. Dos projetos que abrangem Inhambane, o distrito de Vilankulos é o mais beneficiado, contando com treze projetos, que estão ligados a áreas como saúde e formação profissional, como se pode observar na tabela 3. É visível que oito deles, de certa forma, contribuem para o incremento do setor turístico (projetos com letras azuis). Só para esclarecer como estes projetos provém infraestrutura, destacamos o projeto número 10, que se insere no distrito particularmente através de duas ações: uma já concluída, que é a elaboração do Plano Diretor do distrito, e a segunda, que é construção de uma muralha de proteção na marginal da vila sede. De acordo com a tabela, o início do projeto estava marcado para 2006, contudo nenhum indício da obra existe na área de estudo, um dos nossos entrevistados explica:

“... o projeto da construção da muralha da marginal, quando foi concebido, tinha sido avaliado em US\$ 5.000.000.00, tal quantia foi disponibilizada via direção provincial, mas, pela demora da execução da obra, o dinheiro foi aplicado em outras atividades e agora a obra está avaliada em 11milhões, inclusive, e o governo distrital já mobilizou os agentes econômicos para se sensibilizarem com a causa, mas nenhum deles se manifestou...” (funcionário do SDAE).

“... o projeto de construção de uma muralha na marginal da vila já nos foi apresentada ano passado pelo governo distrital, contudo não nos foi apelado pela participação, pois é do nosso interesse que esse projeto seja executado, inclusive se tivéssemos participado na elaboração do mesmo, nós mesmos já teríamos criado esforços para se implementar a obra, porque como vê, depois do ciclone Favio, a erosão da nossa praia só aumenta...” (operador turístico estrangeiro).

Percebe-se que, apesar do esforço do governo central em identificar parceiros que financiem obras deste vulto, o problema de execução acontece no momento em que passa para o nível local. Portanto, ou ela é executada pelo nível central, colocando, de certo modo, as estruturas distritais à margem, ou a execução de tais programas não acontece.

Tabela 3 - Projetos de Vilankulos

Nº	Dador	Título do Projeto / Programa	Valor comprometido	Valor desembolsado	Data de início	Data do término
1	Dinamarca	Componente de Desenvolvimento Costeiro	165,553 EUR	133,580 EUR	2008-01-1	2010-12-31
2	Dinamarca	Reflorestamento de Chichocane	36,520 EUR	35,766 EUR	2005-12-8	2010-12-31
3	Espanha	GEN.CATALUNYA. FUND: construção de centro sanitário	400,000 EUR	240,000 EUR	2007-03-1	2008-12-31
4	Itália	Suporte técnico a Pescadores locais	161,700 EUR	161,700 EUR	2004-08-5	2009-06-30
5	Itália	Suporte técnico a Pescadores locais	631,796 EUR	283,578 EUR	2006-12-31	2009-08-30
6	Itália	Desenvolvimento Socioeconómico em áreas Rurais da província de Inhambane	160,881 EUR	160,964 EUR	2004-10-10	2007-09-14
7	Áustria	Suporte para a CARE no projeto APPLE – prevenção a AIDS, vida positiva e emponderamento	132,000 EUR	44,790 EUR	2004-01-1	2005-12-31
8	Áustria	Suporte para a CARE no projeto APPLE – prevenção a AIDS, vida positiva e emponderamento	31,233 EUR	31,233 EUR	2006-01-1	2007-12-31
9	UNHABITAT	Programa para Redução e prevenção Conjunta do Risco de Desastres naturais	99,079 EUR	33,481 EUR	2008-10-1	2011-12-01
10	Banco Mundial	GEFdesenvolvimento turístico das áreas de conservação transfronteiriça	1,800,000 EUR	288,000 EUR	2006-4-13	2013-06-30
11	FAO	Desenvolvimento da pesca costeira das Províncias de Gaza e Inhambane	528,034 EUR	357,592 EUR	2008-02-1	2011-12-31
12	FLANDERS	FDC Centro de Treinamento de Habilidades	454,000 EUR	454,000 EUR	2003-12-5	2007-03-30
13	FLANDERS	FDC Centro de Treinamento de Habilidades	219,471 EUR	200,000 EUR	2007-06-1	2008-05-30

Autor: MPD (2011)

IV. Como terceira e última função do governo na etapa de implementação de políticas públicas, vamos analisar como decorre a **assistência financeira ao desenvolvimento da atividade turística**, que, de certo modo, acaba se relacionando com o ponto de infraestruturas.

De acordo com o diretor geral do antigo Fundo do Turismo, agora Instituto Nacional de Turismo de Moçambique (INATUR), esta instituição conta com três linhas de crédito para apoiar a expansão de unidades de alojamento e recuperação de infraestruturas hoteleiras, o objetivo destas linhas é fundamentalmente estimular os empresários moçambicanos no setor. Existem as linhas centralizadas: uma que é gerida diretamente pelo INATUR, outra que é gerida em parceria com o Banco de Comércio e Investimento (BCI) e a terceira, também uma parceria com o BCI, que dispõe do teto mais alto, US\$ 75mil. Existe igualmente o programa de Microcréditos Descentralizados, que contém um pacote de financiamento até 50 mil meticaís, e o financiamento é obtido nas DPTURs, com o prazo máximo de reembolso de um ano. Nas linhas de crédito do banco, a comparticipação do instituto visa garantir que a taxa de juros praticada nas linhas de crédito seja inferior à da banca comercial, sendo de 13% a.a.

De acordo com Moçambique (2011a), de uma forma geral, o investimento nacional no setor do turismo constituiu menos que a metade do valor investido pelo capital estrangeiro. E uma razão para este fato fica evidente quando dos seis operadores turísticos entrevistados, cinco afirmaram não ter conhecimento das linhas de crédito de turismo, inclusive o responsável pela atividade turística a nível local, que também se mostrou alheio a essa informação.

Em uma visita à agência local do banco que gere as linhas de crédito especial o BCI, o seu gerente não soube dar detalhe de como funcionam as linhas de crédito especiais para o turismo e garantiu que nunca, nos cinco anos que está naquela agência, alguém lhe solicitou ajuda nesse aspeto. Este se limitou a indicar-nos os seus colegas a nível central para mais informações, segundo ele, tudo que diz respeito a esse crédito é tratado na agência da capital, o que reforça a constatação de um dos nossos entrevistados:

“... Embora alguns estabelecimentos pertençam a moçambicanos, a maior parte destes não reside em Vilankulos, vivem na capital...” (Funcionário da DPTURI).

No entanto, o relatório anual da DPTURI (2011a) aponta para nove micro-empresendedores nacionais financiados pela linha de crédito descentralizada. Nenhum destes pertencia ao distrito de Vilankulos.

Passando agora para a fase da monitoria da implementação de políticas públicas realizada pelo Estado, os autores identificam como sendo funções deste: a tarefa de **regulamentar, inspecionar e proteger o consumidor**, no entanto poucas ações neste âmbito puderam-se verificar durante a coleta de dados.

O Governo da República de Moçambique (2008) indica que, para o fortalecimento do controle do crescimento do setor turístico durante o quinquênio transato, esteve em curso: a) O fortalecimento do funcionamento de sistemas de estatísticas do turismo a nível provincial, b) O avanço do processo de descentralização do processamento de estatística do turismo, conduzido pelo Instituto Nacional de Estatísticas, c) Montagem de um aplicativo informático de cadastro dos estabelecimentos turísticos e similares e treinamento do pessoal técnico para a sua utilização; d) A realização de quatro inquéritos trimestrais “piloto” à despesa dos turistas; e) No âmbito do trabalho multisectorial, um levantamento dos desmandos na zona costeira das províncias de Inhambane, Nampula e Cabo Delgado, incluindo o Arquipélago das Quirimbas; e f) Quanto ao desenvolvimento e expansão da indústria de caça desportiva, a implementação do sistema de gestão, monitoria e avaliação mais adequado às atividades e com vista à coleta trimestral da informação relevante. Contudo, de acordo com os nossos entrevistados, poucas dessas ações foram percebidas em nível local.

Quanto ao aspecto regulamentar, os todos os decretos (41/2005, 18/2007, 40/2007, 41/2007) que dizem respeito ao regulamento da atividade de agências de viagem, alojamento turístico, animação turística, transporte turístico respectivamente têm vinculado a questão de inspeção da atividade antes da sua abertura e durante a operação do negócio. Com relação a este aspecto, os nossos entrevistados, funcionários dos departamentos distritais, afirmaram, quase todos, que a inspeção é realizada com deficiência por razões logísticas:

“... ultimamente o processo de registro e licenciamento, pelo menos na província de Inhambane, está facilitado, já não é moroso, porque para além do ‘Balcão Único’²⁰ na cidade de Inhambane temos um órgão público específico que se chama ‘Loja De Negócios’, onde os investidores tratam das burocracias com mais agilidade, dão orientação aos investidores etc.,

²⁰ Repartição pública que reúne representações de todos os departamentos públicos necessários para a constituição de uma empresa, conservatória, finanças, ambiente, agricultura etc.

no entanto, ainda se registraram muitos casos de estâncias que primeiro se instalam depois tratam a papelada (...) e embora as inspeções devessem ser realizadas mensalmente, por falta de recursos, elas ocorrem trimestralmente ou mesmo semestralmente, o que dá mais espaço de manobra para os operadores transgredirem as regras...” (Técnico do ambiente).

