

Política e planejamento turístico no âmbito nacional e subnacional

Embora os processos de globalização estejam afetando extraordinariamente o papel do Estado na sociedade contemporânea, quaisquer comentários de que o Estado está acabado são totalmente prematuros. Está claro que organizações internacionais e supranacionais estão desempenhando um papel importante na política e no planejamento turístico. Apesar de o direito internacional proporcionar alguma base para autoridade reguladora e organizacional, está longe, porém, de possuir a influência da leis domésticas, especialmente quanto à maneira como são cumpridas. Não há dúvidas de que as pressões pelo livre comércio, um evidente desejo por menor influência do governo em muitas democracias ocidentais testemunhado pela menor intervenção governamental nas esferas econômicas e públicas – e um afastamento do consumo coletivo de serviços sociais (Knox e Agnew, 1989) – e o novo despertar do interesse no governo regional deram ímpeto à possível alegação de que houve um declínio no papel do Estado. Em vez disso, poderíamos dizer que seu papel mudou, como sempre fez em relação aos processos globais econômicos, políticos e sociais. No entanto, o Estado ainda é extremamente importante.

O Estado pode ser conceituado como um conjunto de autoridades com suas próprias preferências e capacidades para influenciar a política pública, ou em termos mais estruturais, como um conjunto relativamente permanente de *instituições políticas* que atuam na sociedade civil (Nordlinger, 1981). O termo "Estado" abrange todo o aparato por meio do qual o governo exerce seu poder. Ele inclui políticos eleitos, os vários braços da burocracia, servidores públicos/civis não-eleitos e o excesso de normas, regulamentações, leis, convenções e políticas que cercam o governo e a ação privada. As principais instituições do Estado incluem: os deputados eleitos, departamentos e autoridades governamentais, o Judiciário, órgãos fiscalizadores, outras esferas do governo, empresas e corporações do governo, autoridades regulamentadoras e uma série de organizações paraestatais, como organizações trabalhistas (Hall e Jenkins, 1995). Embora as fronteiras do Estado estejam se tornando cada vez mais indistintas em várias jurisdições à medida que se coloca cada vez mais ênfase na

criação de parcerias público-privadas e se reduz a intervenção do governo na economia, deve-se observar que o Estado ainda determina a estrutura em que ocorre a atividade pública e privada.

As funções do Estado afetarão a política, o planejamento e o desenvolvimento turístico em diferentes graus. Discutiremos aqui os vários papéis assumidos pelo governo no turismo e o efeito exercido na política do setor, a organização do envolvimento do governo no turismo, a mudança da natureza das relações intergovernamentais e a crescente importância dos governos subnacionais na política e no planejamento turístico no âmbito internacional e doméstico.

O papel do governo no turismo

Embora o turismo seja muitas vezes considerado uma atividade do setor privado, “órgãos do governo em todos os níveis, desde o internacional a pequenas cidades, adotaram um papel progressivamente mais ativo no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento [...] os órgãos governamentais atualmente divulgam o turismo como uma panacéia para o subemprego em áreas economicamente desfavorecidas” (Smith, 1989b, x-xi). O governo ajuda a modelar a estrutura econômica para a indústria do turismo, ainda que fatores econômicos internacionais relacionados às taxas de câmbio, taxas de juros e confiança do investidor sejam cada vez mais importantes, ajuda a proporcionar a infra-estrutura e atender exigências educacionais para o turismo, cria o ambiente regulador no qual as empresas atuam e desempenha um papel ativo em divulgação e marketing. Além disso, o turismo pode ser política e economicamente atraente para o governo, pois pode dar a impressão de estar produzindo resultados a partir de iniciativas políticas em um curto período de tempo em termos de números de visitantes e/ou geração de empregos (Hall, 1998b). A União Européia afirmou que:

A importância do turismo para o desenvolvimento de uma região deve-se especialmente à sua capacidade de criação de empregos, à sua contribuição à diversificação de atividades econômicas regionais e aos vários efeitos indiretos causados pelos gastos dos turistas (UE, 1998, Sec. 74).

Podemos identificar vários papéis do governo no turismo, embora possa haver variações de um local para o outro em termos do grau em que eles são aplicáveis. A precursora da OMT, a União Internacional de Organizações de Viagens (Iuoto) (1974), ao discutir o papel do Estado no turismo, identificou cinco áreas de envolvimento do setor público: coordenação, planejamento, legislação

e regulamentação, empreendimentos e incentivo (ver também Jenkins e Henry, 1982; Mill e Morrison, 1985). A esses papéis podem-se acrescentar duas outras funções: um papel de turismo social e outro, mais amplo, de proteção de interesses (Hall, 1994). Discutiremos essas sete funções do governo no turismo.

Coordenação

A coordenação é necessária dentro e entre diferentes esferas do governo a fim de evitar duplicação de recursos entre as várias entidades turísticas governamentais e o setor privado, e para desenvolver estratégias eficientes para o setor. Dado o grande número de organizações públicas que têm interesse em assuntos referentes a turismo, um dos principais desafios para o governo é ser capaz de reunir essas organizações e órgãos para trabalharem por objetivos políticos comuns. Além disso, o governo serviu para ajudar a coordenar também as atividades do setor privado em várias jurisdições.

Planejamento

Como afirmamos anteriormente, o planejamento público para turismo ocorre de várias maneiras (desenvolvimento, infra-estrutura, uso do solo e de recursos, divulgação e marketing); instituições (diferentes organizações governamentais) e escalas (nacional, regional, local e setorial) (Hall, 1994). Em várias nações, como Israel, e em diversas regiões, notadamente os países-ilhas do pacífico (Hall e Page, 1997), foram elaborados planos de desenvolvimento do turismo nacional nos quais o governo identifica que setores da indústria serão desenvolvidos, as taxas de crescimento adequadas e a provisão de capital exigida para expansão. Em muitas partes do mundo, os planos desenvolvimento de turismo regional também são uma iniciativa comum do governo, especialmente em regiões que procuram utilizar o turismo como uma resposta aos problemas de reestruturação econômica (Jenkins *et al.*, 19998). Embora o planejamento seja reconhecido como um importante elemento do desenvolvimento turístico, a execução de um plano ou estratégia não garante por si só resultados adequados para as partes interessadas, especialmente quando devem ser consideradas questões de implementação e o relacionamento política-ação. De fato, como já foi observado, um dos principais problemas no planejamento turístico público está no grau de autoridade de órgãos especialmente dedicados ao turismo, que em geral possuem uma base legislativa de responsabilidade bastante limitada, para orientar outras organizações do governo a fim de atingir metas políticas específicas do setor.

Legislação e regulamentação

O governo dispõe de vários poderes legislativos e regulamentadores direta ou indiretamente relacionados ao turismo. O envolvimento do governo nessa área varia da autoridade em emitir passaportes e vistos à política referente ao meio ambiente e relações trabalhistas. Muitas vezes, entretanto, surgem questões significativas para o turismo à medida que a política turística precisa ser integrada às demais áreas políticas. Com a possível exceção das micronações-ilhas, cuja dependência econômica do turismo é extremamente alta, a política do turismo costuma ser apenas uma parte relativamente insignificante das iniciativas políticas do governo. Decisões políticas tomadas em outras jurisdições, como política econômica, política ambiental e de conservação, todavia, podem gerar consequências importantes na eficiência das decisões tomadas em turismo. Medidas regulamentadoras em geral, como regulamentação da indústria, proteção ambiental e política tributária, influenciarão sobremaneira o crescimento do turismo (Hall, 1998b).

O nível de regulamentação governamental para o turismo costuma ser uma questão importante para os vários componentes do setor. Não há dúvidas de que, embora a indústria turística reconheça que o governo tem um importante papel a desempenhar, em especial quando se trata de infra-estrutura, marketing ou pesquisa, o argumento predominante em quase todo o mundo é que ela deve ser crescentemente desregulamentada. Ao mesmo tempo, porém, o governo é solicitado a aumentar a regulamentação no setor, em especial no que se refere à proteção ambiental (Bramwell e Lane, 1993) e, cada vez mais, a direitos humanos e justiça social, especialmente em relação aos direitos dos índios (Smith e Eadington, 1992).

