



## **REDE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL**

Luciana Scherer

Ronnie Schroeder

Louise Botelho

Jorge Schommer

**Resumo:** O presente trabalho constitui-se em um estudo que intersecciona duas áreas do conhecimento, a saber: o Turismo e as Políticas Públicas, mais especificamente os saberes sobre Redes de Políticas Públicas. Neste sentido objetivou-se uma análise do “Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012 – 2015”, focada na etapa de formulação desse documento norteador. Segundo a análise do próprio, combinadas com investigação da percepção de alguns atores sociais, através de entrevistas narrativas, busca-se investigar se houve a formação de uma rede de política pública do turismo no Rio Grande do Sul, com a participação conjunta de estado e atores sociais do turismo gaúcho. Trata-se de uma combinação entre esforços epistemológicos e ontológicos. Epistemológicos no sentido de busca de conhecimentos e análises de documentos e saberes já existentes ontológicos pautados pelo esforço de entender a realidade a partir das percepções de atores envolvidos no processo de formulação dessa política pública. A partir desse estudo é possível denotar a existência de uma rede de política de turismo formada a partir da interação entre estado e sociedade, através do *trade* e representantes das regiões turísticas nas relações de construção dessa política pública.

**Palavras-Chave:** Turismo. Rede. Plano de Turismo. Redes de Políticas Públicas.

### **Introdução**

O turismo é uma atividade econômica complexa que coloca em confronto os desejos e as representações de mundo dos sujeitos envolvidos, evidenciando-se como um fenômeno social, cultural, político, ambiental, territorial e econômico, sendo significativo nas sociedades urbanas, rurais, industriais, litorâneas, e muitas outras. Com a capacidade de



movimentar grandes fluxos de pessoas e de recursos financeiros entre os destinos emissores e receptores em todo o mundo, o turismo tem marcado fisicamente e economicamente os territórios de forma contundente ao criar e recriar espaços cada vez mais diversificados, produzindo impactos nos contextos socioambientais das localidades onde se estabelece.

O presente trabalho constitui-se em um estudo no campo do turismo e das políticas públicas e o objeto de análise é o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Rio Grande do Sul 2012-2015, elaborado no Governo de Tarso Genro, na gestão 2011-2014, por meio da atuação da Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer (SETEL-RS), a partir da contratação de consultoria da FGV Projetos - Fundação Getúlio Vargas, objetivando nortear a política de Turismo do Estado. Através do plano, o governo do Estado mostrou-se disposto a retomar as ações da secretaria por meio de uma política pública para a área, contribuindo, assim, para o incremento do Turismo no Rio Grande do Sul, e a partir disso contribuir para o desenvolvimento econômico, social e cultural do estado.

Nos documentos referentes ao plano encontra-se a divulgação de que o mesmo foi elaborado e implementado a partir da realização de conferências onde a sociedade pode expressar de forma coletiva, participativa e democrática seus anseios no que se refere ao desenvolvimento do turismo no estado. Há ainda o discurso de apresentação indicando que as diversas entidades representativas do *Trade*<sup>1</sup> turístico participaram de construção, da formulação e da implementação.

O objetivo principal deste trabalho é verificar a existência de redes de políticas públicas de Turismo no Rio Grande do Sul na formulação desse plano, investigando a participação dos diversos atores sociais institucionais, podendo-se, então, chegar a uma inferência sobre a existência (ou inexistência) desse tipo de relação entre Estado e sociedade.

É importante declarar que este trabalho não pretende analisar os resultados do plano, tampouco julgar a efetividade da forma como foi construído, formulado e implementado. O objetivo aqui é discutir se na formulação houve a participação de atores do *Trade* turístico – além do Estado representado pela Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer (SETEL-RS).

---

<sup>1</sup>Esse termo se refere, de forma mais ampla, à cadeia de negócios, ao poder público e às entidades e relacionadas ao turismo. Pode ser caracterizado como o todo o universo de atores, públicos ou privados que envolvem e interferem na atividade turística.