Durante as entrevistas, foi possível perceber que a monitoria de implementação de políticas e controle do crescimento do setor turístico estava não só comprometida com a falta de fundos para a realização das atividades, mas também com a conjugação multissetorial e a falta de preparo dos profissionais envolvidos. Tal fato pode notar-se no pronunciamento de um técnico superior do setor de turismo do SDAE de Vilankulos, quando questionado sobre como os dados estatísticos sobre os estabelecimentos turísticos são trabalhados e canalizados aos níveis superiores e se alguma vez receberá algum tipo de capacitação para processamento de dados estatísticos e como era feito esse processamento, uma vez que o local onde ele trabalha não possuía nem um computador nem internet, as perguntas foram respondidas da seguinte forma:

“... a minha sala não tem computador nem internet, mas quando é necessário o diretor distrital das atividades econômicas, o meu chefe, disponibiliza o da sala dele (...) quanto às capacitações, é um pouco caricato, mas a gente às vezes fica a saber que existem e que são solicitados quadros do setor pertencentes ao distrito, mas, nessas ocasiões, quem participa são os chefes, mesmo quando tais atividades não são realizadas por eles, como envolvem viagens, ‘ajudas de custo’²¹ e tal. Todos os estabelecimentos turísticos têm conhecimento de que é sua obrigação enviarem-nos mensalmente dados relativos ao movimento de turistas, gastos diários etc. Mas eles não o fazem e só temos esses dados nas inspeções que fazemos semestralmente no terreno. Isto pelo menos nos estabelecimentos de classificação única que são tutelados pelo nível distrital, pois em estabelecimentos com categorias superiores as inspeções são marcadas pelas autoridades provinciais (...) essa periodicidade deve-se à dificuldade de reunir a brigada composta por elementos da direção de saúde, trabalho, polícia, guarda marinha e ambiente, o que quer dizer que essas atividades não requerem só uma logística de deslocação porque os locais são distantes, mas envolvem outras questões como refeições, equipamento etc. (...) E é preciso realçar que as multas têm vindo a reduzir sim, mas é pelo trabalho que é

²¹ Valor pago aos funcionários de estado para custear despesas de deslocação a trabalho

feito no momento da orientação dos empreendedores sobre os locais a investir, isto é, eles agora são mais conscientes, por exemplo, já é difícil um operador construir nas dunas primárias, eles já sabem que devem obedecer a uma distância mínima de 200m da linha da costa...” (Técnico do SDAE).

Ainda relacionada à monitoria do setor, a questão de defesa do consumidor é uma aspecto a apresentar. Embora Vilankulos possua atrativos de qualidade superior, as deficiências no que diz respeito ao controle das atividades turísticas não só comprometem a sua conservação, como a oferta do produto turístico como um todo, isso confirma-se pelo fato de não ter-se verificado, em nenhum dos quatro estabelecimentos visitados, o livro de reclamações a vista dos clientes, o que, segundo os regulamentos, é uma obrigação dos estabelecimentos, o que pode pôr em causa a defesa do consumidor referida na literatura.

Outro detalhe que evidencia esta questão do controle é notada nos dados estatísticos fornecidos à pesquisa sobre o cadastro dos estabelecimentos existentes em Vilankulos (DPTURI, 2011b), como mostrou o gráfico 1 anteriormente, temos, em maior número, estabelecimentos de acomodação não classificados, o que não nos permite concluir se, de fato, os estabelecimentos localizados em determinadas áreas são compatíveis com o tipo de turismo para o qual aquela área foi destinada. Sem deixar de lado a população local, que, nestas condições, acaba, de certo modo, sofrendo com os desmandos dos operadores que se sentem à vontade para fazer o que lhes for conveniente, como foi constatado pelos dados fornecidos pela direção de trabalho, que informou ser o setor que mais registra transgressões de regras nas inspeções.

“... as infrações que mais se destacam nos estabelecimentos turísticos estão ligadas a: 1) Existência de trabalhadores sem contrato de trabalho; 2) Admissão ilegal de estrangeiros; 3) Despedimentos sem justa causa; 4) Falta de segurança no trabalho; 5) Falta de inscrição do INSS dos trabalhadores; 6) Ausência de um plano de férias dos trabalhadores; 7) Falta de seguro de risco; e 8) Excesso de carga horária e execução de tarefas não preconizadas nos contratos.” (Funcionária serviço distrital do trabalho).

Esta questão das transgressões de leis laborais também concorre para o nível de qualidade do produto turístico, uma vez que se verifica a possível existência de uma classe

trabalhadora insatisfeita, esta pode não proporcionar uma experiência do nível que se espera na soma do conjunto dos serviços que compõem o produto turístico, criando assim, insatisfação no cliente também. Não obstante, no que diz respeito à monitoria de ações de conservação, importa referir que, de acordo com os questionários dos turistas e até de funcionários públicos consultados, depreende-se que existe, não só por parte dos operadores, como também da comunidade, uma consciência de conservação, pois, segundo os turistas, durante o mergulho e safáris, os instrutores ou guias frisam sempre esta questão, e as populações, por sua vez, participam da gestão dos recursos naturais, como declara um dos nossos entrevistados.

“... eu trabalho como funcionário do Instituto de Investigação Pesqueira (IIP), e lido com os pescadores da região, controlando o ciclo de vida das espécies, catalogando-as etc.(...) Quando não é época de pesca, e algum pescador se faz ao mar, quer para a pesca artesanal ou para a pesca recreativa com turistas, as comunidades o denunciam as autoridades do parque... que reúne os comitês para resolução do conflito, mas ultimamente são poucos os casos...”

O PNAB, por ser uma área de conservação, com uma administração própria, que cobra a entrada de turistas, 20% das receitas, que é de US\$ 10.00, são revertidas a favor das comunidades. Esse valor é controlado pela administração do parque, pois este tem acesso ao movimento dos turistas através das estatísticas fornecidas pelos cinco hotéis que operam no local. Contudo, segundo o presidente do Fórum dos Operadores Turísticos de Vilankulos, 80% dos turistas das estâncias da parte continental de Vilankulos acedem ao espaço marítimo do parque para fazer mergulhos de superfície, de profundidade, pesca recreativa, safáris oceânicos e até mesmo passeios pelos bancos de areia. No entanto, estes não pagam a tarifa de entrada para área do parque, mas sim o preço da atividade recreativa aos operadores. Segundo o presidente, os operadores até podiam canalizar o valor correspondente à entrada no parque, mas não acredita que as autoridades tivessem capacidade de regular e monitorar tais entradas, porque alguns turistas aventureiros fazem estes passeios por conta própria, em embarcações pequenas, que servem de transporte marítimo para as comunidades, o que tornará difícil definir quem pode recolher tais valores e como isso seria canalizado para as comunidades.

Em um último ponto referente à monitoria do processo de execução dos planos públicos, foi-nos facultada a informação de que esta acontece em duas sessões ordinárias do

conselho consultivo, abertas à participação do público em geral (de acordo com o secretário permanente do distrito), sendo que, nestes momentos, são apresentados os balanços semestrais do cumprimento do PES distrital. Embora não tenhamos tido a oportunidade de presenciar tais sessões, ficou claro, com as apresentações em formato de eletrônico, que nos foram facultadas, que o relatório apresentado é, de certa forma, generalizado e pouco esclarecedor, como se pode ver no seguinte trecho referente ao setor de energia do distrito:

“Área de energia

A EDM é a principal empresa que se dedica ao fornecimento de energia ao Distrito tendo realizado um volume de expansão da rede elétrica em 1.402.000,00 MT que permitiu que mais pessoas tivessem acesso a energia cujo processo decorre e que culminará com a eletrificação do povoado de Pambara e do Posto Administrativo de Mapinhane, todos ao longo da EN1.” (Governo distrital, 2011a). (siglas do autor)

Analisando este trecho da apresentação sendo informada a um membro comum da comunidade local, acreditamos que ele não estará em condições de ter noção de qual é a dimensão daquela realização, uma vez que não faz uma relação direta dos valores e possíveis beneficiários do serviço, qualidade do serviço etc.

Para terminar a apresentação de resultados, passamos a nos debruçar sobre a avaliação das políticas públicas. Embora poucas informações tenham sido disponibilizadas a esse respeito para a nossa pesquisa, podemos afirmar que esta é a fase do desenvolvimento de políticas públicas que menos tem merecido a atenção dos governantes em Moçambique. Este fato foi percebido no momento em que se quis saber do processo de formulação de políticas públicas, tendo sido respondido que poucos relatórios sobre a execução de políticas eram consultados para a sua reformulação. De acordo com os autores, ao longo da etapa de avaliação, realizam-se os estudos dos programas concretizados, relatam-se seus *outputs*, avalia-se o alcance das metas e propõem-se as mudanças e ajustes, tanto que, no âmbito do turismo, a literatura considera que o papel do governo nesta fase é **fornecer dados estatísticos e informações para um fórum consultivo**.

Segundo o funcionário do MPD do departamento de análises de políticas, o processo de avaliação de políticas públicas é realizado da seguinte forma: uma vez tendo sido aprovado o PES e o seu orçamento, em nível central, são definidas as metas para cada setor trimestralmente, e, no final de cada ciclo, são elaborados os balanços que vão demonstrar o grau de cumprimento das metas alcançadas. Contudo, percebe-se que o objetivo da realização

desta análise é incluir-se, em novos planos, as atividades não realizadas e não necessariamente aperfeiçoar o processo. O Balanço de Meio Termo do Plano Quinquenal do Governo 2004-09 (GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2008) e o PES anual (GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2011) ajudam a entender a tendência: 1) de se evidenciar os números, isto é, as estatísticas relacionadas com os programas, embora esses números ainda não permitam ao leitor ter uma ideia da abrangência ou impacto de tais resultados sobre os grupos beneficiários dos programas, e 2) de os relatórios, quando apresentam atividades que não foram cumpridas, raramente mencionarem as razões de tal incumprimento.

Não obstante, é notável o esforço do governo central de criar constantemente base de dados que sejam acessíveis aos cidadãos virtualmente. Percebe-se hoje a existência de recursos virtuais, por onde os cidadãos podem participar de sondagens sobre eficácia ou abrangência de programas públicos e auscultações. Outro aspeto positivo é que se verifica, nos relatórios setoriais, a menção a atividades que têm em vista a melhoria do trabalho do Instituto Nacional de Estatísticas, em uma dimensão multisetorial, mostrando, assim, um interesse em relatar os *outputs* dos programas e alcance das metas. Contudo, de acordo com informações do MPD, estas bases de dados ainda estão em fase de estruturação, e nem o governo as usa ainda da forma que deseja. Apesar de já existirem internamente recursos humanos a todos os níveis do governo que estão sendo capacitados para melhorar o processo de elaboração de informes com o nível desejado (Dir. Nacional do Turismo), as avaliações e informes que são levadas em consideração no processo de aperfeiçoamento de políticas públicas são os estudos paralelos realizados pelos parceiros externos, como a PNUD, Banco Mundial, FAO etc.