A questão da regulamentação no contexto do turismo e do meio ambiente foi muito bem descrita por McKercher (1993a). Como um setor predominantemente privado, as decisões sobre desenvolvimento por parte de empresas turísticas devem ser tomadas visando ao lucro, resultando

na preferência por investimentos em centros geradores de lucro (como piscinas) e não geradores de custos (como sistemas de esgoto) [...]. Programas de proteção paliativos terão menor prioridade, a menos que haja uma oportunidade de geração de lucros ou obrigação legal que force tal investimento (McKercher, 1993a, 10).

Segundo McKercher (1993a, 10): "A própria natureza da indústria turística torna praticamente impossível uma cooperação com programas ambientais", criando, assim, um vácuo regulamentador no qual o governo deve atuar a fim de esta-

belecer diretrizes ambientais precisas. Dada essa situação, grupos conservacionistas muitas vezes procurarão ampliar a regulamentação do governo para garantir que o turismo permaneça "sob controle", em áreas ambiental e politicamente sensíveis, em especial parques nacionais e a zona costeira. Em muitos casos, principalmente quando as empresas usam o meio ambiente como sua estratégia competitiva e de marca, é possível que o conflito regulamentador ocorra não em razão dos controles, mas sim por causa da natureza que deveriam ter, com a indústria turística muitas vezes procurando ela mesma ser o centro desse controle, por exemplo, pela auto-regulamentação, enquanto os conservacionistas procurarão ver o controle nas mãos de um órgão do governo, como uma autoridade de proteção ambiental, separada da indústria do turismo (Hall, 1998b).

O governo como empresário

Há muito o governo tem exercido uma função empresarial em turismo. Os governos não só fornecem a infra-estrutura básica, como estradas e saneamento básico, mas também podem ser proprietários e dirigir empreendimentos como hotéis e empresas de viagens. Os governos, em todos os níveis, têm uma longa história de envolvimento na promoção do turismo por intermédio de *bureaus*, empresas de marketing, desenvolvimento de redes de transporte por meio de sistemas ferroviários e aeroviários nacionais e o fornecimento de empréstimos para a indústria privada para empreendimentos específicos na área de turismo. Segundo Pearce (1992, 11),

devido à escala de desenvolvimento e ao elemento do bem comum, o fornecimento de infra-estrutura é uma tarefa amplamente aceita pelas autoridades públicas, além de facilitar sobremaneira a expansão do número de turistas e seletivamente dirigi-los a determinadas áreas.

O papel empresarial do governo no turismo, porém, está mudando para um ambiente em que se procura menor intervenção do Estado. Isso tem significado a criação de um número cada vez maior de arranjos públicos privados em projetos de redensolvimento relacionados ao turismo e sua realização em uma base comercial em que as autoridades governamentais buscam um significativo retorno econômico direto e não um desenvolvimento que ocorre em vista de um bem público maior.

O papel do Estado como empreendedor no desenvolvimento turístico está intimamente relacionado ao conceito de "desvalorização do capital". A "desvalorização do capital" (Dametre, 1980) é o processo pelo qual o Estado subsidia parte do custo de produção, por exemplo, auxiliando no fornecimento de in-

fra-estrutura ou investindo num projeto turístico em que o capital de risco privado não estaria disponível de outra maneira. Nesse processo, os possíveis custos privados são transformados em custos públicos ou sociais. O fornecimento de infra-estrutura, especialmente as redes de transporte, é considerado essencial ao desenvolvimento de destinos turísticos. Há numerosos meios formais e informais para que todas as esferas de governo auxiliem na redução de custos de produção de empreendedores no setor turístico. De fato, a oferta de ajuda por parte do governo para o desenvolvimento muitas vezes é usada para estimular o investimento privado em uma determinada região ou projeto turístico. Por meio de fornecimento de terras baratas, incentivos fiscais ou empréstimos a juros baixos, por exemplo. Na Índia, vários estados criaram empresas para desenvolvimento turístico com o propósito de encorajar o desenvolvimento e investimentos no setor. A Empresa de Turismo de Gujarat elaborou um plano de turismo que incluiu várias concessões fiscais para partes interessadas, como isenção do imposto sobre bens supérfluos, impostos sobre vendas, sobre energia, sobre circulação de mercadorias e empréstimos de longo prazo por estatais. Isso, em parte, ajudou a lidar com a imagem negativa do país no estrangeiro como um destino turístico e com as limitações de investimento estrangeiro direto em turismo antes da adoção das medidas de liberação econômica pelo governo na década de 1990 (Chaudhary, 1996).

Incentivo

As medidas que podem ser tomadas pelo governo para estimular o desenvolvimento turístico são semelhantes às adotadas em seu papel empresarial. Segundo Mill e Morrison (1985), os governos podem incentivar o turismo de três maneiras. Primeiro, com incentivos financeiros como empréstimos a juros subsidiados ou reservas para amortização sobre acomodações para turistas, embora “sua introdução muitas vezes refletisse a escassez de fundos de investimentos domésticos e a ambição generalizada para a realização de programas de desenvolvimento econômico” (Bodlender e Davies, 1985, em Pearce, 1992, 11). A criação de incentivos para estimular o investimento estrangeiro no setor turístico, por exemplo, tem estado intimamente ligada à criação de novos organismos de desenvolvimento de turismo na esfera estatal na Índia. Concessões em escala estadual também têm sido combinadas com incentivos fiscais do governo central para projetos turísticos, incluindo isenções fiscais sobre 50% dos lucros advindos de ganhos cambiais, isenção sobre os restantes 50% se o total for reinvestido em novos projetos de turismo, e isenção sobre taxas de importação

para projetos de hotelaria. Esforçando-se para usar o turismo como instrumento de desenvolvimento regional, o governo federal da Índia procurou estimular esse desenvolvimento oferecendo empréstimos a prazo a juros subsidiados por parte de instituições financeiras qualificadas para hotéis em cidades fora dos principais centros, como Mumbai (Bombaim), Nova Déli, Calcutá e Madras, com taxas subsidiadas mais elevadas disponíveis para a construção de hotéis em áreas designadas para turistas e em áreas de patrimônio. O oferecimento de incentivos financeiros para o turismo na década de 1990 indica não só uma atenção maior por parte do governo ao potencial turístico de geração de empregos e divisas, mas também da maior desregulamentação da economia indiana para facilitar a concorrência e o investimento estrangeiros. No setor de acomodação, o governo federal permite hoje o gerenciamento estrangeiro e até 51% de participação estrangeira nos hotéis (Hall e Page, 1999b).

Um segundo aspecto do incentivo governamental para o turismo é o patrocínio de pesquisas que beneficiem a indústria do turismo em geral e não organizações ou associações específicas individuais. No caso da Austrália, por exemplo, o governo federal criou um órgão intergovernamental não societário, o *Bureau* de Pesquisa Turística (BTR) no final de 1987. O BTR foi criado de acordo com as recomendações da *Australian Inquiry into Tourism* (1987) para fornecer o necessário apoio estatístico e analítico ao governo e ao setor privado para o desenvolvimento turístico efetivamente planejado e equilibrado. O BTR foi uma resposta à necessidade de uma abordagem coordenada à pesquisa turística e ao desejo de resolver lacunas e deficiências no fornecimento de dados e, em especial, atrasos no fornecimento de informações estatísticas sobre chegada de visitantes estrangeiros (Hall, 1998b). O BTR recebe recursos dos governos federal e estadual e também obtém receita da venda de dados e da prestação de serviços de consultoria. "A missão do BTR é proporcionar estatísticas e análises independentes, precisas, oportunas e estrategicamente importantes para a indústria do turismo, o governo e a comunidade em geral, a fim de melhorar a contribuição do turismo para o bem-estar da comunidade australiana" (Departamento de Turismo, 1993b, 50).

A terceira dimensão do papel de incentivador – marketing e divulgação – geralmente está voltada para a geração de demanda turística, embora também possa assumir a forma de divulgação de investimentos visando a estimular os investimentos de capital em atrações e instalações turísticas. O papel desempenhado pelo governo nessa área, entretanto, é tão extensa que em geral é reconhecida como uma função independente.

Divulgação do turismo

[...] o marketing para o turismo receptivo em larga escala apresenta as falhas de mercado e as características do bem público que indicam uma baixa alocação de recursos por parte do setor privado e justificam o apoio do setor público por meio de captação de recursos governamentais para a atividade de marketing (Access Economics, 1997, 29).