As questões teórico-metodológicas pautam-se, principalmente, nos seguintes pressupostos: uma pesquisa interpretativa no sentido de tentar entender as relações entre Estado e sociedade; a interação com os diversos atores envolvidos, privilegiando uma visão plural, dando espaço para as várias interpretações e percepções de diferentes atores sociais. A metodologia utilizada foi a das ciências sociais, sendo o estilo qualitativo, com as seguintes técnicas: Leitura e análise de conteúdo, caracterizada em buscas de escrito do Plano, documentos internos da Secretaria de Estado sobre o plano e de matérias jornalísticas sobre o plano; observação participante, baseada na participação de fóruns estaduais; entrevistas narrativas com um roteiro semiestruturado, maleável conforme o fluir da entrevista. Buscaram-se nessas entrevistas, questões quanto à formulação e a percepção de que houve a participação de atores do turismo gaúcho.

O presente trabalho está dividido em 3 partes, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira traz uma discussão referenciada sobre Turismo e Políticas Públicas, e a na segunda faz-se apresentação da temática de Redes e Políticas Públicas. E por último, é apresentada a análise da formulação do Plano sob a perspectiva de redes, pautadas nas percepções dos entrevistados sobre a questão central desse trabalho, ou seja: sobre a participação de atores envolvidos no turismo no Rio Grande do Sul.

Busca-se, com esse estudo, utilizar conhecimentos das ciências sociais, mais especificamente a análise de políticas públicas e de redes de políticas públicas, no fenômeno turístico e no desenvolvimento. Acredita-se estar assim contribuindo com um tema rico, porém ainda pouco abordado, tanto nas Ciências Sociais e Regionais como no Turismo.

## **1 Turismo e Políticas Públicas**

O fenômeno turístico está relacionado às viagens, com a visita a um local diverso da residência das pessoas. As viagens não são uma novidade da nossa época, pois, desde que se formaram as primeiras sociedades, o homem começou a viajar pelos mais diversos motivos: econômicos, políticos, sociais, culturais, esportivos e científicos. Os primórdios do Turismo estão bem mais ligados a motivos econômicos, políticos e religiosos do que propriamente de lazer. O Turismo teve seu início no século VIII a.C., na Grécia, quando as



pessoas viajavam para ver os jogos olímpicos (DE LA TORRE, 1992 e McINTOSH, GOELDNER e RITCHIE, 2000).

Embora seja um fenômeno muito freqüente na sociedade, ainda é não é amplamente investigado na academia, sendo difícil, inclusive, encontrar em toda a bibliografia pesquisada uma definição coerente e que abarque todas as suas esferas. O conceito de Turismo é uma matéria bastante controversa (IGNARRA, 1999). As dificuldades nas concepções e conceituações são fruto da natureza peculiar do Turismo, pois é um setor fragmentado que envolve muitos segmentos e negócios, ou seja, é plurissetorial (envolve desde a agricultura, indústria, comércio e serviços). O fenômeno turístico está relacionado às viagens, mas só isso não caracteriza a sua complexidade. Ele é tratado como um fenômeno econômico, social e cultural, como indústria, como um setor de prestação de serviços (CASTELLI, 1986; BENI, 2000; PEREIRA, 1999; PAIVA, 1995), enfim, constitui um leque muito grande na busca de definições, que sempre dependem do olhar do pesquisador e da disciplina que o aborda.

A Organização Mundial do Turismo define Turismo como o que “compreende as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens a e estadias em lugares diferentes de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, tendo em vista lazer, negócios ou outros motivos. (OMT, 1995). Essa definição serve para padronizar o conceito para fins de estatística e entendimentos gerais, porém apresenta um grau de simplicidade e deixa de lado muitas outras particularidades. Embora o Turismo possa ser aceito com um setor da economia de viagens de lazer, é um fenômeno que ultrapassa as questões comerciais e a questão dos dias de permanência ou motivo da viagem, já que está repleta de complexidade, interdisciplinaridade e multissetorialidade.

Independente da definição utilizada, o mais importante é ter que se tenha clareza sobre a noção da importância do turismo em termos sociais, econômicos e culturais na atualidade. O turismo constitui um dos principais geradores de emprego e renda de uma economia, considerado um setor econômico globalizado, dinâmico e influenciado por diversas variáveis econômicas. Nesse setor, o poder público exerce papel fundamental, especialmente no planejamento turístico, um processo complexo que visa apresentar as diretrizes para o desenvolvimento da atividade turística, sistematizando as ações necessárias ao alcance de uma situação futura almejada (FGV PROJETOS, 2012). Essa



necessidade de clareza sobre o setor é primordial para a formulação de uma política pública que objetiva o desenvolvimento por meio do turismo.