Localmente o cenário de avaliação dos programas públicos cinge-se nos balanços anuais do PES e de outros programas específicos, nos quais se apresentam os graus de cumprimento das atividades pré-definidas. No que se refere à participação da comunidade nesse processo, não há informações que fundamentem um possível *feedback* sobre o que é apresentado, contudo, de acordo com o DNP (2010), o Observatório de Desenvolvimento (OD) constitui um fórum realizado a níveis central e provincial entre o Governo, os Parceiros Nacionais (as Organizações da Sociedade Civil-OSCs, ONGs Nacionais, associações do setor privado, sindicatos, confissões religiosas e a comunidade académica) e os Parceiros Internacionais (Parceiros de Cooperação, ONGs estrangeiras), do que se subentende que haja uma interação entre estes intervenientes no processo de avaliação.

5. ANÁLISE DE RESULTADOS

Descrito o processo político-administrativo moçambicano, depreende-se que o governo nacional tenta assumir uma abordagem intervencionista, descrita por Lodovici e Bernaareggi (1993), na qual o governo toma os investimentos, por parte do setor público, como aspecto-chave da política econômica, definindo assim as prioridades, mecanismos administrativos e formas de financiamento apropriado, visando um crescimento sustentável. Tal como ficou evidente no estudo, o Estado cria todo um aparato de regulamentos, através de leis, resoluções etc., (apresentados no quadro 6) e programas públicos, como o “Programa Âncora de Investimento em Turismo”, nos quais estão identificadas as áreas prioritárias para desenvolvimento de turismo de alta renda, programas que, por sua vez, atraem e orientam o investimento externo com base nas diretrizes previamente concebidas.

Contudo, os autores defendem que esta abordagem, apesar de uma incisão política específica, virada para as peculiaridades das localidades, requer, para a sua implementação, uma abundância de recursos. E, como se verificou no campo, para garantir o bem-estar social, o Estado moçambicano aposta na formulação de políticas regulatórias que, não só modelam o comportamento dos atores, como tentam atender aos vários interesses dos envolvidos, usando-se igualmente de políticas distributivas que mostram certa confiança no mercado como canalizador dos fluxos de investimento de capital para o bem-estar da comunidade. Não obstante, ao longo das entrevistas, tanto os funcionários públicos como o próprio presidente do fórum dos operadores turísticos confirmaram que o setor privado não tem desempenhado o seu papel no âmbito da sua responsabilidade social, como destaca Kliksberg (1994).

Sendo assim, o governo cria uma parceria com o setor privado, pela qual ambos têm facilidades e deveres um para com outro. Só que, neste caso, constata-se que as regras de mercado sobrepõem-se às do governo, uma vez que o investimento, os créditos, as receitas e o volume de movimento turístico só tendem a aumentar enquanto as comunidades locais de Vilankulos permanecerem reféns da “indústria do lazer”, como a literatura demonstrou em Logar (2010) e Jardim (2006). Exemplos deste fato denotam-se: a) quando se observa trabalhadores com contratos de trabalho não justos, tal como referiu a responsável pelo departamento de trabalho no distrito quando abordamos sobre as infrações dos operadores; b)

quando se verifica a falta de aumento de mercados para os produtos locais porque não têm poder de barganha diante das estâncias, como mostra o pronunciamento de um pescador:

“... quando temos muito peixe, os operadores já sabem que não temos como conservar, faremos o preço que eles quiserem pagar, por isso muitos de nós agora prefere exportar a mercadoria para a capital, mas aí já temos que pagar o transporte, o intermediário etc.” (pescador local).

É importante referir, que a adoção de políticas administrativas para evitar obstáculos à criação de riqueza, através do desenvolvimento do setor turístico em particular, acarretam custos principalmente nas despesas decorrentes para a sua implementação (LODOVICI; BERNAAREGGI, 1993), o que obriga o Estado a enveredar por políticas de endividamento, de modo a obter reforço dos créditos dos parceiros externos, para viabilizar não só a implementação de tais regulamentos como também a execução grandes projetos, que, até então, estão mais virados para atração do turista, é o caso recente da modernização do aeroporto de Vilankulos, em detrimento do aumento da cobertura de saneamento ou da ligação da eletricidade à rede de distribuição nacional. Portanto, fatos como estes podem, além de não contribuir significativamente para a melhoria de vida da população local, constituir uma dívida que será paga por eles a longo prazo. Pois, avaliando o ritmo de amortização da dívida externa de Moçambique, de US\$ 5,5 bilhões em 1995 para US\$ 4.9 bilhões em 2009 (GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE E MECANISMO DE REVISÃO POR PARES, 2009), percebemos a insustentabilidade das políticas, uma vez que o país não tem como viabilizá-las.

É verdade que o governo, apostando em políticas administrativas, está tentando intervir nas relações estruturais, como renda, emprego, propriedade (TEIXEIRA, 2002), o que é imprescindível para o desenvolvimento socioeconômico e político dos moçambicanos, contudo, estas políticas precisam ser mais universais, e não cingir-se aos interesses dos capitalistas, quer por parte dos operadores como dos credores internacionais, que financiam os programas do Estado para profissionalizar a mão-de-obra e estruturar as áreas de conservação através das ONGs.

Se o Estado, a partir da sua máquina administrativa a nível local, não estiver preparado e não preparar as comunidades locais para participação comunitária no processo de desenvolvimento local, através das formas apresentadas por Kliksberg (1994), o sistema social

todo permanecerá continuamente dependente dos recursos externos por falta de autossuficiência econômica, o que, segundo o mesmo autor, compromete a independência política do país. Para tal, é necessário que o governo assuma que o modelo de opção pública que ele tenta institucionalizar através do estímulo à organização dos atores políticos, pode não ser bem sucedido, uma vez que se constata uma postura omissa do governo no que diz respeito à descentralização dos programas de caráter executivo das estruturas públicas locais, verificando-se o não reencaminhamento dos recursos para implementação de tais programas que, por sua vez, são majoritariamente executados por profissionais de nível central, cuja tarefa devia ser planejar e reformular as políticas.

Depreende-se, portanto, que as estruturas públicas locais não estão participando da implementação de programas de desenvolvimento turístico devido ao caráter conservador e centralizado como são formulados tais programas. Então as comunidades se absterem do seu papel no processo decisório ou são tomadas como meras espectadoras da ação política, tornando-se mais descrentes da intervenção pública local e submissas aos desejos do empresariado. Pelo que a tomada de uma consciência responsável dos atores políticos urge, caso contrário, corre-se o risco de se transformar as políticas públicas em um meio que os grupos específicos organizados da sociedade civil usam para cobrar ações do governo, cujo custo da realização é repartido por todos os cidadãos. Criando assim o feito de excesso de regulamentações, programas e serviços governamentais que não são aplicados, ou simplesmente servem para alimentar as tendências naturais dos políticos e burocratas de expandirem seus poderes na sociedade, exagerando nos benefícios dos programas governamentais e subestimando os custos, com as chamadas ilusões fiscais, impostos ocultos e deduções em financiamentos do déficit (DYE, 2010). Por estas razões, trazemos, por ora, a discussão da literatura e dos exemplos bem sucedidos brasileiros para suprir algumas fragilidades constatadas.

Barbosa (2002) e Tosun (1998) defendem que, no plano econômico, o desenvolvimento sustentável com base nas políticas públicas de turismo baseia-se na compreensão das interdependências entre os diferentes setores na localidade, por parte dos decisores, para que estes possam realizar as melhores escolhas, guiando-se pelo estímulo da cultura de governação coligada, respeito às peculiaridades, concertação de interesses e construção de agendas comuns (FERREIRA, 2010). O MTur (BRASIL, 2010) estruturou, no Brasil, dados que permitiram verificar o impacto do turismo em cada setor da economia local, de forma a fazer a interação

com os arranjos produtivos locais, como pequenos agricultores. Uma vez que Moçambique ainda não possui meios tecnológicos no corpo organizacional, como um sistema de informação com capacidade integradora e de previsão para medir indicadores de crescimento, propostos por Choi e Sirakaya (2005) e Barbosa (2002), outros índices acessíveis ao governo local podem servir para orientar os líderes locais.

No caso prático da pesca artesanal, que é sobejamente reconhecida pelas estruturas públicas locais como o principal produto local consumido pelos estabelecimentos turísticos, devia ser um setor em que as autoridades distritais já deviam ter estimulado a existência de uma unidade de processamento ou de uma cooperativa, através do Fundo de Desenvolvimento Distrital, que, de acordo com o administrador do distrito, prevê a concessão de crédito sem juros aos indivíduos das comunidades que trabalham na produção de comida e não têm condições de ter acesso ao crédito bancário por falta de garantias. Dessa forma, garantiria-se, pelo menos, maior poder de negociação dos pescadores diante dos operadores turísticos.

No âmbito econômico virado ao financiamento, Moçambique, tal como o Brasil, apostou na criação de linhas de créditos para estimular o empresariado local (BRASIL, 2010). Mas, diferentemente do segundo país, que conseguiu beneficiar oito mil pessoas, distribuídas em 46 distritos, um vez que Vilankulos não participa da concessão de crédito, ao menos, pode mobilizar os seus cidadãos a aderirem a esses créditos, levando a cabo ações de sensibilização e motivação das comunidades para a tomada de consciência do turismo como uma oportunidade de negócio, inclusive deve orientá-las nas escolhas das áreas que poderão ser apostadas, tendo em conta a sua capacidade de dar assistência técnica. Desta forma, cria-se, não só fontes de renda, mas uma visão maior da comunidade para o turismo como fenómeno econômico que parece permanecer desconhecido tanto pelas autoridades governamentais como para a comunidade local. De acordo com o Mtur (BRASIL, 2010), este exercício constitui, para as administrações públicas locais, a chance de melhoria na qualificação técnica e operacional das instituições representantes das iniciativas na formulação e execução de projetos com o poder público federal e aumento da capacidade técnico-administrativa, na proposta de fomento ao turismo.

Uma boa alternativa para o investimento comunitário seria apostar nos produtos laranja, que estão ao alcance de serem explorados pela população, uma vez que o distrito possui dois museus e mais de 25 grupos culturais (DPCAI, 2007), que podem, sem necessidade de grandes recursos de mão-de-obra profissionalizada, efetivar tal iniciativa. Desta forma, fortalece-se a

cultura local com a criação de uma imagem mais consolidada do distrito como destino turístico e cria-se um maior intercâmbio entre turistas e comunidade local, através da oferta de um produto mais completo, que incorpore o artesanato, a história e as artes locais, como acontece com o projeto “nossa terra, nossa arte”, desenvolvido pelo Movive.