Uma das principais atividades do governo é a divulgação do turismo por meio de campanhas de marketing (Ascher, 1984). Comissões e órgãos de turismo têm a seu encargo a tarefa de identificar mercados-alvo em potencial, os melhores métodos de atraí-los e, uma vez demonstrado interesse em adquirir o produto turístico, para onde conduzi-los. Além disso, além de estimular a visita de turistas estrangeiros, os órgãos de divulgação de turismo tentarão, às vezes, reter o máximo possível de turistas nativos realizando campanhas de marketing domésticas a fim de garantir um mínimo de “vazamento” do sistema turístico nacional, estadual ou regional.

Considerando-se as reivindicações de menor interferência do governo na sociedade ocidental nos últimos anos, o governo e os racionalistas econômicos têm exigido cada vez mais uma maior auto-suficiência por parte do setor nas áreas de marketing e divulgação do turismo (Jeffries, 1989). As implicações políticas dessa abordagem para a indústria turística são significativas. Como observou Hughes (1984, 14): “Os defensores de uma economia de livre empresa se voltariam para a liberdade de escolha do consumidor e não para os governos para promover as empresas; o consumidor deve ser soberano nas decisões relativas à alocação dos recursos da nação”. Tal abordagem significa que seria melhor que os lobistas da indústria do turismo passassem a se concentrar na necessidade de intervenção do governo em questões externas e bens públicos e não emprego e balanço de pagamentos (Hall, 1994). “Esses critérios de intervenção governamental têm uma base econômica mais segura e são mais coerentes com uma filosofia de livre empresa do que os efeitos do emprego e do balanço de pagamentos” (Hughes, 1984, 18). A conduta do envolvimento do governo na divulgação do turismo, porém, é tanto um legado de um eficiente *lobby* político quanto a conduta do racionalismo econômico, talvez mais ainda (Craik, 1990, 1991a, 1991b). Como Pearce (1992, 8) reconheceu, “a divulgação de destinos, de modo geral, tende a beneficiar todos os setores da indústria do turismo no local em questão; ele torna-se um ‘bem comum’ [...]. Assim sendo, surge a questão dos ‘penetras’, pois eles também se beneficiarão juntamente com os que podem ter contribuído diretamente para a campanha promocional”.

O problema dos “penetras” ou “caronas”, entretanto, pode ser considerado

um comportamento empresarial racional na ausência de alguma forma de intervenção governamental na divulgação do turismo. Como a Access Economics (1997, 29) observou:

Haverá um grande incentivo para que produtores individuais de serviços de turismo/viagens reduzam sua contribuição para o marketing cooperativo a um mínimo, ou até mesmo deixem de contribuir por completo e, de qualquer maneira, outros produtores do setor privado não têm poder para controlar a eles e aos beneficiários da atividade turística.

Dada a fragmentação do lado da oferta do turismo e o significativo grau de falhas no mercado existentes quanto à divulgação genérica de destinos, talvez seja necessário que os governos determinem a forma mais adequada de intervenção a fim de cumprir suas metas de políticas e planejamento turístico. Em um contexto australiano, a Access Economics (1997) analisou várias formas diferentes de intervenção, incluindo:

- obrigação de as empresas pagarem um imposto sobre financiamento;
- sistemas cooperativos de financiamento/pagamento de usuários;
- impostos sobre ganhos cambiais;
- financiamento do governo condicionado aos recursos existentes no setor;
- impostos sobre investimentos em turismo;
- financiamento por cobrança de encargos de passageiros em trânsito;
- imposto hoteleiro;
- financiamento com base na receita consolidada;
- captação de recursos por meio de um possível Imposto sobre Bens e Serviços (GST) gerado por medidas de reforma fiscal.

Depois de examinar as diferentes formas possíveis de intervenção governamental, a Access Economics concluiu que a mais adequada é a apropriação de recursos de um fundo de receita consolidada por meio de processos orçamentários. Foram apresentadas várias razões para essa conclusão:

- a incapacidade de captar os benefícios de uma atividade de marketing genérica é grave considerando-se a fragmentada natureza da indústria do turismo;
- impostos, encargos do usuário e acordos tributários comerciais, incluindo impostos hoteleiros, institucionalizarão o problema do “penetra” ou “carona”;
- os benefícios da divulgação genérica bem-sucedida de um destino de viagem são distribuídos pela comunidade.

Uma das características mais incomuns na divulgação turística por organizações governamentais de turismo é o fato de elas exercerem um controle apenas limitado sobre o produto comercializado, sendo que muito poucos governos realmente possuem os bens, as instalações e os serviços que compõem o produto turístico (Pearce, 1992). Talvez essa falta de controle seja uma evidência do poder do argumento do bem público usado pelo setor para justificar a continuação do financiamento do governo para a divulgação de destinos. Isso também pode indicar, entretanto, o poder político do *lobby* turístico, em que as organizações do setor (Craig, 1990; Hall e Jenkins, 1995) influenciam as políticas turísticas do governo.

Turismo social

O turismo social pode ser definido como os “relacionamentos e fenômenos no campo do turismo resultantes da participação em viagens por elementos economicamente fracos ou desprivilegiados da sociedade” (Hunzinger, citado em Murphy, 1985, 23). O turismo social envolve a extensão dos benefícios dos feriados a grupos economicamente marginais, como desempregados, famílias de pais separados, aposentados e deficientes. A Secretaria Internacional de Turismo Social define o turismo social como “a totalidade de relações e fenômenos derivados da participação em turismo de grupos sociais com rendas limitadas – participação que é possibilitada ou facilitada por medidas de caráter social bem definido” (Haulot, 1981, 208).

Segundo Murphy (1985, 24) “o turismo social tornou-se um componente reconhecido e um objetivo legítimo no turismo moderno. Ao estender os benefícios físicos e psicológicos de repouso e viagens aos menos afortunados, ele pode ser considerado uma forma de medicina preventiva”. Haulot (1981, 212) ampliou esse ponto de vista observando que: “O turismo social [...] encontra justificativa uma vez que seus objetivos individuais e coletivos são coerentes com o conceito de que todas as medidas tomadas pela sociedade moderna devem garantir mais justiça, dignidade e maior alegria de viver para todos os cidadãos”. O desejo de elementos conservadores da sociedade, de reduzir o grau de intervenção governamental na vida econômica e privada e concentrar-se no indivíduo e não no interesse público, entretanto, tem representado um declínio significativo no apoio para o turismo social em todo o mundo nos últimos anos.

O governo como defensor do interesse público

O último papel desempenhado pelo governo no turismo é o de defensor de interesses. Embora não necessariamente relacionado ao turismo, esse papel terá importantes implicações para o desenvolvimento da política turística. De fato, o planejamento turístico público, especialmente a partir das abordagens comunitária e sustentável nas quais a equidade é uma consideração importante, atua como um árbitro entre interesses conflitantes. A defesa de interesses locais e minoritários tradicionalmente tem ocupado grande parte da atividade governamental, em especial enquanto o governo desempenhava o papel de equilibrar vários interesses e valores a fim de atender a interesses públicos nacionais e regionais, e não limitados, seccionais e privados, como os de uma indústria específica como o turismo. Isso, é claro, não desconsidera o fato de que vários interesses relacionados ao turismo são representados na estrutura do governo. “Autoridades legais/oficiais e uma miríade de órgãos estatais foram criadas para defender grupos seccionais, representar interesses-chave no processo político e defender a ordem social por meio de provisões de bem-estar a muitos setores empresariais e sociais em geral” (Davis *et al.*, 1993, 26). A política turística, porém, precisa ser considerada como potencialmente incluída em uma série mais ampla de políticas governamentais econômicas, sociais, de bem-estar e ambientais. Teoricamente, as decisões políticas refletirão o desejo de atender aos interesses da esfera pertinente do governo – nacional, estadual ou local – e não aos interesses de elementos da indústria do turismo definidos seccionalmente (Hall, 1994).

A questão do governo como defensor do interesse público ou comum encontra-se no centro das questões que cercam o papel que ele desempenha no planejamento turístico. Isso também nos faz questionar a natureza democrática do planejamento e da elaboração de políticas – até que ponto as decisões referentes a planejamento e política estão abertas ao escrutínio e debate público e, assim, dão condições para que tais decisões sejam vistas como legítimas na esfera pública. Como Saul (1995, 115-116) afirma que “a democracia trata simplesmente da natureza da legitimidade e se o receptáculo dessa legitimidade – os cidadãos – é capaz de exercer o poder que sua posse lhe impõe. Temos grande dificuldade hoje em dia em exercer o poder da legitimidade. Ele [...] escapou de nossas mãos”.