A expressão política pública é um termo engenhoso que reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade, insinuando a existência de maior flexibilidade do que permitem os termos leis, estatutos e semelhantes (LOWI, 1972). Verifica-se na literatura, certa controvérsia sobre o significado de política pública, mas nas diversas definições existem algumas ideias-chaves convergentes. Uma delas é que políticas públicas resultam de decisões tomadas pelo governo (HOWLETT e RAMESCH, 1995). Geralmente, esse termo remete à ideia da ação do governo, do que os governos fazem, porque eles fazem e qual o significado dessas ações.

É possível entender política pública como “um programa com objetivos, valores e práticas e que “é essencial entender a política como tendo meta, objetivo e propósito” (EASTON (1953); KAPLAN E LASSWELL (1979)). Essas definições insistem que, para uma ação governamental ser rotulada como política pública deve apresentar objetivos e metas. O problema é que não se pode ter certeza se todas as ações têm objetivos claros. Tomas Dye (1984) chamou a atenção para o fato de que a política pública pode tanto ser a ação governamental, quanto a inação, ou seja, aquilo que o governo não faz pode ter tanta repercussão na sociedade como os planos e projetos com objetivos, metas e propósitos explícitos. Para esse autor, “política pública é tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer” (DYE, 1984). Essa é uma concepção simplificada, mas que chama a atenção para alguns aspectos centrais da política pública: primeiro, o agente formulador da política pública é o governo e, em segundo lugar, ele observa que política pública envolve uma escolha em relação a fazer ou não fazer algo.

William Jenkins afirma que a política pública é algo mais preciso e complexo que o entendimento de Thomas Dye: política pública é um direcionamento de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, em relação à seleção de objetivos e significados de realizá-los em situações específicas onde estas decisões poderiam ser implementadas, em princípio, de acordo com o poder de realização destes atores envolvidos (JENKINS, 1978).

Partindo-se então da ideia de que política pública é a ação do Estado, ou a forma como esse desempenha seu papel perante a sociedade, considera-se que, no turismo, o



papel das políticas públicas seria o de propiciar o desenvolvimento harmônico dessa atividade. Cabe ao Estado constituir a infra-estrutura de acesso e a infra-estrutura básica - que também atende à população local - e prover de uma superestrutura jurídico-administrativa (órgãos governamentais) cujo papel é planejar e controlar que os investimentos que o Estado realiza retornem na forma de benefícios para toda a sociedade.

Atualmente verifica-se no mundo inteiro uma mudança de atitude para com o turismo, o que faz dele um dos maiores setores econômicos do planeta. Pessoas viajam cada vez mais, e esse fato exige do Estado uma postura em relação à atividade. A intervenção do Estado no setor de turismo desenvolveu-se após a socialização do fenômeno turístico. Essa socialização, em nível mundial, apresenta uma relação com o processo de fragmentação e ampliação do papel do Estado, bem como com as modificações das relações Estado-sociedade civil. De maneira paradoxal<sup>2</sup>, o crescimento do Estado, no seu aspecto quantitativo acabou tendo repercussões também no aspecto qualitativo, principalmente na sua relação com a sociedade (PEREIRA, 1999).

Segundo Azevedo (1998), num primeiro momento, o Estado esteve permanentemente preocupado com esferas circunscritas à defesa nacional e à ordem jurídico-institucional. Num segundo momento, o Estado acabou ampliando suas preocupações com os direitos dos cidadãos, que, além dos anteriores, englobam educação, saúde, infra-estrutura, lazer e Turismo<sup>3</sup>. Essa ampliação das preocupações do Estado ocorreu após a Segunda Guerra Mundial e remete ao *Welfare State*, que pode ser considerado um processo que alarga as intervenções do Estado para atender as demandas colocadas pela sociedade. A sua consolidação leva a um processo de consolidação das

---

<sup>2</sup> Paradoxal porque houve um aumento da quantidade sem a preocupação com a qualidade. O aumento da quantidade dos serviços oferecidos comprometeu, na maioria das áreas de atuação do Estado, a qualidade dos mesmos.