No âmbito da conservação, que já é um ponto no qual Moçambique mostrou estar evoluindo, na implementação e execução das políticas e programas de sustentabilidade, podia-se maximizar, descentralizando sua execução para estrutura administrativa local. Por exemplo, os funcionários públicos, junto com a comunidade da parte continental do distrito, podiam se envolver no controle da cobrança de tarifas de entradas no PNAB, usando, desta forma, este mecanismo financeiro de controle de acesso aos recursos naturais para garantir o respeito pelo limite da capacidade de carga dos ecossistemas do PNAB, que podem ser comprometidos pelo fato de não haver fiscalização dos visitantes provenientes dos estabelecimentos do continente. No entanto, WWF recomenda que, os objetivos dessas ações sejam explícitos, esclarecendo sempre a finalidade e utilização do dinheiro arrecadado, pois as populações do continente não estão vinculadas como beneficiárias dos 20% das receitas de entradas no PNAB. Portanto podia-se acordar com a administração do parque, para que os valores desta iniciativa sirvam, ao menos, para viabilizar economicamente as atividades de inspeção e de coleta de dados nos estabelecimentos turísticos, já que este controle seria necessário para verificar o número de entradas no parque, com estes recursos, a população do continente se beneficiaria com a possibilidade de mais postos de trabalho para este novo sistema de controle.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto nas duas últimas seções do trabalho, percebemos que existem evidências que nos levam a crer que há um esforço de formulação de políticas públicas de promoção turística em Moçambique, se avaliarmos pelo número de resoluções, leis, decretos e programas aprovados pelo governo central nos poucos anos de atuação do setor turístico como atividade econômica. Este fato tem resultado em um melhor ambiente de negócios, que tem estimulado o aumento contínuo do investimento privado estrangeiro para construção de infraestrutura específica (hotéis, muralhas da marginal etc.) e contribuído para a evolução do número de chegadas de turistas dos segmentos definidos para o tipo de destino que Vilankulos representa.

Não obstante, constata-se algumas deficiências no planejamento do processo político administrativo de desenvolvimento de políticas públicas no que concerne:

- À manifestação de interesse no âmbito de sua formulação, isto é, a definição da agenda política e elaboração de políticas se limitam às visões e ao poder de decisão do governo central, não abrangendo a maioria das demandas da sociedade civil.
- À implementação das políticas públicas particularmente a nível local. Percebe-se que as estruturas locais são ineficientes pelo fato de ainda não estarem envolvidas ativamente na execução dos grandes programas de desenvolvimento do setor e por não possuírem recursos para realizar as atividades como inspeção, mobilização local etc.;
- À avaliação, que se notou ser a etapa do processo político-administrativo que menos atenção recebe dos governantes, uma vez que poucas ações se verificaram no sentido de melhorá-la ou de envolver a população no processo.

Portanto, através da análise da gênese das políticas públicas, das suas principais etapas, da influência e da inter-relação entre os diferentes atores do processo, depreende-se que, apesar dos esforços de formulação de regulamentos e desenvolvimento de programas públicos no setor do turismo, o desenvolvimento local sustentável ainda não é perceptível. Portanto, a melhoria da qualidade de vida da população local, condicionada pela elevação de oportunidades econômicas e conservação dos recursos, ainda não constitui um fato palpável. Este fato fica evidente no reduzido aumento da renda e em sua redistribuição em nível da comunidade local. O que significa que, embora seja perceptível o crescimento econômico do

setor, a renda criada pelo turismo encontra-se nas mãos dos proprietários (majoritariamente indivíduos estrangeiros) de empresas turísticas, como hotéis, pousadas e agências de recreação e transporte, situação que se confirma quando verificamos as injustiças sofridas pelos produtores locais, enquanto fornecedores dos estabelecimentos turísticos, pois não possuem poder de barganha, uma vez que os esforços do Estado ainda não estão viabilizando a competitividade da economia local, e também pelas injustiças sofridas pelos trabalhadores dos estabelecimentos, o que compromete não só o bem-estar das comunidades locais, como também a continuidade da oferta de um produto turístico de nível internacional.

Foi igualmente constatado, ao longo das análises, que a situação agrava-se devido às omissões das políticas quanto às definições de princípios de implementação de planos de ação e quanto à falta de definição de sistema de monitorização, considerando todo o espectro de contextos econômicos, sociais, culturais, naturais, tecnológicos e políticos em nível local. Portanto, há uma necessidade de se intensificar a intervenção das comunidades em todas as etapas do processo político-administrativo do governo a todos os níveis. E isso passa pela estruturação do setor público distrital no que diz respeito ao seu envolvimento nos programas da sua área de tutela, de modo que se aumente a consciência e motivação do governo local para atuar no setor que ainda permanece subexplorado.

Para tal, sugere-se, em primeiro lugar, que se crie um plano de ação de promoção turística nacional, não só diante das comunidades, como também dentro das próprias representações estatais do turismo nos distritos, de modo a despertar os moçambicanos para as oportunidades trazidas pelo turismo. Assim, as pessoas poderão comprometer-se mais no processo decisório, na formulação e execução de políticas públicas e também poderão ambicionar o usufruto dos benefícios da atividade como turistas e como empreendedores. Outro aspeto em que o governo poderia apostar para a maximização dos benefícios da atividade turística é a criação de políticas que promovam uma maior intervenção dos estabelecimentos com os arranjos produtivos locais, criando, neste caso, atrativos que estimulem o consumo de produtos locais, como cultura (recreações em locais históricos, apresentações de canto e dança, eventos gastronômicos, artesanais), pesca, artigos agrícolas, entre outros. Porém, ações que capacitem as comunidades como fornecedoras de tais produtos têm que ser paralelamente desenvolvidas, através da criação de programas específicos onde possam interagir os três principais atores do desenvolvimento local: investidor, setor público e comunidade local.

De um modo geral, existem outros aspetos culturais e antropológicos, com significativa influência no processo político administrativo, que não são levados em consideração na formulação e implementação de políticas públicas em Moçambique. Contudo, este problema não é exclusivo do nosso estudo de caso, ele se verifica em países em desenvolvimento com histórico recente de descolonização, que pautados em uma estrutura governamental patrimonialista e assistencialista, por questões estruturais, acabam adotando modelos modernos de desenvolvimento, sem ter em consideração seus valores culturais peculiares, incorporados no processo decisório e de ação. O que se sugere que seja uma forma de garantir a sustentabilidade das políticas, pois passa-se a adequá-las mais às necessidades socioeconômicas e políticas e também ao perfil das estruturas culturais nacionais.

6.1. Limitações do estudo e sugestões para estudos futuros

A realização deste estudo abre a possibilidade para uma abordagem mais integrada de investigação sobre o assunto, pois o resultado de nossa pesquisa poderá ajudar os tomadores de decisão a ampliar o seu anglo de visão sobre o processo político-administrativo direcionado ao desenvolvimento local, entendendo como fatores organizacionais do ciclo de desenvolvimento de políticas públicas concorrem para o sucesso ou fracasso dos seus pressupostos. Portanto, vai contribuir para que planos de ações sejam elaborados envolvendo os vários atores, de modo que se obtenham melhores resultados. Em uma perspectiva prática, deliberadores poderão dar a real importância às variadas etapas e atores do sistema político administrativo, explorando, desta forma, o seu papel como tomador de decisão para prover o bem-estar social. Assim, futuras pesquisas nesta direção são fortemente recomendadas.

Contudo, ainda que se tenha buscado todo rigor nas análises e procedimentos utilizados neste estudo, é importante que sejam salientados alguns aspectos referentes às suas limitações. Em primeiro lugar, o método utilizado nesta pesquisa, “o estudo de caso”, apesar de ter possibilitado uma verificação completa e profunda das variáveis em análise, caracteriza-se por estar limitado ao contexto estudado, não permitindo a generalização de seus resultados e conclusões para outros cenários. Outra limitação diz respeito ao fato de a maior parte dos entrevistados terem sido indicados por outros participantes da pesquisa, o que poderá ter levado uma possível uniformização de informações fornecidas por estes.

Importa realçar que, embora as variáveis pesquisadas sejam significativas de acordo com o referencial teórico apresentado, não se esgotam as possibilidades do tema em estudo, pelo que acreditamos que uma investigação futura, com abordagem quantitativa sobre como

obter mecanismos teóricos para mensurar o contributo das políticas públicas no desenvolvimento local, irá gerar *insights*. Logo, são bem-vindos estudos que trabalhem com amostras mais representativas e com outras áreas que não sejam tão multissetoriais como o turismo. Por conseguinte, encorajamos investigações que identifiquem, dentre as fraquezas aqui constatadas, quais as que, de fato, concorrem para uma maior influência no processo de execução de políticas públicas. Com efeito, propomos que métodos consistentes de medição do desempenho do Estado sejam estudados, para que possam ser adotados por tomadores de decisão, com vista à melhoria constante deste processo e do contexto social a que se aplica.

7. REFERENCIAS

ANDRADE, J. V. **Turismo: fundamentos e dimensões**. 8. ed. São Paulo: Ática, 2002.

ANKOMAH, P. K. Tourism skilled labor: the case of Sub-Saharan África. **Annals of Tourism Research**, Texas, v. 12, n. 4, p. 433-442, 1991.

ANGNES, C. e tal.. Evolução do papel do estado na promoção dos direitos sociais. **NIVATES**., Rio Grande do Sul, v 141, p1-20, 2011.

ANSARAH, M. G. R.; CANTON. A. M.; CARVALHO, A. L.; MARTINELI, J. C.; CAMARGO, M. A. M. A.; SERRANO, C. M. **Como aprender turismo, como ensinar**. 3. ed. São Paulo: SENAC, 2000.

ATHIYAMAN, A. The interface of tourism and strategy research: an analysis. **Tourism Management**, Melbourne, v. 16, n. 6, p. 447-453, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Tabela de projetos de 2009**. 2010. Disponível em: <www.tourisminvest.org/Mozambique/>. Acesso em: 29 jun. 2011.

BARBOSA, L. G. M. Os impactos econômicos do turismo e sua implicação nas políticas públicas: o caso do município de Macaé-RJ, Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 7, 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27148/tde-22072009-184146/>>. Acesso em: 23 maio 2010.