Uma das grandes ironias do crescimento da cultura empresarial do marketing de lugares que exalta as virtudes da concorrência e da escolha (Corner e Harvey, 1991; Kotler *et al.*, 1993) reside no fato de como é negada a possibilida-

de de debater sobre a representação e o redesenvolvimento dos lugares. Em grande parte do mundo ocidental, a fim de garantir que projetos de lazer urbano e desenvolvimento turístico sejam realizados, “o poder referente ao planejamento e desenvolvimento foi tirado das autoridades locais e passado a instituições não eleitas. Efetivamente, em cada caso há um órgão nomeado que substitui os poderes do governo local a fim de renovar as áreas antigas das cidades” (Goodwin, 1993, 161). Harvey reconheceu que “o novo espírito empreendedor adota, como característica mais importante, o conceito de uma ‘parceria público-privada’ na qual o tradicional fomento local é integrado ao uso dos poderes do governo local para tentar atrair fontes externas de recursos financeiros, novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego” (1989a, 7). A parceria, porém, não inclui todos os membros da comunidade; os que não possuem dinheiro suficiente, não adotam o estilo de vida correto, ou simplesmente não possuem bastante poder, são ignorados. Ao se referir a Derwentside, no Reino Unido, Sadler (1993, 190) afirmou:

O tipo de política, portanto, que foi adotada – e que cada vez mais provou ser ineficaz, mesmo em termos dos objetivos por ela mesma determinados – baseava-se não tanto numa escolha racional, mas era, em vez disso, um simples reflexo da limitada esfera política e intelectual de alternativas. Essa área restrita não surgiu pura ou simplesmente por acaso, mas foi deliberadamente estimulada e encorajada.

Como Harvey (1993, 8) indagou, “surge imediatamente a pergunta por que motivo as pessoas concordam que suas cidades sejam construídas de acordo com tal processo”. Em muitos casos, elas não concordam. As comunidades podem resistir a esse tipo de mudança. Embora as vitórias conquistadas em batalhas de curto prazo possam salvar a estrutura física das comunidades do lado antigo das cidades, normalmente não são suficientes para ganhar a guerra. A estrutura social em geral mudará por meio da recuperação e turistificação de muitas áreas, deixando apenas fachadas para o patrimônio. Além disso, as próprias “regras do jogo” pelas quais as decisões quanto a desenvolvimento e planejamento são tomadas muitas vezes favorecerão empresas em detrimento de grupos de interesse das comunidades (Hall e Jenkins, 1995). De fato, Harvey também observa que a resistência não verificou o processo geral da concorrência nas cidades. Um misto de coerção e cooptação concentrada ao redor da manutenção dos valores imobiliários, pressuposições referentes a emprego e geração de investimentos e a suposição de que o crescimento é automaticamente bom, levaram à criação de coalizões locais de crescimento, nas quais

a coerção surge por meio da competição por investimento de capital e emprego (concordar com as exigências dos capitalistas ou fechar as portas; criar “um bom clima comercial” ou perseguição das vozes dissidentes (desde impedir o acesso da mídia a táticas mais violentas de máfias da construção em muitas cidades do mundo. (Harvey, 1993, 9)

Essas mudanças no papel do governo como defensor de interesses têm implicações importantes para o turismo e a sustentabilidade. Como Blowers (1997, 36) observou, “no Reino Unido, o longo período de privatização, desregulamentação, cortes nos gastos públicos e ataques ao governo local resultaram um ‘déficit democrático’ – uma dispersão de poder para organizações não-governamentais quase autônomas não eleitas e interesses comerciais – e conduziram a avanços insustentáveis”. Os comentários de Haughton e Hunter (1994, 272) também refletiram uma crítica:

A abordagem não regulamentada ao mercado, por ser relativamente amoral, pode permitir que os indivíduos sejam imorais. A dimensão ética é importante visto que o mercado não fornece uma base suficiente para a resolução das profundas questões morais com que nos defrontamos todos os dias; ela pode desempenhar um papel para evitar que indivíduos e organizações tomem decisões distorcidas, mas sozinha não pode conciliar todos os problemas ambientais enfrentados pela sociedade.

Se o governo deve desempenhar o papel de defensor dos interesses gerais e, mais especificamente, se o planejamento público turístico deve defender os interesses de toda a comunidade e não apenas interesses turísticos setoriais de curto prazo, então se deve dar cada vez mais atenção à maneira pela qual se organizam os arranjos institucionais do envolvimento do governo no turismo e aos instrumentos com os quais ele intervém para atingir as metas políticas e de planejamento turístico.

A organização do envolvimento do governo no turismo

Como já observamos, a tendência de privatizar e comercializar funções que antes eram desempenhadas pelo governo, quase universal nas nações do ocidente desde o final da década de 1970, influenciou significativamente a natureza de vários tipos de envolvimento do governo federal na indústria do turismo (Hall e Jenkins, 1995). Segundo Davis *et al.* (1993, 24), podem ser identificadas três razões econômicas principais para essa tendência: “os governos estão interessados em fazer com que as empresas estatais dependam menos dos orça-

mentos públicos, em reduzir a dívida pública com a venda de bens e em elevar as eficiências técnicas pela comercialização." As próprias razões econômicas, entretanto, são encobertas por fundamentos políticos racionais relacionados a perspectivas filosóficas mais amplas referentes à questão de quais são os papéis adequados para o Estado e o indivíduo dentro da sociedade. A ideologia, portanto, exerce um efeito prático na composição das instituições governamentais e suas tarefas.

Como os leitores podem perceber, há várias estruturas organizacionais diferentes para o envolvimento do governo no turismo em países de todo o mundo. As estruturas organizacionais usadas pelos governos desenvolvem-se ao longo do tempo em relação a vários fatores, incluindo filosofias políticas referentes ao papel apropriado do Estado, tradições nacionais na administração pública, a natureza do sistema político e valores e interesses no processo burocrático. Novos departamentos podem ser criados como parte do crescimento da atividade e influência do governo, em especial à medida que novas exigências e interesses, como preocupações ambientais, atingem uma posição proeminente na agenda política. Como Mercer (1979, 107) observou:

A criação de departamentos governamentais, seções ou órgãos consultivos totalmente novos dentro da administração existente é uma estratégia bem organizada pelo governo para demonstrar em alto e bom som que "algo positivo está sendo feito" com respeito a determinado problema. Além disso, como a burocracia do serviço público é inerentemente conservadora quanto à abordagem da delimitação do problema e do modo de funcionamento preferido, [...] a reestruturação administrativa, juntamente com a legislação a ela relacionada, é quase sempre um indicador importante da pressão pública por ação e mudança.

O turismo passou a ocupar várias posições diferentes nas estruturas administrativas governamentais em diferentes partes do mundo. As Tabelas 6.1 e 6.2 mostram os arranjos institucionais para o envolvimento do governo em turismo na Nova Zelândia. Em termos gerais, os arranjos institucionais para o turismo nesse país são semelhantes a outras jurisdições federais uma vez que há um pequeno grupo central de órgãos principais diretamente responsáveis pelo turismo e um grande número de órgãos secundários que têm um envolvimento direto parcial. Não relacionados, mas ainda importantes, estão aqueles departamentos e órgãos que afetam o turismo indiretamente por suas políticas e a legislação pela qual são responsáveis. O Departamento de Finanças e Tesouro, por exemplo, afeta o ambiente econômico em geral no qual ocorre o turismo por meio do estabelecimento de taxas de juros e cambiais e por suas políticas relativas a questões com investimento estrangeiro.