<sup>3</sup> Segundo Azevedo (1998), "o papel do Estado em determinado momento histórico podia ser compreendido em termos da definição de bens públicos e, por outro lado, em função da forma de oferta desses bens. Em sua delimitação mais restrita de bens públicos seriam circunscritos a defesa externa e a ordem jurídica institucional, abrangendo as garantias individuais, os direitos civis e políticos e o arcabouço normativo das atividades econômicas, entre outros. Em sua acepção ampliada os bens públicos englobam, além das anteriores, os bens e serviços que a sociedade define como direito do cidadão, por exemplo, educação, saúde, infra-estrutura, saneamento, lazer, turismo, etc. Embora o conceito tradicional de bem público o defina como aquele que não pode ser apropriado individualmente, cada situação concreta depende de um pacto social e político em relação a eles".



áreas de intervenção pública, como a saúde, habitação, saneamento, transportes, comunicação e outros.

A origem das políticas públicas de Turismo dá-se no período posterior à Segunda Guerra e está marcada pela regulação do trabalho, da limitação da jornada, férias, finais de semana, aliados à evolução dos transportes e da comunicação. Para Pereira (1999), a consolidação de políticas públicas no setor de Turismo deve ser a primeira manifestação de uma conscientização governamental para a importância do Turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de empregos e renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Ignarra (1999) discorre sobre o papel do poder público no Turismo afirmando que as atividades desenvolvidas dependem do grau de intervenção do Estado na economia. Como atividades do poder público no Turismo cita: planejamento do fomento da atividade; controle de qualidade do produto; promoção institucional da destinação; financiamentos dos investimentos da iniciativa privada; capacitação dos recursos humanos; controle do uso e da conservação do patrimônio turístico; captação, treinamento e distribuição da informação turística; implantação e manutenção da infra-estrutura urbana básica; prestação de serviços de segurança pública; captação de investidores privados para o setor; desenvolvimento de campanhas de conscientização turística; apoio ao desenvolvimento a atividades culturais locais; implantação e manutenção de infra-estrutura turística voltada para a população de baixa renda e implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento metodológico.

O Turismo é considerado uma atividade formada por dois “braços”: o da iniciativa privada e o do setor público (PEREIRA, 1999) e portanto não poderia ser concebível que o setor privado não participe do processo de política pública, que tradicionalmente é considerado um papel do Estado<sup>4</sup>. Ainda o desenvolvimento do Turismo demanda interfaces com outras políticas recorrentes e complementares, tornando-se necessário um intenso trabalho de coordenação com outros setores. Um componente chave para o sucesso do Turismo é a garantia de que outros órgãos responsáveis por demais políticas setoriais

---

<sup>4</sup> Há autores que sugerem que o envolvimento do setor privado não deva ser limitado ao fornecimento de serviços turísticos, mas também que ele deva estar envolvido no planejamento e na formação de política de turismo. A importância de arranjos envolvendo a comunidade anfitriã em parcerias com governos locais em políticas públicas de turismo também tem sido muito divulgada (Pereira, 1999).



(como transportes, saneamento, segurança pública, cultura, entre outros) estejam cientes do papel e das necessidades do setor de Turismo. Portanto, as políticas de Turismo devem estar coordenadas com as demais políticas setoriais do país (ABDEL-WAHAB, 1992).

Fica claro, então, que a política pública de Turismo é uma tarefa dispendiosa, e os governos devem ter consciência de que há riscos e desafios envolvidos. O principal desafio seria o de evitar o crescimento desenfreado<sup>5</sup>, motivado unicamente pelo lucro por parte das empresas, e garantir que todo o turismo seja um agente do desenvolvimento não só econômico, mas também social e cultural para toda a população de um país (ABDEL-WAHAB, 1992).

Bennet (1980) discorre sobre a principal justificativa para a intervenção do Estado, que se baseia numa visão de que ela se faz necessária principalmente nos estágios iniciais do desenvolvimento da atividade, no momento em que há falta de capital e ausência de mão-de-obra devidamente capacitada. Pode-se afirmar, também, que cabe ao Estado abrir novas áreas para o Turismo, onde os riscos são muitos elevados para a iniciativa privada. Embora esse setor apresente vantagens para o desenvolvimento econômico, social e cultural de uma nação, estado ou região, é necessário elencar os riscos dessa atividade, ou, como chama Paiva (1995), os “efeitos perversos” do Turismo. Os empregos gerados pelo setor muitas vezes são de natureza informal, apresentando uma série de precariedades. O Turismo pode gerar aculturação, prostituição, destruição de patrimônios naturais, através da contaminação e poluição, danos ao patrimônio cultural, através de construções desorganizadas; pode gerar também, um efeito inflacionário, entre outros. Esses efeitos perversos serviriam para ratificar a importância das políticas públicas no setor. A intervenção do Estado na atividade serve para garantir que a sociedade como um todo possa colher bons resultados, mas, se o Estado se ausenta, deixando o espaço da regulação livre para os interesses particulares, as anomalias aparecem.