BARRETO, M. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 13. ed. Campinas: Papiro, 2003.

BASSO, K. G. F. **Políticas públicas do turismo em áreas naturais e evolução do conceito de ecoturismo no Brasil**. Itatiaia. 2007. Disponível em: <<http://www.physis.org.br/ecouc/>>. Acesso em: 3 fev. 2011.

BENI, M. C. **Análise estrutura do turismo**. 17. ed. São Paulo: SENAC, 1997.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Dinâmica e diversidade do turismo de base comunitária: desafio para a formulação de política pública**. Brasília, DF, 2010.

_____. Ministério do Turismo. **Meios de hospedagem estrutura de consumo e impactos na economia: relatório final**. São Paulo, 2006.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Gramond, 2008.

- BURSZTYN, I. **Políticas públicas de turismo visando a inclusão social**. 2005. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- CASTELLANI, V. S. S. Sustainable performance index for tourism policy development. **Tourism Management**, Milano, v. 31, n. 6, p. 871-888, 2010. In Press. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/resCountry.asp>>. Acesso em: 31 maio 2010.
- CHOI, H. S. C.; SIRAKAYA, E. Sustainability indicators for managing community tourism. **Tourism Management**, Oxford, v. 14, n. 5, p. 1274–1289, 2005.
- COOPER, C. **Turismo: princípios e praticas**. 3. ed. São Paulo: Bookman, 2007.
- COOPER, D.; SCHINDLER, P. **Métodos de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Bookman, 2006.
- DE KADT, E. Social planning for tourism in the developing countries. **Annals of Tourism Research**, Brighton and Hove, v. 6, n. 1, p. 36-48, 1979.
- DEPARTAMENTO DE PLANEAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL E DIRECÇÃO PROVINCIAL PARA A COORDENAÇÃO DA ACÇÃO AMBIENTAL DE INHAMBANE (DPCAI). **Plano de uso de terra e avaliação ambiental estratégica do distrito de Vilankulos**. Inhambane, 2007.
- DIRECÇÃO NACIONAL DE PLANIFICAÇÃO (DNP). **Guia de orientação dos observatórios de desenvolvimento**. Maputo : Ministério da Planificação e Desenvolvimento, 2010.
- DIRECÇÃO PROVINCIAL DO TURISMO DE INHAMBANE (DPTURI). **Balanço do Plano Económico e Social 2010**. Inhambane, 2011 a.
- _____. **Cadastro de estabelecimentos de alojamento**. Inhambane, 2011 b.
- DREDGE, D. Place change and tourism development conflict: evaluating public interest. **Tourism Management**, Nathan, v. 31, n. 1, p. 104–112, 2010.
- DYE, T. R. Mapeamentos de modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Unb, 2010. p. 99-128.
- FERNANDES, A. S. A., Políticas Públicas: Definição, Evolução e o Caso Brasileiro, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de janeiro, 2000, v 49, p.79-94.

FERREIRA, J. P. **Desenvolvimento territorial**. Rio de Janeiro: SEBRAE. 2004. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/28Inovacoes.html>. Acesso em: 18 fev. 2011.

FERREIRA, L. S. **Organização das políticas públicas de turismo no Brasil**: diretrizes nacionais e fragilidades locais. XVI Semana de Humanidades. 2008. Disponível em:
<<http://www.cchla.ufrn.br/humanidades/ARTIGOS/GT24/ORGANIZACAO%20DAS%20POLITICAS%20PUBICAS%20DE%20TURISMO%20NO%20BRASIL.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2010.

GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE E MECANISMO DE REVISÃO POR PARES. **Relatório de auto avaliação do país**: tomo II. Maputo, 2009.

GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Balanco de meio-termo do Programa Quinquenal do Governo 2005-2009**. Maputo, 2008.

_____. **Balanco do Plano Económico e Social 2010**. Maputo, 2011.

GOVERNO DO DISTRITO DE VILANKULOS. **Balanco do Plano Económico e Social 2010**. Vilankulos, 2011a.

_____. **Balanco do Plano Económico e Social do primeiro semestre 2011**. Vilankulos, 2011b.

HAIR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso as políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: Unb, 2010. p. 23-40.

IGNARRA, L. R. **Dinâmica dos eventos turísticos e seus impactos na hotelaria paulista**. 2007. 233 f. Tese (Doutorado em Ciências e Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

INHAMBANE. Ministério de Planificação e Desenvolvimento. **Relatório de projetos de Inhambane**. Disponível em: <<http://41.220.166.65/reports/custom/new>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICAS DE MOÇAMBIQUE (INE). **Censo 2007**. Maputo, 2007. Disponível em: <<http://www.ine.gov.mz/censo2007>>. Acesso em: 3 fev. 2011.

JARDIM, G. S. Políticas públicas e turismo em nível local: o caso de Porto Murtinho – MS. **Revista Global Tourism**, Mato Grosso, n. 1, 1-13, 2006. Disponível em:

<<http://www.periodicodeturismo.com.br/site/artigo/pdf/Políticas%20Públicas%20e%20Turismo%20em%20Nível%20Local.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2011.

KLIKSBERG, B. **Pobreza**: uma questão inadiável. Novas respostas a nível mundial. Brasília, DF: ENAP, 1994.

LICKORISH, L.; JENKINS, C. L. **Introdução ao turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI E. **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 289-313. v. 2.

LOCKWOOD, A.; MEDLIK, S. **Turismo e hospitalidade no século XXI**. São Paulo: Malone, 2003.

LODOVICI, E. S.; BERNAAREGGI, G. M. **Parceria pública - privado**: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1993.

LOGAR, I. Sustainable tourism management in Crikvenica, Croatia: an assessment of policy instruments. **Tourism Management**, Barcelona, v. 31, n. 1, p. 113-125, 2010. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/resCountry.asp>>. Acesso em: 31 maio 2010.

MOÇAMBIQUE. Ministério da Administração Estatal (MAE). **Perfil do distrito de Vilankulos**. Província de Inhambane, 2005. Disponível em: <www.portaldogoverno.gov.mz/Informacao/distritos/.../Vilankulo.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2011.

_____. Ministério do Planificação e Desenvolvimento (MITUR). **Projetos desenvolvidos na província de inhambene**. Maputo, 2011.

_____. Ministério do Turismo (MITUR). **Cadastro nacional de estabelecimentos de alojamento**. Maputo, 2011 a.

_____. Ministério do Turismo (MITUR). **Coletivos do MITUR**. Disponível em: <<http://www.mitur.gov.mz/colectivos.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

_____. Ministério do Turismo (MITUR). **Indicadores de referência na área do turismo**. Maputo, 2011 b.

_____. Ministério do Turismo. **Os locais âncora para investimento**: programa âncora de investimento em turismo em Moçambique. Maputo: FUTUR, 2006.

_____. Ministério do Turismo. **Plano director de turismo para o distrito de Vilankulos:** relatório síntese. Maputo, 2009.

_____. Ministério do Turismo. **Plano estratégico para o desenvolvimento do turismo em Moçambique.** 15ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros de 12 de outubro de 2004 a.

_____. Assembléia da República. Lei nº 19/97, de 1 de outubro de 1997, aprova a lei de terra. **Boletim da república:** Maputo, serie I, 1997.

_____. Assembléia da república. Lei nº 4/2004, de 17 de junho de 2004, aprova a lei do turismo. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 24, 2004 b.

_____. **Constituição (2004).** Constituição da República de Moçambique. Maputo: Assembléia da República. 2008.

_____. Decreto nº 18/2007, de 7 de agosto de 2007, aprova o regulamento de alojamento turístico, restauração e bebidas e salas de dança e revoga o decreto 40/2005. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 31, 2007 a.

_____. Decreto nº 39/2007, de 24 de agosto de 2007, aprova o regulamento do direito de habitação periódica. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 34, 2007 b.

_____. Decreto nº 40/2007, de 24 de agosto de 2007, aprova o regulamento da animação turística. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 34, 2007 c.

_____. Decreto nº 41/2005, de 30 de agosto de 2005, aprova o regulamento das agências de viagem e turismo e profissionais de informação turística revogando o decreto nº 70/1999, de 5 de Outubro. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 34, 2005.

_____. Decreto nº 41/2007, de 24 de agosto de 2007, aprova o regulamento de transporte turístico. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 34, 2007 d.

_____. Decreto nº 45/2004, de 29 de setembro de 2004, aprova o regulamento sobre o processo de impacto ambiental e revoga o decreto nº 76/98 de 29 de dezembro. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 39, 2004 c.

_____. Decreto presidencial nº 9/2000, de 23 de maio de 2000, define atribuições e as competências do ministério do turismo. **Boletim da república:** Maputo, serie I, nº 20, 2007 d.

_____. Ministério do Turismo. **Política do turismo e estratégia da sua implementação:** resolução nº 14, de 4 de Abril de 2003. Disponível em:
<<http://www.mitur.gov.mz/ponatu.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

MOURA, A. K. C.; GARCIA, L. G. Políticas públicas de turismo e sustentabilidade: o pólo turístico cabo branco em análise. **Revista de Cultura e Turismo**, Ilhéus, v. 3, n. 6, p. 85-101, 2009.

NEVES, A. C. **Alocação do crédito como factor de desenvolvimento das PME's em Moçambique**. I Caderno da Cooperação Francesa. 2. 2003. Disponível em: <http://www.italcoopmoz.com/docs/nostre_publicazioni/quaderno_1.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2011.

NUNES, L. H. C. Políticas públicas de desenvolvimento do turismo: viabilização por meio do ICMS Ecológico. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 2, Indaiatuba, 2004. **Anais...** Indaiatuba, 2004. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT15/ciccarini_nunes.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2010.

OOI, C.-S. Contrasting strategies: tourism in Denmark and Singapore. **Annals of Tourism Research**, Denmark, v. 29, n. 3, p. 689–706, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO (OMT). **Tourism highlights 2007**. Madrid, 2007. Disponível em: <http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/historical/ITR_1950_2005.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2011.

_____. **Código de ética para el turismo**. Madrid, 1999. Disponível em: <http://www.projetu.com.br/codigo_mundial.htm>. Acesso em: 19 jun. 2010.