Tabela 6.1 Arranjos institucionais para envolvimento do governo no turismo da Nova Zelândia

Órgão	Principais papéis*	Legislação pertinente	Ministro responsável
Principais funções relacionadas a turismo			
Órgãos principais			
Secretaria de Esporte e Turismo Ministério do Interior	Política de operações	Nenhuma, mas administra várias leis	Esporte e Turismo
			Aconselhamento ao governo sobre o desenvolvimento de uma política para turismo e esportes; representa os interesses do governo em turismo e esportes internacionalmente e monitora o turismo no estrangeiro para avaliar sua importância para a Nova Zelândia. Administra terras de alto valor pelas quais o Ministro do Turismo é responsável.
Conselho de Turismo da Nova Zelândia (Órgão da Coroa)	Política de marketing	Lei do Conselho de Turismo da Nova Zelândia, 1991	Turismo
			Assegura que a Nova Zelândia seja comercializada como um destino que visa a maximizar benefícios de longo prazo para o país; desenvolver, implementar e promover estratégias para turismo; e ajustar o governo e a indústria ao desenvolvimento, à implementação e divulgação dessas estratégias.
Departamento de Conservação	Política de regulamentação de operações	Lei de Conservação, 1987	Conservação
			Gerenciamento do solo no estado de conservação para atingir objetivos de conservação; executar os princípios do Tratado de Waitangi; defender a conservação; educação, o fornecimentos de serviços aos visitantes e centros de visitantes; manter o patrimônio histórico e cultural; estabelecer ligações com partes interessadas.

Tabela 6.1 (cont.)

Órgão	Principais papéis*	Legislação pertinente	Ministro responsável
Principais funções relacionadas a turismo			
Órgãos secundários			
Conservação			
Ministério do Meio Ambiente presta	Política de regulamentação	Lei do Meio Ambiente, 1986	Aconselha o governo sobre todos os aspectos da administração ambiental; assistência na promoção de gerenciamento sustentável; administra a Lei de Gerenciamento de Recursos.
Autoridade de Conservação da Nova Zelândia	Política	Lei de Conservação, 1987	Aconselha o governo sobre a política e atividades do Departamento de aplica estratégias e planos de gerenciamento de conservação e Planos de Gerenciamento de Parques Nacionais.
Conselhos de Conservação	Política	Lei de Conservação, 1987	Aconselha a Autoridade de Conservação da Nova Zelândia e órgãos de conservação regionais sobre política e concessões.
Truste de Locais Históricos patrimônio histórico e da Nova Zelândia aconselhamento	regulamentação de operações	Política de Históricos, 1993	Conservação Protege e administra o cultural por meio da defesa, político e gerenciamento direto.
Caça e Pesca da Nova Zelândia	Política de regulamentação de operações	Lei de Conservação, 1987	Coordena o gerenciamento, a melhoria e manutenção da pesca e caça esportiva por meio da política, defesa e gerenciamento.
Emprego, Empresas, Comércio e Desenvolvimento Econômico			

Tabela 6.1 (cont.)

Órgão	Principais papéis*	Legislação pertinente	Ministro responsável
Órgãos secundários			
Grupo de Desenvolvimento da Comunidade, Secretaria de Negócios do Interior	Política de operações	Emprego	Aconselha e informa organizações e grupos comunitários.
Grupo de Emprego na Comunidade, Secretaria do Trabalho	Política de operações	Agricultura	Promove o turismo rural.
Ministério da Agricultura	Política	Agricultura	Promove a diversificação rural, inclusive o agroturismo.
Ministério de Comércio e Relações Exteriores	Política	Comércio e Relações Exteriores	Promove ligações internacionais que envolvam o turismo, incluindo exposições, sugestões para decisões sobre políticas turísticas que afetam considerações diplomáticas mais abrangentes, por exemplo, política de turismo na Antártica.
Grupo de Desenvolvimento assistência a empresas e Empresarial – Ministério do Comércio	Política	-	Desenvolvimento Proporciona também programas e iniciativas para promover e sustentar a competitividade de empresas na Nova Zelândia, especialmente as pequenas e médias.
Conselhos de Desenvolvimento	Operações de política	Comércio	Estimula o desenvolvimento de pequenas e médias empresas com informações e

Tabela 6.1 (cont.)

Órgão Principais funções relacionadas a turismo	Principais papéis*	Legislação pertinente	Ministro responsável
Órgãos secundários			
Setor de Saúde e Segurança Pública			
Grupo de Saúde Pública Ministério da Saúde	Operações de política	Lei de Saúde, 1956	Saúde
Conservação Segurança Ocupacional e Assistência Médica – Secretaria do Trabalho	Política de regulamentação Ocupacional	Lei de Saúde e regulamentação Ocupacional	Trabalho Segurança
Polícia da Nova Zelândia	Regulamentação de operações	-	Polícia
Setor de Transporte e Segurança no Transporte Ministério dos Transportes Política		Lei de Transportes, 1962	Transportes
Trânsito Nova Zelândia inclui (Órgão da Coroa) nacionais	Informações sobre política de operações	Lei de Trânsito da Nova Zelândia, 1990	Transportes
Autoridade de Aviação Civil (Órgão da Coroa)	Regulamentação de políticas	Lei de Aviação Civil, 1990	Transportes

Tabela 6.1 (cont.)

Órgão **Principais papéis*** **Legislação pertinente** **Ministro responsável**
Principais funções relacionadas a turismo

Órgãos secundários

Autoridade de Segurança terrestre;	Política de	Lei de Transportes	Transportes	Promove a segurança do transporte
de Transporte Terrestre (Órgão da Coroa) licença	regulamentação de operações	Terrestres, 1993; Lei de Licenciamento de Serviços de Transporte, 1989		inclui a monitoração de padrões de segurança, programas educacionais, e regulamentação da indústria de serviços a passageiros.
Autoridade de Segurança Marítima (Órgão da Coroa)	Regulamentação	Lei de Transporte Marítimo, 1994; Lei de Poluição Marinha, 1974	Transportes	Promove e monitora padrões de embarque seguros e proteção do ambiente marinho.
Segurança de Fronteira				
Serviço Alfandegário da Nova Zelândia	Regulamentação	Lei de Alfândega e Impostos, 1996	Alfândega	Assegura passagem tranquila de pessoas e produtos que entram na Nova Zelândia e saem dali, controla produtos proibidos ou limitados; agente do Serviço de Imigração da Nova Zelândia em pontos de controle movimentados, como aeroportos.
Serviço de Imigração da Nova Zelândia – Secretaria de Trabalho	Política de operações		Imigração	Prepara pedidos de visto para pessoas que desejam permanecer mais que três Nova Zelândia.
Ministério da Agricultura	Operações de políticas	Lei de Biossegurança, 1993	Agricultura	Gerencia os riscos associados à introdução de organismos indesejados, incluindo a inspeção de aeronaves de acordo com a Alfândega da Nova Zelândia.

Atividades de recreação

Tabela 6.1 (cont.)

Órgão	Principais papéis*	Principais funções relacionadas a turismo	Legislação pertinente	Ministro responsável
Comissão Hillary	Operações de políticas	Lei de Esportes, Bem-estar e Lazer, 1987	Esportes	Promove o esporte, a recreação e a excelência em esporte de alto desempenho. Principais iniciativas incluem a formação de Eventos com a Agência de Turismo da Nova Zelândia para promover o turismo de eventos.
Informação e Pesquisa				
Departamento de Estatística	Informações	Lei de Estatística, 1975	Estatística	Reúne informações estatísticas sobre o turismo na Nova Zelândia, inclusive chegadas e partidas internacionais, e sobre acomodação. Analisando a possibilidade de criar uma Conta Satélite de Turismo.
Fundação para Pesquisa, Informação e Tecnologia (Órgão da Coroa)	Informações	Lei de Fundação para Pesquisa, Ciência e Tecnologia, 190	Pesquisa, Ciência e Tecnologia	Aloca recursos financeiros do Fundo de Ciências do Bem Público para pesquisa, inclusive de turismo.
Secretaria de Negócios Internos	Regulamentação de políticas	Lei do Governo Local, 1974	Governo Local	Administra a Lei do Governo Local de 1974, que dá poderes ao governo local de prestar vários serviços, inclusive de desenvolvimento de estrutura. Também administra a Lei de Controle de Cassinos, de 1990.