Assim, se o Turismo gera subempregos e empregos ligados à esfera informal, é porque falta de alguma forma, uma política trabalhista adequada, ou uma política que combata a sazonalidade que afeta a possibilidade de existirem empregos formais. Se o Turismo gera destruição do patrimônio natural, é porque o Estado não desenvolveu um

---

<sup>5</sup> Evitar o crescimento desenfreado onde há esse risco. Na maioria dos casos – como no rio Grande do Sul, o Estado deve preocupar-se em estimular a atividade, sempre de forma sustentável.



plano de Turismo sustentável, onde devem ser especificadas “cargas de visitantes”, entre outras ações. Se o patrimônio cultural é danificado através de construções desorganizadas, é porque faltaram políticas públicas na área de ocupação de solos, bem como programas de tombamento histórico-culturais. Enfim, as distorções e impactos negativos causados pelo Turismo podem ser controladas, ou pelo menos amenizadas, através do acompanhamento do Estado.

## 2 Rede de Política Pública

No âmbito do setor público, podemos observar a formação de diversos tipos de articulação multi-setorial, onde a abordagem de redes surge como possibilidade de conciliar as inovações administrativas, orientadas a uma configuração mais descentralizada com as mudanças políticas em busca de maior distribuição de poder. Nesse sentido, a estrutura de redes vem sendo apontada como uma alternativa na construção das relações entre Estado e sociedade, em busca de novas formas de democracia, participação, eficácia e efetividade das ações públicas.

Algumas experiências de reconstrução da esfera pública vêm buscando alcançar maior inclusão, ao mesmo tempo em que se ocupam das diferenças entre os grupos sociais. Essas iniciativas visam a ampliar a representatividade dos cidadãos nos espaços de decisão, nos quais são estabelecidos os parâmetros de qualidade da ação pública e a divisão de tarefas entre Estado e sociedade para a sua co-gestão. Esse tipo de democracia, que concilia participação e representação, viabiliza inovações nas formas de articulação e na construção de vínculos entre Estados e diversos atores sociais, através da execução das políticas públicas.

Essas iniciativas, de forma geral podem se organizar em redes de políticas públicas, e possuem as mais diversas finalidades, já que envolvem uma pluralidade de atores sociais das mais diversas áreas. Katzenstein (1987) referiu-se à rede de política pública como as ligações entre Estado e atores sociais no contexto político. Autores posteriores aprimoraram o termo, utilizando-se de discussões que combinam subsistemas políticos, teoria organizacional e análise antropológica, para construir um conceito que seria aplicado na



análise de políticas públicas (HOWLETT e RAMESH, 1995). Assim, as duas principais vertentes da teoria sobre redes de política pública são as teorias interorganizacionais (BENSON, 1978; ALDRICH, 1979; ROGERS e WHETTEN, 1982) e conceitos de subsistemas políticos e *issues* políticos (HECLO, 1978; RHODES, 1986; JORDAN E RICHARDSON, 1982). Neste estudo será considerada a segunda vertente, que trata as redes de políticas públicas como resultado de combinações de comunidades políticas.

A origem em diferentes teorias faz com que na literatura atual se encontre uma variedade de definições e descrições de redes de políticas públicas. O conceito de redes de políticas públicas conecta políticas com sua estratégia e contexto institucionalizado (KICKERT, KLIJIN e KOPPENJAN, 1997): atores públicos, semi-públicos e privados interagem e participam de certas áreas políticas.

A rede de política pública é um tipo específico de rede que refere-se aos relacionamentos entre Estado e sociedade civil, e pode ser entendida como um complexo de atores interconectados pelo recurso de dependência (WRIGHT, 1988), onde os padrões de relacionamento são mais ou menos estabelecidos para resolver problemas no ambiente político (KLIJIN, 1997).