PEARCE, D. G. Tourism development in Paris: public intervention. **Annals of Tourism Research**, Christchurch, v. 25, n. 2, p. 457-476, 1998.

QU, R.; ENNEW, C.; SINCLAIR M. T. The impact of regulation and ownership structure on market orientation in the tourism industry in China. **Tourism Management**, Nottingham, v. 26, n. 6, p. 939–950, 2005.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2008.

RICHTER, L. K. Tourism politics and Political science: case of not so benign neglect. **Annals of Tourism Research**. USA, v. 10, n. 3. p. 313-335, 1983.

RODRIGUES, M. M. **Políticas públicas**. São Paulo: PúblicaFolha, 2010.

SALVATI, S. S. **Turismo responsável: manual para políticas locais**. Brasília: WWF Brasil, 2004.

SAMPIERE, R. H.; COLLADO, C. H.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, V.; CANDELORO, R. J. **Trabalho acadêmico: uma orientação para pesquisas e normas técnicas**. Porto Alegre: FGV, 2006.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42. v. 2.

SHARPLEY, R. The influence of the accommodation sector on tourism development: lessons from Cyprus. **Hospitality Management**, New Castle, v. 19, n. 3, p. 275-293, 2000.

SIMPSON, M. C. Community benefit tourism initiatives: a conceptual oxymoron? **Progress in Tourism Management**, Oxford, v. 29, n. 1, p. 1-18, 2008.

SOUZA, L. S. **Turismo e desenvolvimento local sustentável**. 2008. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=2R53QAY>>. Acesso em: 14 jun. 2010.

SOUZA, M. L. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Bahia. 2002. Disponível em: <www.canal6.com.br/FIO/pdf/11PSI/17PSI.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2010.

TEYE, V. B. Prospects for regional tourism cooperation in África. **Tourism Management**, Arizonas, v. 9, p. 221-234, 1988.

TONINI, H. Políticas públicas e turismo: enoturismo no Vale dos Vinhedos/RS. **Revista de Turismo y Patrimônio Cultural**, Pasos, v. 6, n. 3, p. 213-229, 2008.

TOSUN, C. Roots of unsustainable tourism development at the local level: the case of Urgup in Turkey. **Tourism Management**, Iskendurun, v. 31, n. 12, p. 595-610, 1998.

TRENTIN, F. Políticas públicas de turismo e indicadores de sustentabilidade ambiental: um estudo sobre Bonito – MS. **Turismo Visão e Ação**, São Paulo, v. 1, p. 61-74, 2006.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

8. APÊNDICES

8.1. Apêndice A – Protocolos do *Survey* de Experiência

I. Roteiro do *Survey* de experiência para entidades governamentais centrais MITUR e MPD

a) Estrutura do processo de elaboração e implementação das pp.

1. Existe algum tipo de estudo realizado antes e depois da criação e implementação de políticas e projetos públicos ou privados? Como são feitos tais estudos?
2. Como funcionam os processos de elaboração de programas públicos no setor do turismo?
3. Os parceiros não governamentais nacionais e estrangeiros participam nesse processo? Em que fases?
4. Quais os instrumentos mais usuais para o alcance de objetivos governamentais? (política fiscal, regulamentos etc.)
5. Que órgão governamental tem a incumbência de elaborar e aprovar políticas públicas, os planos e leis?
6. Quais as etapas e as instituições que participam na elaboração das políticas públicas turísticas.
7. No âmbito da implementação da política, quais os planos de destaque foram criados e a que objetivos da política do turismo se referem, principais executores e parceiros. Como são financiados tais programas.
8. Relacionado com os profissionais envolvidos neste processo, existe capacidade institucional em termos de quadros qualificados para a criação de políticas e seus instrumentos de operacionalização?
9. Existe algum aspecto legal internacional ao qual Moçambique teve que ter em consideração para a implementação dos seus programas ou políticas públicas. Alguns exemplos, nunca houve contradições de interesses?
10. Que base de dados o governo consulta no âmbito do rastreio de problemas a serem vinculados nas políticas públicas.
11. E como são avaliação dos resultados das mesmas?

12. Que aspectos são mais relevantes na análise das bases de dados: conjuntura económica e social do país; Condições Organizacionais, meios de pagamento, inflação etc.; Condições Empresariais: tendências e projeções do nível de desempenho setorial (preços, custos, emprego, captação e aplicação de recursos financeiros, tecnologia, etc.); Conjuntura Internacional, captação de recursos externos, importação e exportação.

b) Manifestações de interesse

1. O turismo é um assunto prioritários na agenda políticas do nosso governo? Porque?
2. Que motivos levaram a inclusão do turismo na agenda política? (mídia, desenvolvimento desordenado, conflitos, pressão internacional)
3. Quais as associações civis participam nas atividades do turismo.
4. Existem momentos institucionalizados para a sua interação com o governo?
5. Quais as suas principais preocupações por estas apresentadas.
6. Qual a influencia destes no âmbito da vida política? Como participam na implementação?

c) Transparência do processo decisório

1. Como a sociedade civil influencia a tomada de decisão política? Através de que órgãos (institucionais ou informais) eles decidem sobre a introdução e implementação de legislação fornecimento de infraestruturas básicas de suporte ao desenvolvimento (ex. acessibilidades, energia, saneamento responsabilidades ao nível da imagem, do marketing e da informação).
2. No decorrer da elaboração de políticas ou programas públicos que instrumentos como as comunidades intervêm?
3. Como é feito a supervisão dos programas, e em casos de não cumprimento quais os procedimentos? Qual a frequência dessas ocorrências? A que nível mais ocorrem? Quais as causas dessas ocorrências.
4. O fluxo de informações desde o nível central ao local ocorre com transparência, ou seguem sempre numa hierarquia, as comunidades tem acesso aos relatórios do desenvolvimento de atividades governamentais?

d) Níveis de análise do processo decisório

1. A elaboração de políticas em turismo tem seguido as tendências mundiais de desenvolvimento turístico ou seguem uma linha exclusiva moçambicana? Porque?
2. Que organizações não governamentais têm reconhecimento como instituições democráticas, como avalia o seu desempenho, com ênfase para o grau de eficiência nas respostas aos interesses públicos. (ou servem somente a elites políticas e económicas)

e) Características da política pública do setor

1. Quais os planos de desenvolvimento turístico nacionais?
2. Qual o enfoque mais acentuado das políticas e programas públicos de turismo? (carácter distributivo, Redistributivo ou reguladoras?)
3. Quais as estratégias para efetivação destes objetivos?
4. Que facilidade os Estado oferece para os investidores locais e estrangeiros?
5. Quais as ações não específicas ao setor turístico o Estado vem empreendendo para estimular o desenvolvimento deste setor. Qual a dimensão que eles mais enfatizam (a social, económica ou ambiental)?
6. Quais as políticas fiscais, de gastos, de endividamento e administrativas aplicadas ao setor turístico? E quais as suas abrangências?
7. Que tecnologia é usada em nível de controle, comunicação e na implementação dos projetos? Como funcionam? E qual são os resultados que proporcionam?

f) Coordenação multisectorial

1. Várias leis têm sido aprovadas para o melhoramento da gestão dos recursos turísticos desde a lei do turismo, lei da terra a Lei de floresta e fauna bravia suas política e estratégias de implementação, no caso das últimas quem tem coordenado as ações da sua efetivação?
2. Quais as principais organizações civis que operam na área do turismo?
3. De acordo com a categoria do estabelecimento há necessidade de um estudo de impacto ambiental para a sua implementação. Que órgão é responsável pelo estudo?
4. A lei do investimento surge no contexto de desenvolvimento turístico ou houve outras demandas sócias que definiram a sua criação?
5. Quais são os seus principais colaboradores internacionais?

6. Como esta sendo desenvolvida a planificação integrada definida como uma prioridade para o desenvolvimento turístico e sua administração?
7. Pág. 73 diz que se cria um órgão consultivo para a coordenação da atividade promoção do marketing. Já se criou? Quando? Quem faz parte e quais são as suas incumbências.
8. Avaliações externas condizem com os resultados das avaliações internas? São levadas em consideração para a prossecução dos projetos?

g) Turismo em Moçambique.

1. Qual o modelo de desenvolvimento turístico definido para Moçambique? Que imagem se promove, que segmento e produto principal se definiu?
2. Nesse modelo qual o papel das comunidades? Que ações são desenvolvidas para efetivação desse envolvimento principalmente na área de micro empresariado, e capacitação de habilidades profissionais?
3. Um dos princípios do turismo é melhorar as condições de vida dos moçambicanos, principais ações para a efetivação deste propósito?
4. Existe algum tipo de regulamento que imponha condições de emprego na indústria hoteleira, sistema de controle de qualidade, elaboração de currículos. Pág. 71?
5. Que programas específicos estão sendo implementados no âmbito das áreas prioritárias de intervenção turística nomeadamente planificação integrada, turismo sustentável, infraestrutura e serviços públicos, promoção turísticas, desenvolvimento social, e financiamento?
6. Segundo o plano estratégico o fraco desenvolvimento turístico é reflexo da deficiência de implementação dos programas causada pela falta recursos financeiros, humanos e matérias no sector público especificamente, com estão tentando ultrapassar? E a nível local essas estratégias observam-se? Profissionais de nível médio, como são capacitados?
7. A quantas vai à introdução do sistema de satélite accounting, que outros meios de informação o governo se baseia para criar os seus programas e políticas?
8. Ações com vista ao conhecimento (estatísticas de turismo, migração, o impacto Económico de turismo, pesquisa de mercado, etc.)?
9. Que ações existem no âmbito do Melhoramento da Qualidade de Produtos e Serviços relacionados com a Conservação especificamente, Regulamentos e Diretrizes sobre desenvolvimento e uso turístico das áreas marinhas e costeiras protegidas, atividades de caça

desportiva, sobre Gestão Comunitárias dos Recursos Naturais (GCRN), sobre concessões e oportunidades de investimentos em áreas de conservação especiais?