*Papéis:

Infra-estrutura
 Informação
 Marketing
 Operações
 Política

Desenvolvimento e fornecimento de infra-estrutura
 Fornecimento de informações e pesquisa
 Marketing e divulgação
 Gerenciamento direto do solo/recursos e/ou prestação de serviços
 Desenvolvimento e análise de políticas, incluindo desenvolvimento setorial

Tabela 6.2 Responsabilidades turísticas de órgãos do governo local na Nova Zelândia

Órgão	Papel	Principais leis	Funções
Autoridades territoriais locais naturais em propriedade o	Operações Políticas Infra-estrutura Regulamentação Informações Marketing	Lei do Governo Local, 1974 Lei de Gerenciamento de Recursos, 1991	Gerenciamento integrado dos efeitos do uso, desenvolvimento e proteção do solo e recursos e físicos associados ao distrito. Também envolvido desenvolvimento econômico, atrações de do governo local, como galerias de arte e museus, e gerenciamento de serviços de informações aos visitantes.
Conselhos regionais	Operações Políticas Infra-estrutura Regulamentação Informações	Lei do Governo Local, 1974 Lei de Gerenciamento de Recursos, 1991	Gerenciamento integrado dos recursos naturais e físicos.
Organizações de turismo regionais realizado	Marketing Informações Política		Marketing e divulgação de áreas dentro da Nova Zelândia, marketing internacional geralmente em conjunto com a Agência de Turismo da Nova Zelândia; fornece informações aos operadores e visitantes. Base de recursos financeiros geralmente vem de autoridades locais, embora algumas organizações de turismo regionais recebam recursos de associados também.

O exemplo da Nova Zelândia também mostra o grande problema que cerca a coordenação da política e do planejamento turístico na medida em que há, no governo, um excesso de partes interessadas na elaboração de políticas em termos de diferentes departamentos e órgãos, ministros responsáveis e bases legislativas para ação. É evidente que, para que se possa cumprir mais do que apenas as políticas mais simples nesse ambiente, os órgãos precisarão desenvolver uma série de relacionamentos interorganizacionais positivos nos quais metas comuns possam ser acordadas e nos quais o fluxo de informações seja maximizado para que ocorra a coordenação. Essa é uma situação extremamente problemática. De fato, ela pode explicar em parte por que tem sido tão difícil elaborar uma política de turismo eficaz em muitas jurisdições nacionais (Hall e Jenkins, 1995). Em vez disso, em muitas nações do Ocidente, a função política do turismo em termos de governo federal tem sido reduzida à custa de uma função de divulgação mais limitada. Em países geograficamente dispersos, como Austrália, Áustria, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido, a função política foi muitas vezes reduzida com a divisão de departamentos do governo em órgãos separados responsáveis pela divulgação e política, respectivamente. Essa divisão institucional suscitou questões interessantes sobre o estímulo ao turismo sustentável. Se a divulgação e a política são separadas, como se pode encaixar a divulgação nas metas de turismo sustentável? No curto prazo, o aumento de captação de recursos do governo para a divulgação à custa de outras funções pode ser bem recebida pelo setor. Isso também pode implicar, contudo, uma falta de atenção a outros aspectos dos papéis do governo relativos ao turismo, inclusive funções de política e planejamento mais abrangentes que ultrapassam a meta de curto prazo de atrair mais turistas.

Considerando-se a complexa situação que cerca o envolvimento do governo no turismo, questões de relacionamentos interorganizacionais são, portanto, um componente extremamente significativo do sistema de política e planejamento turístico. Algumas dessas questões serão tratadas com mais detalhes a seguir. As relações interorganizacionais, porém, ocorrem não apenas horizontalmente, *dentro* da mesma esfera do governo, mas também verticalmente, *entre* as diferentes esferas do governo. Anteriormente observamos como participantes da política internacional e supranacional influenciam a política e o planejamento turístico nos âmbitos nacional, regional e local. O relacionamento, contudo, é nitidamente bidirecional. Países membros das instituições internacionais também tentarão influenciar os rumos políticos dessas organizações numa tentativa de cumprir metas nacionais. Países como a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia e os Estados Unidos vêm tentando encorajar o desenvolvi-

mento de um comércio cada vez mais livre na região do Pacífico asiático, inclusive o comércio de serviços e investimentos estrangeiros, por meio da Apec, usando métodos diplomáticos para influenciar os acordos fechados pela organização. Da mesma forma, os vários países da UE podem facilmente ser vistos tentando influenciar decisões e cenários políticos do grupo a fim de atender aos próprios interesses nacionais.

Quando cresceu o alcance das relações internacionais, entretanto, em decorrência da expansão da interdependência global, também cresceu o papel do governo subnacional, por exemplo, governos distrital, estadual e regional, na esfera internacional. O surgimento de áreas políticas internacionais como a do desenvolvimento sustentável, dos direitos humanos, da poluição ambiental, da migração, dos fluxos comerciais internacionais e do turismo nos últimos anos mostrou que, ao contrário das tradicionais preocupações diplomáticas/estratégica/de segurança, essas “novas” áreas são “intermésticas” por natureza, ou seja, possuem um caráter “simultânea, profunda e inseparavelmente doméstico e internacional” (Manning, 1977, 309). As ações dos participantes subnacionais na esfera internacional, também descritas como paradiplomacia (Soldatos, 1993) e a diplomacia constituinte (Kincaid, 1990), são facilmente visíveis no campo de turismo, em especial nos sistemas federais, nos quais estados e províncias competem entre si não apenas por turistas, mas também por investimentos. Na Austrália quase todos os estados e territórios possuem escritórios no exterior de onde procuram atrair turistas, uma situação que às vezes gerou confusão no mercado (Comitê do Governo Australiano de Pesquisa pra Turismo, 1987); ao mesmo tempo, estados e territórios também se opuseram a quaisquer esforços para coordenar atividades para atrair investimentos por medo de perdê-los para outros estados. “O Governo do Território do Norte não vê um papel significativo ou a necessidade de coordenação do desenvolvimento do turismo estrangeiro entre os estados, por parte do governo federal” (Governo do Território do Norte, apresentação ao Comitê Permanente do Senado sobre Meio Ambiente, Recreação e Artes, 1992, 248). Da mesma forma, as províncias canadenses competem agressivamente em seu marketing nos Estados Unidos, enquanto os estados norte-americanos fazem sua divulgação separadamente no Canadá.

A interdependência de comunidades locais, nacionais e internacionais em um nível “jamais visto anteriormente” (Rosenu, 1990, 17) levou a uma situação na qual os líderes de governos subnacionais tornaram-se “agudamente cientes da influência que os participantes internacionais [...] podem exercer sobre o bem-estar de seu eleitorado” (Fry, 1986, 301). O sucesso de seus líderes para atrair investimentos, comércio e turismo pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para a ge-

ração de empregos e aumentar suas chances de reeleição. É importante, todavia, observar que as atividades internacionais de governos subnacionais não são simplesmente resultado de cenários políticos proativos. Subsídios do governo distrital/estadual hoje estão sujeitos ao escrutínio em regimes de livre comércio dada a possibilidade de serem mal interpretados. Governos estaduais/municipais podem, portanto, buscar posições defensivas em relação às suas escolhas políticas. Além disso, políticas ambientais e sociais na esfera estadual/municipal também podem ser vítimas do escrutínio internacional, especialmente com relação a questões políticas regionais transfronteiriças.

A área das relações transnacionais, “interações diretas entre órgãos (subunidades governamentais) de diferentes governos em que eles agem com relativa autonomia em relação ao controle do governo central” (Keohane e Nye, 1976, 4) está, assim, assumindo importância cada vez maior na política e no planejamento turísticos, especialmente quando as regiões procuram atrair um número maior de visitantes internacionais em um mercado complexo e competitivo. Podemos distinguir dois tipos de relações transgovernamentais: primeiro, no qual o governo subnacional é um participante fundamental que se envolve diretamente em relações internacionais, por exemplo, por meio da divulgação internacional direta. Segundo, no qual o governo subnacional é um participante mediador e procura afetar as relações internacionais influenciando as ações e deliberações políticas do governo central com o objetivo de promover “políticas gerais vantajosas para as condições locais em áreas como o comércio e investimento estrangeiro” (Hocking, 1986, 484), como política comercial e divulgação do turismo internacional voltado para determinadas regiões. Devemos observar também que, com frequência cada vez maior, não apenas os governos distritais e estaduais estão desempenhando esse papel internacional, mas também as cidades (ver Cohn e Smith, 1995). No caso do turismo, por exemplo, as cidades estão cada vez mais fazendo *lobby* para sediar eventos internacionais, como as Olimpíadas e Exposições Internacionais, e também concorrendo para atrair investimentos internacionais em infra-estrutura turística, como centros de conferências e exposições e estádios de esportes.