A idéia de redes de política pública é usada para indicar os padrões de relações entre atores interdependentes envolvidos em processos de formulação e implementação de políticas públicas. A interdependência é um fator chave para o entendimento das redes de políticas públicas. Essa interdependência é baseada na distribuição de recursos pelos atores e nas trocas negociadas destes recursos, que podem ser informações, influências, contatos e até mesmo dinheiro. Atores fazem parte de redes porque isolados não teriam condições de atender os seus objetivos, já que os problemas políticos envolvem atores governamentais, semi-governamentais e não-governamentais. As trocas e interações são repetidas, o que favorece um certo processo de institucionalização, ou seja, as percepções são participadas, existe um certo padrão de participação e as regras de interações são desenvolvidas e formalizadas (KICKERT, KLIJIN e KOPPENJAN, 1997).

Durante os anos 80, Rhodes argumentou que interações entre vários departamentos e áreas do governo e outras organizações na sociedade constituíam redes de política pública (RHODES, 1986; 1988). Para esse autor, as redes variam de acordo com o nível de integração, o que seria uma função de quatro dimensões: da estabilidade dos membros,



restrições ao quadro de membros participantes, grau de isolamento com outras redes e o Estado, e a natureza dos recursos por ela controlada. Na mesma década, Wilks e Wright endossaram a tipologia proposta por Rhodes e acrescentaram mais uma dimensão: o interesse dos membros da rede. A partir dessas cinco dimensões passaram a classificar as redes de políticas públicas numa escala de “alto-baixo” em relação à integração. As altamente integradas seriam aquelas que apresentam uma estabilidade entre os membros e suas relações, a interdependência dos membros dentro da rede e o isolamento de outras redes públicas. No outro extremo, as redes fracamente integradas seriam as grandes, mal estruturadas, com múltiplas relações com outras redes ou atores de outras redes. (WILKS e WRIGHT 1987).

A abordagem de redes de políticas públicas é uma alternativa à concepção que vê o Estado isolado e determinante exclusivo das ações públicas. Assim, nesta forma de concepção das relações entre atores sociais e Estado, sugere que ambos os lados precisam um do outro – os grupos de pressão podem influenciar a política e o Estado precisa do suporte dos atores que se encontram fora do Estado (HILL, 1997). Instituições estatais e não-estatais podem ser vistas como interligadas por conexões recíprocas e redes mais complexas de relacionamentos, pois não se pode isolar nem o Estado, nem atores sociais. A noção de redes de políticas é uma maneira de romper com a tradicional dicotomia do Estado e sociedade civil, pois atores estatais são também atores na sociedade civil, já que vivem na sociedade e têm contatos com pessoas que representam interesses na sociedade. Assim, os interesses dos atores estatais podem desenvolver-se, influenciados pelos interesses dos grupos (SMITH, 1993).

Outro aspecto que deve ser ressaltado é a tendência que se encontra nas diversas abordagens de redes de política pública: considera-se essa forma de associação e atuação uma alternativa para a ineficiência do Estado, na qual a sociedade passa a atuar para suprir a morosidade estatal. Não se nega que o Estado tem deixado de atuar na forma esperada pela sociedade, porém, há que se considerar que também tem se desenvolvido e tem se tornado apta e disposta a participar das decisões estatais. A idéia de fraqueza do Estado está presente nos primeiros estudos da psicologia social brasileira, que indicava um traço fundamental da esfera pública no país, o seu subdesenvolvimento (VIANNA, 1996). Há que se levar em consideração que a participação do privado nas políticas públicas se deve a um



fortalecimento e amadurecimento da sociedade, porém o Estado não pode ser visto como assenhoreado e manipulado pelos diversos grupos sociais, nem como uma esfera atrofiada. O Estado pode ser considerado uma arena capaz de absorver as reivindicações da esfera privada, como também apto a influenciá-la através da formação da opinião pública (COSTA, 1997).

Marsh e Rhodes (1992) descrevem as características das redes de políticas públicas:

- São grandes e dispersas;
- Possuem níveis flutuantes de contatos e baixos níveis de concordância entre os membros;
- Recursos variantes e uma inabilidade de regular seus usos de forma coletiva;
- Poder desigual.

A rede de política pública, portanto é uma ligação, um processo de integração que faz com que os diversos atores se unam para atingir seus objetivos. O Turismo, por ser uma área plurissetorial, atinge os mais diversos setores da sociedade, podendo-se identificar a formação de redes de políticas públicas. Participantes de redes são essencialmente baseadas em interesses. É importante reconhecer que os participantes de redes assumem posições para garantir que seus objetivos sejam atingidos com mais facilidade.