II. Roteiro do *Survey* de experiência para entidades governamentais distritais

a) Características da política pública do setor

1. Quais os planos de desenvolvimento turístico específicos para da área de estudo?
2. Quais as políticas fiscais, de gastos, de endividamento e administrativas aplicadas ao setor turístico? E quais as suas abrangências?
3. Qual o enfoque mais acentuado das políticas públicas de turismo? (caráter distributivo, Redistributivo ou reguladoras?)
4. Quais as estratégias para efetivação destes objetivos?
5. Que facilidade o Estado oferece para os investidores locais e estrangeiros?
6. Como é desencadeada a relação entre as entidades governamentais locais e centrais no âmbito da implementação de projetos ou implementação políticas?
7. Qual a ação não específica ao setor turístico o Estado vem empreendendo para estimular o desenvolvimento deste setor. Qual a dimensão que eles mais enfatizam (a social, económica ou ambiental)?
8. Que tecnologia é usada em nível de controle, comunicação e na implementação dos projetos? Como funcionam? E qual são os resultados que proporcionam?
9. Os planos de ação de desenvolvimento turístico vinculam o seu relacionamento com outros setores económicos?
10. Quais os instrumentos mais usuais para o alcance de objetivos governamentais? (política fiscal, administrativa etc.)

b) Processo de elaboração e implementação das políticas públicas

1. As entidades governamentais locais participam em algum tipo de estudo realizado antes e depois da criação e implementação de políticas e projetos públicos ou privados? Como funcionam os processos de elaboração de programas públicos no setor do turismo?
2. Como se dá a implementação das políticas e programas governamentais centrais pelos intervenientes?
3. Quais os principais parceiros não governamentais locais e como é feita a sua intervenção nos planos ou implementação de programas e políticas públicas?

4. Existe algum tipo de consulta de comunitária quando se elabora ou quando se vai implementar uma política ou um projeto turístico? Como é realizada tal consulta?

5. Como é feita a mobilização dos diversos atores? Qual a influencia deste no âmbito da vida política? Como participam? E quais as principais necessidades?

c) Relação com sector privado

1. Existe diálogo entre os operadores turísticos e as entidades públicas locais. Quais os assuntos que mais ocasionam estes contatos?

2. Quais os constrangimentos no desenvolvimento das atividades turísticas?

3. Quais as principais infrações cometidas pelos operadores?

4. Quais as relações que as estâncias mantêm com o povoado?

5. Que organizações não governamentais participam na atividade turística, qual a sua influencia sobre as políticas públicas?

d) Atividades administrativas locais

1. Que esforços têm sido feito para se criar uma base produtiva que abasteça o turismo?

2. No que respeita a formação institucional, profissional e financeiros que esforços existem?

3. Locais históricos são promovidos? Alguns deles?

4. Que ONGs trabalham na região no âmbito do turismo?

5. O que tem sido feito para aumentar o investimento por parte da comunidade local, que numero existe e quais as áreas que mais investem? E quanto a competitividade equipara-se com aos dos estrangeiros? Como tem se promovido essa melhoria de competitividade?

6. Quanto a infraestrutura específica, o que tem se feito para melhorar, e as melhorias são

7. Financiadas pelo Orçamento do Estado? Como são financiadas?

8. Que esforços estão sendo levado a cabo no âmbito da formação de recursos humanos, tem em conta a vocação turística?

9. Existe alguma competição no uso de recursos entre nativos e turistas? Quais? Esta questão

10. Concorre para a extinção de tais recursos? Como tem trabalhado para reverter a situação?

11. A atribuição de estatuto de património cultural não acontece por quê?

12. A questão da desburocratização do acesso a terra? Melhorou? O que foi feito?
13. No âmbito da descentralização e desburocratização, Quais os empreendimentos que o distrito já pode aprovar a sua instalação?
14. Em que medida a planificação orçamental macro económica é efetivamente satisfeita na sua incorporação a nível central
15. Redução de burocratização na contratação de mão de obra estrangeira, não tem diminuído a afetação de trabalhadores nacionais?
16. Como as comunidades tem se beneficiado das receitas do turismo, como são geridos estes fundo?
17. Porque se verificam atrasos na implementação de projetos?
18. Conselhos consultivos locais? O que são e qual a sua função?
19. Existem programas de sensibilização a nível local sobre a importância do turismo e o valor na criação de renda.
20. Em que área é mais afeto o fundo de desenvolvimento distrital? No âmbito de financiamento de microcréditos, quanto tem sido ao longo dos anos desembolsado ao empresariado nacional no sector do turismo.

III. Roteiro do *Survey* de experiência para operadores turísticos

a) Informações sobre o estágio da atividade turística.

1.1. Oferta turística

1. Que serviços ele oferecera e há quanto tempo esta operar o estabelecimento turístico.
2. Qual tem sido a sua ocupação media?
3. Qual a dimensão temporal do estabelecimento?
4. Qual é meta do estabelecimento? Qual o nível de cumprimento da meta.
5. O estabelecimento adota alguma estratégia de segmentação. Se sim. Qual?
6. Quais os recursos locais (atrativo, infraestrutura geral, turística e meios de comunicação) que mais explora?

1.2. Aspetos relativos a demanda turística

1. Qual é a proveniência dos clientes do estabelecimento? E qual a principal motivação deles? E estadia media dos clientes?
2. Qual o gasto medio diário do turista? Sabe informar qual a frequência dos turistas que repetem a experiência de visitar o estabelecimento?
3. Que fator sócio económicos e políticos têm influenciado a sua demanda?
4. Quais são as épocas de pico e de baixa da rentabilidade e ocupação do estabelecimento?

b) Contributo da atividade para a comunidade

1. Que impactos diretos o turismo tem trazido para a localidade? O seu estabelecimento particularmente?
2. Acha que outros setores de produção de Vilankulos foram estimulados pelo desenvolvimento turístico?
3. Sabe dizer se os clientes do estabelecimento consomem produtos do destino que não seja do seu estabelecimento? Se sim quais?
4. Qual o outro setor que tem expressão económica significativa para a economia local?
5. Como caracteriza a sua relação e a dos turistas com a população local.
6. Quais as formas de responsabilidade social são adotada pelas empresas?

c) Relação com as entidades governamentais

1. Que avaliação faz da relação entre o setor privado e o governo distrital?
2. Como participam na vida política do distrito?
3. Quais os mecanismos mais apropriados através do quais podem ser levantadas e satisfeitas as necessidades do setor privado do turismo e da comunidade?
4. Quais os constrangimentos têm enfrentando no desenvolvimento da sua atividade no que diz respeito à relação com o governo distrital e central.
5. Já teve alguma vez necessidade de corromper alguém do setor público para se beneficiar de qualquer serviço da instituição para a qual a pessoa trabalhava?
6. Que modelo decisório interno condiciona o desenvolvimento em longo prazo? (questões locais como recurso de meio ambiente, Rh, questões internacionais, etc.).
7. Qual o âmbito e a extensão do interesse externo da empresa em participar em uma ação coletiva local?
8. Em termos de *marketing* como é feito? Individualmente ou conjuntamente?
9. As atividades de promoção dos estabelecimentos internacionalmente como são feitas, participam em feiras, através da Web, que informações têm na Web, são conjuntas ou individuais, participantes da bolsa.
10. O novo sistema de fiscalização única esta a melhorar o ambiente de negócios? Tem se atribuído muitas multas? Qual a razão principal?
11. Sente que o país aproveitou benefícios turísticos do mundial? Em sentido?
12. Existem associações de estabelecimentos hoteleiros?

IV. Roteiro de entrevistas semiestruturadas para o fórum de operadores turísticos.

1. Quando foi fundada? Por iniciativa de quem? Quais as suas atividades? Quem financia estas atividades?
2. Quantos operadores fazem parte? Tem aumentado este número ao longo do tempo?
3. Como se relacionam como o governo distrital ou mesmo central?
4. Como se relaciona com a população local?
5. O que fazem pela população?
6. Qual a sensibilidade da população em relação ao fenómeno turístico

V. Roteiro de questões para direção do meio ambiente.

1. Existe um plano de zoneamento, de estrutura ou de uso e aproveitamento da terra distrital? Como foi criado?
2. Como tem sido implementado?
3. Em que momento os técnicos participam na criação de um empreendimento turístico?
4. E como é realizada a planificação de atividades anuais? E a integração do turismo?
5. Quem são os parceiros locais do ambiente?
6. Quais os problemas que o distrito enfrenta?
7. Como são realizadas as inspeções multisectoriais dos estabelecimentos? Quais as infrações mais verificadas?
8. Existem núcleos de ambiente no distrito? Em que área atuam?
9. Quais os resultados e confrangimentos das suas atividades?
10. Existem clubes, associações ou núcleos de ambiente no distrito?
11. Tem havido capacitações no âmbito da educação ambiental, planejamento territorial e gestão de recurso?
12. Quanto aos estudos de impacto ambiental existe capacidade institucional para realização de estudos de impacto ambiental para projetos turísticos da região? Que podem ser aprovados a nível local?
13. Existem já parcerias entre o setor publico e privado no sentido de envolvimento da população na fiscalização?
14. Já Foi finalizado no âmbito do Projeto de Gestão da Biodiversidade Marinha e Costeira a implementação de micro projetos comunitários?
15. Missões de fiscalização as formas de discriminação racial nas estâncias turísticas foram realizados?
16. Realizada a capacitação institucional dos parques e reservas para conservação e gestão sustentável dos recursos naturais.
17. Que medidas de prevenção a erosão foram desenvolvidas
18. Que programas de gestão comunitária foram introduz na área de conservação de Bazaruto

19. O distrito já participou na Feira Ambiental sob o lema "O Papel dos 3 R's – Reduzir, Reutilizar e Reciclar na Geração de Renda", com a participação de 33 expositores.
20. O turismo como um setor multissetorial como tem sido feita a ação integrada?
21. Criados comitês de gestão nos parques e reservas para a utilização dos 20% das receitas das áreas de conservação.