A crescente importância dos subgovernos no turismo internacional tem implicações significativas não apenas para as relações internacionais, mas também para as relações domésticas entre os governos centrais e regionais. A crescente atividade regional e municipal na divulgação e no planejamento do turismo pode criar tensões significativas entre as diferentes esferas de governo e aumentar ainda mais as dificuldades existentes na coordenação das atividades governamentais. Como reconheceu Ayrey (1983), diferentes níveis estatais

certamente apresentarão diferentes sucessões de objetivos para serem atingidos via desenvolvimento turístico. Da mesma forma, Williams e Shaw (1988b, 230) observaram que o estudo da “formação de políticas de turismo fica mais complexo porque os objetivos do governo local podem diferir dos do governo central.” Na situação da Austrália, o governo federal não assumiu um papel ativo no planejamento turístico nacional direto em um cenário legal por causa das dificuldades constitucionais e políticas que iria enfrentar e preferiu concentrar-se no desenvolvimento de estratégias de turismo nacionais nas quais o governo assume uma função mais voltada à coordenação (o Departamento de Turismo, 1992; Secretaria de Turismo Nacional, 1997a, b). As iniciativas de planejamento de uso do solo ocorreram no âmbito estadual, em que as responsabilidades para o planejamento legal são mais claramente definidas (Tourism South Australia, 1990, 1991). Houve épocas em que esse tipo de fato gerou conflitos sérios entre a política federal e estadual em várias áreas, como a de desenvolvimento de estrutura de turismo e *resorts* em áreas de Patrimônio Mundial. O governo federal, todavia, ainda representa um papel importante no processo de planejamento turístico em todas as esferas do governo por meio da realização de pesquisas em turismo, serviços de marketing e de divulgação, financiamento direto para planejamento turístico local e programas de gerenciamento de visitantes em áreas de ecoturismo e turismo rural (Jenkins, 1997; Hall, 1998).

Conflitos semelhantes entre o governo central e estadual/distrital ocorreram nos Estados Unidos e no Canadá. No caso deste último, a melhoria da coordenação entre as províncias e a Tourism Canada ocorreu em decorrência da maior ênfase dada a atividades de divulgação conjuntas e maior envolvimento do setor privado. Nos Estados Unidos, o papel de política e divulgação direta do turismo do governo federal é extremamente fraco em comparação com o dos estados. Ele desempenha um papel de destaque em relação às grandes extensões de terra de propriedade federal destinadas a parques e monumentos nacionais, e às terras do Serviço Florestal e Secretaria de Gerenciamento do Solo. Os governos locais, estaduais e nacionais, entretanto, muitas vezes entram em conflito devido a práticas de uso do solo em terras federais, visto que diferentes partes interessadas procuram influenciar vários níveis de política.

Um dos resultados do interesse em reduzir o papel do governo na sociedade ocidental foi a restituição das responsabilidades do governo central aos governos estaduais/distritais e/ou locais; em alguns casos, o afastamento do governo central da área e/ou setor político ocasionou um vácuo que foi preenchido pelos governos locais ou regionais e/ou pelo setor privado. Vários sistemas de transporte, por exemplo, foram privatizados depois que sítios do patrimônio an-

tes gerenciados por autoridades nacionais passaram a ser responsabilidade do governo local ou de grupos da comunidade.

A mudança no papel do governo também gerou maior atenção aos instrumentos ou meios pelos quais ele pode atingir suas metas de planejamento e política. A Organização Nacional de Turismo da Áustria (ANTO), ou *Österreich Werbung*, que abrange os governos federal e distrital do país, foi reestruturada em 1997 a fim de agilizar o processo de tomada de decisão e aperfeiçoar a relação custo-benefício dos programas de marketing e divulgação, com uma queda significativa nos custos fixos, administrativos e outros, de 57% em 1995 para menos que 50% do orçamento total da ANTO em 1998 (OMT, 1998g).

De acordo com a constituição nacional, os nove governos provinciais da Áustria são responsáveis pelo desenvolvimento turístico em suas respectivas províncias, enquanto o governo federal coordena a política turística em todo o país. Um dos principais pontos de interesse da política turística da Áustria é a criação de pequenas e médias empresas de turismo (SMES). Além do objetivo de proporcionar uma estrutura geral mais favorável, o governo austríaco tem desenvolvido instrumentos, como o uso de subsídios, para apoiar as SMES. Eles consistem em:

- promoção da participação e capital de risco, visto que o setor turístico austríaco utiliza uma alta porcentagem de capital estrangeiro para financiar investimentos em virtude do pouco capital social disponível;
- promoção de medidas de consultoria e treinamento para criação de equipamentos turísticos que possam ajudar a desenvolver instalações mais variadas para o setor;
- promoção de cooperação – essa medida tem a intenção de mostrar que a criação de redes e grupos voluntários fornecem sinergias que melhoram a eficiência do marketing;
- implementação de projetos piloto no campo da cooperação – essa medida pode incluir canais de distribuição múltiplos, planos de gerenciamento de destinos ou mesmo ofertas conjuntas e desenvolvimento conjunto de marcas (OMT, 1998g).

A ênfase dada pelo governo austríaco ao papel da cooperação no desenvolvimento turístico destaca o papel oferecido às parcerias entre os setores público e privado e a colaboração das partes interessadas no planejamento turístico, em comparação a abordagens de planejamento controladas. Há uma ampla série de instrumentos disponíveis, porém, para que os planejadores possam atingir seus objetivos.

A Tabela 6.3 ilustra a variedade de instrumentos de política e planejamento turístico disponíveis para o governo a fim de alcançar os objetivos nesse setor. As várias medidas vão de instrumentos voluntários a mecanismos altamente coercitivos como a retirada compulsória de direitos de propriedade. Não há, entretanto, uma medida ou instrumento “perfeito” para solucionar os problemas de política e planejamento. Muitas vezes são usados instrumentos múltiplos que geram resultados “imperfeitos”. Como Selman (1992, 10) comentou sobre planejamento ambiental, “essa inerente variedade [de instrumentos] é insubstituível [...] uma vez que confirma que não há uma panacéia única para a regulamentação dos recursos naturais, mas sim uma série de possíveis mecanismos que podem ser selecionados segundo a natureza do problema em questão e sua aceitabilidade política”. Há vários critérios para se avaliar os diferentes instrumentos de política e planejamento. Segundo Haughton e Hunter (1994):

- um instrumento deve ser capaz de alcançar seu objetivo de modo confiável e consistente, ao mesmo tempo que se adapta às circunstâncias que mudam ao longo do tempo e são sensíveis às diferenças das condições locais (essa é a medida de eficiência);
- um instrumento deve ser analisado em relação aos custos (esse é uma medida de eficiência);
- o impacto de um instrumento deve ser justificável;
- os custos de observância dos instrumentos devem ser considerados;
- um instrumento deve ser politicamente aceitável, fácil de operar e tão transparente e compreensível quanto possível;
- um instrumento deve ser compatível com outras abordagens políticas.

Além disso, à medida que o governo reduz a intervenção direta na economia, o papel da persuasão, argumentação e a criação de parcerias com os vários grupos de partes interessadas torna-se ainda mais importante. Falaremos sobre esses processos a seguir.