### **3. A Formulação do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 – Uma Perspectiva de Rede**

O Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul – 2012 – 2015 fora elaborado a partir da sintetização dos resultados das Conferências Regionais de Turismo, da I Conferência Estadual e das 5 Conferências Temáticas, realizadas entre os meses de agosto a outubro de 2011, reunindo, aproximadamente, 1.800 pessoas. As Conferências Regionais de Turismo ocorreram nas 11 regiões turísticas do Rio Grande do Sul, organizadas pela equipe da Secretaria de Estado do Turismo em conjunto com instâncias de governanças regionais já constituídas. Os temas debatidos durante as conferências regionais foram divididos em cinco blocos, sendo: Apresentação do diagnóstico do Turismo, em uma abordagem mundial, nacional e gaúcha; Apresentação do Sistema de Gestão Turística do



Rio Grande do Sul, com seus desafios, dificuldades e objetivos propostos; Apresentação do Índice de Competitividade do Turismo, a fim de estimular as regiões a pensarem seus posicionamentos, entraves e áreas a serem desenvolvidas; Formação de Grupos e Apresentação dos projetos elencados pelo grupo para socializar as idéias discutidas.

As Conferências Temáticas surgiram a partir da percepção de que algumas demandas deveriam ser levantadas e discutidas sob a ótica dos segmentos, e assim, foram pensadas a partir das demandas dos representantes dos segmentos turísticos<sup>6</sup> do Estado e organizadas em conjunto com os mesmos. As cinco Conferências Temáticas foram sistematizadas a partir dos segmentos de Turismo Rural, Turismo de Negócios e Eventos, Ecoturismo e Turismo de Aventura, Turismo Paleontológico, e Turismo Étnico-Afro. Durante as Conferências Temáticas surgiram 635 propostas para elaboração de projetos de âmbito municipal, regional e estadual, que foram reavaliados e sintetizados em cinco desafios a serem discutidos na Conferência Estadual de Turismo.

A Conferência Estadual de Turismo aconteceu nos dias 14 e 15 de dezembro de 2011, com a presença de mais de 650 representantes de todas as regiões turísticas do Estado do Rio Grande do Sul, e tinha o papel de apresentar as abordagens, discussões e propostas apresentadas durante as conferências regionais e temáticas, para a partir delas, apresentar e validar o documento base que daria suporte à construção do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015.

O plano está estruturado em quatro partes. A primeira apresenta a Análise da Situação Atual, com um panorama do turismo, com informações sobre a economia, sobre fluxos e situações, com um olhar bastante voltado para a economia e para suas influências no turismo. A idéia é apresentar o panorama atual, em uma análise descendente, com as apresentações de dados, informações estatísticas, cenários econômicos e tendências mundiais, brasileiras e por último, gaúchas. Na seqüência traz-se a atual organização de uma espécie de configuração político-turística, onde estão estabelecidas as regiões e as

---

<sup>6</sup>A segmentação do turismo é entendida como uma forma de organizar o turismo para fins de planejamento, gestão e mercado. Os segmentos turísticos podem ser estabelecidos a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda. Quando organizados pela oferta, chegamos nos tipos de turismo, que podem ser os mais variados, conforme o marco conceitual utilizado. A segmentação pela oferta reflete a motivação que faz o turista consumir determinado roteiro, produto, destino. Já a segmentação pela demanda determina o tipo de turista, baseado em suas características (Mtur, 2007).



microrregiões turísticas, e seus municípios com dados sobre população, PIB, estrutura turística, características ambientais e culturais, destinos e atrativos. Na terceira parte são construídos alguns cenários para o turismo no Rio Grande do Sul, abordando questões referentes a economia, sociedade e política. São construídos quatro cenários alternativos e apontou-se para o cenário mais provável para o turismo no estado. Por último, a etapa fundamental, onde estão os eixos estratégicos, desafios, projetos e metas do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015. Os eixos estratégicos foram identificados a partir da análise das seções anteriores e objetiva consolidar os valores que devem ser levados em consideração para conduzir o trabalho que visa o desenvolvimento do turismo no Rio Grande do Sul. Os eixos irão auxiliar na definição do caminho a ser seguido, tanto pelo poder público como pela iniciativa privada e todo o *trade* turístico do estado. Os desafios equivalem às áreas que serão foco de atuação da política estadual, e partindo deles, foram determinados os projetos que deveriam ser executados até 2015 para que o turismo tornasse-se um vetor de desenvolvimento no estado. Por fim, foram definidas metas para cada um dos desafios propostos.