8.2. Apêndice B – Fontes Documentais

Instituições que forneceram documentos analisados
• Ministério do Turismo
• Ministério do Plano e Desenvolvimento
• Governo Distrital de Vilankulos
• Departamento de estatística do MITUR
• Departamento de fiscalidade e orçamento o MPD
• Serviços distritais de ambiente e infraestruturas
• Projeto de apoio a competitividade do sector privado
• Fórum de operadores de Vilankulos

Roteiro para a análise documental

a) Caracterização da área de estudo

1. Qual o tipo de turismo que se pratica em Vilankulos?
2. Quantos estabelecimentos turísticos existem na área de estudo. E quais são os serviços que prestam?
3. Qual o fluxo turístico de Vilankulos, e quais são as épocas de pico e de baixa?
4. Quais os principais problemas ambientais da área de estudo. Quais as suas causas e como tem se resolvido ou tentado minimizá-los?
5. Existe um plano de zoneamento da área de estudo?
6. Que ações ou projetos ambientais existem?
7. Quais os impostos que as empresa turísticas pagam? Tem alguma isenção? Qual a razão?
8. Quais as ações não específicas ao setor turístico que o Estado vem empreendendo para estimular o desenvolvimento deste setor.
9. Que facilidade os Estado oferece para os investidores locais e estrangeiros?
10. Quais os programas de promoção do destino desencadeados pelo governo local e central?
11. Qual o enfoque mais acentuado das políticas públicas de turismo? (caráter distributivo, redistributivo ou reguladoras?). Quais os incentivos para efetivação destes objetivos?

12. Quais as políticas fiscais, de gastos, de endividamento e administrativas aplicadas ao setor turístico? E quais as suas abrangências?

b) Estrutura das políticas públicas

1. As estratégias fazem menção aos meios, atores, e princípios de ações para a sua implementação?
2. Quais são os planos de ação existentes para o desenvolvimento turístico?
3. Qual a dimensão que eles mais enfatizam? A social, econômica ou ambiental?
4. Os projetos vinculam algum instrumento de controle de desempenho do mesmo?
5. Nos projetos de desenvolvimento do turismo qual o papel que cabe ao Estado, comunidade e empresariado?
6. Que tecnologia é usada em nível de controle, comunicação usada na implementação dos projetos? Como funcionam? E qual os resultados que proporciona?

c) Processo de elaboração da política pública

1. Existe algum tipo de estudo realizado antes e depois da criação e implementação de projetos públicos ou privados?
2. Que etapas são e atividades são desenvolvidas no âmbito de elaboração de uma política pública?
3. Existência de profissionais no MITUR e integração das atividades
4. Como é feito o levantamento das demandas locais e empresariais?
5. Que bases de dados são consultadas no processo de elaboração das políticas públicas?
6. A definição de tais papéis é discutida entre os atores ou definidas pelo nível decisório?
7. Os planos de ação de desenvolvimento vinculam o seu relacionamento com outros setores econômicos?
8. Quais os procedimentos para a instalação de um estabelecimento turístico (prevê um estudo de viabilidade ambiental, em que consiste)?
9. Quem é responsável pelo controle ou fiscalização ambiental da área de estudo?

d) Transparência

1. Existe algum tipo de consulta de comunitária quando se elabora ou quando se vai implementar uma política ou um projeto turístico? Como é realizada tal consulta?

2. Como funcionam os processos de implementação de programas públicos no setor do turismo?
3. Como é feita a mobilização dos diversos atores?
4. Tipo de linguagem dos documentos que vinculam as apolíticas públicas
5. Qual é a relação entre as entidades governamentais locais e centrais?

e) Representação de interesses

1. Que organizações não governamentais participam na atividade turística, qual a sua influencia sobre as políticas públicas?
2. Existe uma tipologia ou região específica que é objeto específica das políticas públicas?
3. As intervenções da empresa são normalmente coletivas ou individuais? Se sim quem são os seus aliados?
4. Quais os interesses das empresas no seu envolvimento na vida da comunidade?

8.3. Apêndice C – Credencial para Coleta de Dados

FEA-RP Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto
Universidade de São Paulo

SERVIÇO DE PÓS-GRADUAÇÃO

Dr. Duarte e Dr. Passador
com este colega.

DECLARAÇÃO

Declaro, a requerimento do(a) interessado(a), que **TERESA DOMINGOS**, código USP 7305573, é aluno(a) do curso de Mestrado em Administração de Organizações desta Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, sob orientação do Prof. Dr. João Luiz Passador, do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) – Moçambique, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a partir de 01.04.2010, com término previsto para 31/03/2012.

O(A) referido(a) aluno(a) está regularmente matriculado(a) para acompanhamento do desenvolvimento de sua dissertação, intitulada “Políticas públicas de promoção turística e desenvolvimento local sustentável: um estudo de caso em Vilankulo/Moçambique”, sob orientação do Prof. Dr. João Luiz Passador.

Ribeirão Preto, 21 de junho de 2011.

EVC
Érika de Lima Veronezi Costa
Serviço de Pós-Graduação – FEA-RP

Avenida dos Bandeirantes, 3900 - Monte Alegre - Ribeirão Preto - SP - Brasil - CEP: 13060-905
Fone: (16) 3652-4744 - Fax: (16) 3623-3884 - <http://www.fearp.usp.br/cpg> - e-mail: posgrad@fearp.usp.br

8.4. Apêndice D - Roteiro de observação direta

a) Caracterização da atividade turística

- Análise das infraestruturas específicas do turismo no âmbito:
 1. Da localização dos estabelecimentos,
 2. Da sua integração arquitetônica,
 3. Do material usado na sua construção; e
 4. Dos impactos sobre o meio físico por elas causado;
 5. Da conservação dos estabelecimentos;
 6. Da configuração arquitetônica e paisagística da área em estudo;
 7. Existência de placas de sinalização de informação, proibição, de demonstração de certa identidade local;
 8. Interatividade entre população e turistas.

b) Participação da comunidade e setor privado na definição e implementação dos programas governamentais:

1. Realizações de mobilizações destes atores do turismo;
2. Realização de debates públicos;
3. Locais onde decorrem os debates;
4. Manifestação das posições dos atores nos debates;
5. Realização de processos e atividades definidos em debates ou programas governamentais;

8.5. Apêndice E – Roteiros para Entrevista Semiestruturadas

I. Roteiro de entrevistas semiestruturadas para comunidade local

a) Caracterização da área de estudo

1. Quais as principais atividades socioeconômicas da população?
2. Qual a principal fonte rendimento da população?

b) Contributo do turismo para o desenvolvimento local

1. Quais as relações existentes entre a população e os estabelecimentos turísticos?
2. Quais os benefícios e prejuízos que o turismo tem trazido às comunidades locais?
3. Existe algum tipo de hostilidade entre turista/comunidade/operadores? Se sim por quê?
4. Existem alguns produtos locais que são consumidos pelas estâncias e turistas? Se sim quais?

c) Participação da comunidade nos programas turísticos governamentais

1. Existem debates públicos sobre assuntos ligados ao turismo ou a comunidade em a comunidade participe? Que outra forma participam na vida política local.
2. A comunidade participa nos programas governamentais? Caso sim, detalhes sobre forma como participam?
3. Tem havido reuniões para apresentação dos resultados das repartições públicas?
4. Sente que em algum momento decidem sobre o uso dos recursos locais?

II. Roteiro de entrevistas semiestruturadas para turistas

- a) Caracterização da atividade turística
 - 1. Proveniência e motivação de Viagem;
 - 2. Serviços que os turistas procuram e seus gastos médios diários;
 - 3. Duração das estadias;
 - 4. Satisfação e vontade de regressar;
 - 5. Atividades recreativas mais realizadas;
 - 6. Sensibilidade em relação à conservação dos recursos turísticos;
 - 7. Possível participação em atividade com as comunidades;
 - 8. Outros serviços ou produtos locais consomem.
 - 9. Impressão do destino.

III. Roteiro de questões para direção distrital de migração e trabalho

- a) Quantos trabalhadores empregam os estabelecimentos turísticos do distrito?
- b) Quantos destes trabalhadores são estrangeiros e que cargos ocupam?
- c) Tem se realizado algum tipo de formação, ou capacitação aos trabalhadores desta área?
Se sim quantos nos últimos dois anos? São periódicos? Em que áreas (inglês, cozinha, restauração?)
- d) No âmbito das inspeções realizadas pelos serviços distritais de trabalho, quais infrações cometidas pelos operadores turísticos têm sido verificadas.
- e) Em percentagens quais os níveis de escolaridade dos trabalhadores nacionais nos estabelecimentos e quais os cargos que ocupam.
- f) Que percentagem corresponde os trabalhadores de estâncias turísticas no conjunto inteiro de trabalhadores formais do distrito inteiro.
- g) Qual o numero de turistas entram para o distrito via terrestre aérea?
- h) Quais as suas nacionalidades e motivações de visita?

IV. Roteiro de questões para serviços distritais de atividades econômicas.

a) Caracterização da atividade turística do distrito

1. Qual a tipologia de turismo que mais se pratica em Vilankulos?
2. Quantos estabelecimentos existem em Vilankulos, serviços que oferecem e suas categorias?
3. Qual a dimensão do investimento privado em turismo nos últimos dois anos? E a evolução dos projetos para licenciamento?
4. Duração da estada média do turista e seus gastos médios diários?
5. Serviços que mais consomem? Que tipo de interação estes tem com as populações locais?

b) **Atuação do SDAE**

1. Existem associações de turismo no distrito? (seja da comunidade, dos operadores, etc.) se sim, quantas e em que área atua?
2. Numero de trabalhadores nacionais e estrangeiros afetos no turismo que no sector privado como o setor público?
3. Quais os planos de desenvolvimento turístico para o distrito?
4. Que entidades económicas prestam serviços ou produtos aos estabelecimentos ou turistas no geral?
5. As populações estão devidamente conscientes do fenómeno turístico? O que elas apresentam em termos culturais para a comunidade de visitantes?
6. Qual a nacionalidades dos empreendedores do distrito?
7. Que tipo de ações de responsabilidade social presta as comunidades?
8. Que estímulo tem se dado as populações para fazerem parte da cadeia de valor e produção do turismo?
9. Como são planificadas as atividades anuais do sector?
10. Como são realizadas as inspeções?
11. O pessoal do departamento recebe formação? Participa nos conselhos coordenadores? Feiras de marketing?
12. Dominam a legislação e são capazes de implementá-la? Percebem alguma dificuldade para tal?

V. Roteiro de entrevistas semi-estruturadas para entidades econômicas (banco, supermercado, agencia de contabilidade).

1. Quem são vossos principais clientes?
2. Como é a vossa relação com o governo distrital?
3. Participam na vida política como empresas? Como?
4. Qual a relação com os operadores turísticos?
5. Tem algum produto específico para operadores, turistas ou trabalhadores turísticos?
6. Na sua opinião qual o serviço local que o turismo mais consome no distrito?