Conclusões

Examinamos aqui várias questões referentes à política e ao planejamento no âmbito nacional e subnacional. Identificamos os vários papéis desempenhados pelo governo e pelo Estado no turismo, com especial atenção à pertinência desses papéis e à função que os planejadores públicos desempenham com relação à tentativa de atender ao interesse público. Também discutimos os aspectos

Tabela 6.3 Instrumentos de política e planejamento turístico

Categorias	Instrumentos	Exemplos
Instrumentos regulamentadores	1. Leis	Leis de planejamento conferem poder considerável ao governo para estimular certos tipos de desenvolvimento turístico por meio de, por exemplo, zoneamento do uso do solo que define as maneiras desejáveis ou não para esse uso.
	2. Licenças, padrão	Instrumentos regulamentadores podem ser usados para uma grande autorizações, variedade de propósitos, especialmente no âmbito do governo local, aprovações e por exemplo, limitando o uso indesejável, estabelecendo padrões de materiais para desenvolvimentos turísticos, ou para definir padrões arquitetônicos para paisagens urbanas compostas de ruas ou propriedades do patrimônio.
	3. Autorizações permutáveis	Muito usadas nos Estados Unidos e cada vez mais na Europa para limitar a poluição e o uso de recursos. Para que funcionem, entretanto, é preciso haver uma monitoração eficiente.
	4. Permutas	É possível que o governo exija que as empresas façam algo em troca de certos direitos, por exemplo, vender terras a um incorporador abaixo do preço de mercado para fazer um loteamento de determinado tipo ou estilo, ou garantir um período de ocupação ou uso.
	5. Retirada de Instrumentos e educação	A fim de que o planejamento dê resultados, como o desenvolvimento da infra-estrutura turística ou a eliminação de usos inadequados do solo, o governo pode retirar os direitos de (propriedade livre e alodial ou leasing) no mercado ou por meio de aquisição compulsória.
propriedade	1. Informação	Gastos com educação do público local, empresas ou turistas para atingir metas específicas, por exemplo, comportamento adequado do turista ou do setor.
	2. Associações voluntárias e organizações não-governamentais.	É muito comum haver apoio do governo para organizações turísticas comunitárias. O apoio pode vir por meio de concessões diretas, benefícios fiscais e/ou fornecimento de instalações comerciais. Exemplos desse tipo de desenvolvimento incluem organizações de turismo locais regionais, grupos de conservação do patrimônio, grupos de conservação, programas para guias turísticos, ou a criação de uma indústria, associações e redes, incluindo redes setoriais,
	ou	

Tabela 6.3 (Cont.)

Categorias	Instrumentos	Exemplos
	3. Assistência	O governo pode oferecer assistência e informações técnicas para empresas sobre as exigências de planejamento e desenvolvimento, incluindo a preparação de declarações de impacto social e ambiental.
	4. Argumentação	O governo pode buscar a cooperação das partes interessadas convencendo e persuadindo-as de que certos padrões de comportamento ou conduta são apropriados para promover o interesse comum.
Gastos	1. Gastos e contratação	Este é um método comum para o governo atingir objetivos políticos visto que ele pode gastar dinheiro diretamente em atividades específicas, como o desenvolvimento de infra-estrutura (estradas) ou programas de embelezamento do centro da cidade. A contratação pode ser usada como um meio de apoiar empresas locais ou estimular a criação de novas.
	2. Investimento ou agenciamento	O investimento pode ser direcionado a empresas ou projetos específicos, enquanto o agenciamento pode ser usado para ajudar a fornecer uma clientela garantida para as empresas e seus produtos.
	3. Empresas públicas	Quando o mercado falha em produzir os resultados desejados, os governos podem criar as próprias empresas, por exemplo, conselhos empresariais para corporações de desenvolvimento rural e regional. Caso sejam bem-sucedidas, elas podem ser vendidas ao setor privado.
	4. Parcerias do setor público e privado	O governo pode realizar parcerias com o setor privado para desenvolver certos produtos, locais ou regiões. Estas podem tomar a forma de uma corporação com a determinação específica de atrair negócios a uma certa área, por exemplo.
	5. Monitoração e avaliação	O governo pode alocar recursos financeiros para monitorar indicadores rurais econômicos ambientais e socioeconômicos. Essas medidas podem não ser valiosas para o governo para avaliar a eficiência e eficácia das políticas e dos objetivos de planejamento e desenvolvimento turístico, mas podem ser uma fonte útil de informações para o setor privado.
	6. Divulgação	O governo pode gastar dinheiro na divulgação de uma região para visitantes, com ou sem contribuição financeira do setor privado. Essas atividades de divulgação podem possibilitar que empresas individuais redistribuam os recursos do orçamento reduzindo despesas que possam ter sido feitas em divulgação.

Tabela 6.3 (cont.)

Categorias	Instrumentos	Exemplos
Incentivos comportamento	1. Determinação de financeiros	Podem-se usar medidas de determinação de preços para estimular preços um adequado, segmentos de mercado e/ou encorajar ou reduzir a demanda, por exemplo, o uso de determinadas trilhas para caminhadas pela variação dos preços de camping ou autorização.
empresas	2. Taxas e encargos	Os governos podem usá-los para estimular comportamentos adequados por parte de e pessoas, isto é, taxas sobre poluição. Taxas e encargos, como taxas de embarque ou hoteleiras, podem também ser usados para ajudar a financiar a infra-estrutura de desenvolvimento, por exemplo, aeroportos regionais, ou a divulgação de turismo regional.
	3. Concessões e	Pode-se fornecer capital inicial para empresas a fim de encorajar o desenvolvimento de produtos, mudança de local da empresa e/ou a conservação das características do patrimônio ou da paisagem. Concessões e empréstimos também podem ser usados para dar condições às empresas de conservar-se em áreas econômicas marginais.
	4. Subsídios e incentivos fiscais	Embora muitas vezes se considere que os subsídios criem ineficiências nos mercados, eles também podem ser usados para encorajar certos tipos de comportamento em relação a externalidades sociais e ambientais, como conservação da paisagem e do patrimônio, que não são levados em consideração pela economia convencional. Subsídios e incentivos fiscais são dois dos métodos mais comuns para estabelecer ou conservar empresas de turismo, especialmente em áreas periféricas e rurais.
	5. Descontos, recompensas e garantias	Descontos e recompensas são uma forma de incentivo financeiro para estimular indivíduos e empresas. Da mesma forma, podem-se empregar garantias para assegurar que as empresas ajam do modo acordado; caso isso não ocorra, o governo gastará o dinheiro para o mesmo propósito.
	6. Vouchers	Vouchers são um mecanismo geralmente usado que influencia o comportamento do consumidor por meio do oferecimento de um desconto sobre um produto ou atividade específicos, por exemplo, fazer compras em um determinado centro ou rua.
Não-intervenção	7. Não-intervenção (deliberada)	A decisão do governo de não intervir diretamente no desenvolvimento setorial ou regional também é um instrumento político, uma vez que a política pública é o que o governo decide ou não fazer. Em alguns casos, a situação pode ser tal que o governo pode decidir que os objetivos políticos estão sendo atingidos, de modo que sua intervenção não irá acrescentar nenhum valor real ao processo de desenvolvimento rural e que os recursos poderiam ser

organizacionais do envolvimento do governo no turismo. Embora existam vários meios e formas institucionais pelos quais esse envolvimento se manifeste, afirmamos que, de modo geral, ele tem deixado o papel dedicado ao desenvolvimento e se aproximado da divulgação. Isso ocorre paralelamente à mudança do papel do governo central e da crescente importância do governo local manifestada por meio de atividades dos governos subnacionais (estado, província e município). Essa mudança também indica que se deve dar cada vez mais atenção aos relacionamentos domésticos e interorganizacionais internacionais na política e no planejamento turístico. Finalmente, discutimos alguns dos instrumentos pelos quais o governo atinge suas metas políticas como parte do processo de planejamento turístico. A seguir, continuaremos a dar destaque aos aspectos relacionais do planejamento turístico com maior ênfase nos destinos.

Questões e leitura adicional

Quais são os principais papéis desempenhados pelo governo no turismo? Discuta o grau em que eles são postos em prática em seu país no âmbito nacional e local?

Qual é a abordagem mais justa para financiar a divulgação em turismo?

Identifique a maneira pela qual são organizados os arranjos institucionais para o envolvimento do governo no turismo em seu país em termos de responsabilidade primária e secundária dos órgãos envolvidos? Como esse conjunto de arranjos difere dos da Nova Zelândia (Tabela 6.1)?

Por que os participantes do governo subnacional relacionados ao turismo adquiriram maior importância nas relações internacionais?

Avalie a aplicação de instrumentos políticos de turismo (Tabela 6.3) em seu país na esfera nacional ou local, comparando os critérios identificados por Haughton e Hunter (1994).

Hall (1994), Hall e Jenkins (1995) e Elliot (1997) fornecem relatos do papel desempenhado pelo governo no turismo na esfera nacional. Relatos de várias abordagens nacionais ao turismo também podem ser encontrados em Williams e Sahw (1998b, ver também edições mais recentes), Richter (1989), Pearce (1992), Hall, Jenkins e Kearsley (1997), e Hall e Page (1997, 1999b).