Nas análises do plano, partindo-se dos documentos, é possível encontrar posicionamentos de que a formulação fora pautada na combinação de esforços entre o estado e o *trade* turístico. Segundo a SETEL-RS (FVG PROJETOS, 2012), “com a realização da Conferência Estadual do Turismo a Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer, demarcou um espaço significativo de participação cidadã e de refinamento de demandas e propostas dos municípios e de diversos segmentos da sociedade gaúcha”, idéia complementada pela seguinte apresentação:

Elaborado a partir das Conferências Regionais ocorridas durante todo o ano de 2011, em que a sociedade teve oportunidade de se expressar nas regiões turísticas percorridas pela equipe da Setur, este documento sintetiza os anseios e desejos dos gaúchos no que se refere ao desenvolvimento do turismo no estado (FGV PROJETOS, 2012 p. 12).

Como opção metodológica, após os esforços epistemológicos de análise de documentos, parte-se um esforço ontológico afim averiguar junto a técnicos e atores sociais envolvidos na formulação do Plano, as percepções sobre a participação da sociedade e a formação de redes de políticas públicas nessa etapa de formulação do mesmo. Realizadas as entrevistas narrativas, nas quais a abordagem era para averiguar, na visão de agentes



envolvidos no turismo no Rio Grande do Sul, a forma como se deu a formulação e se de fato houve a participação de agentes em uma rede de política pública de turismo.

Em entrevistas narrativas, destacaram-se as argumentações de que o objeto de análise fora formulado a partir de reflexões e discussões entre estado, sociedade e atores sociais. Os posicionamentos mais significativos dos entrevistados trazem percepções de que houve a participação do *trade* turístico.

Sobre o Plano de Desenvolvimento do Turismo no Rio Grande do Sul 2012-2015, identificou-se as seguintes falas:

O plano é fruto de um amplo debate com a sociedade. E a sociedade foi ouvida. Tanto que algumas questões como alguns segmentos selecionados, não eram os prioritários para os técnicos da SETEL-RS, mas foram indicados, votados e encaminhados pelos atores sociais do turismo do RS. A sociedade foi ouvida e incluída. (Técnica da SETEL- RS)

O plano foi uma retomada para o setor. Se formos analisar a forma como ele foi construído, ele tem todo o *trade* turístico do estado, todas as regiões colocando as suas ideias e as suas prioridades sobre o que deveria estar contemplado nesse plano. Foram quase 2.000 pessoas participando das conferências, opinando, concordando e discordando entre si. Temos que considerar que não é um plano de gabinete. É um plano que contempla todo o *trade* (Ocupante de Cargo Diretivo da SETEL no Governo Tarso Genro)

Independente de concordar ou não com o plano, sem entrar nos méritos e nos resultados, a gente tem que considerar que vivenciou um processo de participação. Muitos encontros nas regiões culminaram com um grande encontro em Porto Alegre onde os integrantes do setor puderam participar e colocar os seus posicionamentos. (Presidente de entidade do *trade* turístico)

O plano foi formulado a partir de reuniões sistemáticas com diretores, assessores, todo o corpo técnico da SETEL e representantes do *Trade* de regiões do estado. Acho que teve uma boa participação de todos os interessados no processo de construir um novo plano, com bastante representação e opiniões diversas. (Empresário do setor hoteleiro do Rio Grande do Sul).

No momento em que a equipe da secretaria, com os técnicos do quadro e a consultoria contratada- a FVG - começaram a trabalhar na formulação, iniciou um processo de diálogo com os interessados internos e externos, ou seja, da Secretaria e do *Trade* turístico. As regiões estavam bastante representados, com seus interlocutores, e as universidades também. Os professores e alunos de cursos de turismo também participaram, discutiram em sala de aula e também puderam expor ideias nas conferências (Professora Universitária de curso de Turismo em IES no RS).



Como se pode notar, as falas obtidas em entrevistas narrativas apresentaram claramente que ocorreram reuniões sistemáticas, discussões, apresentações de opiniões. Isso vai ao encontro da noção de William Jenkins, que considera política pública um direcionamento de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, em relação à seleção de objetivos e significados de realizá-los em situações específicas onde essas decisões poderiam ser implementadas, em princípio, de acordo com o poder de realização destes atores envolvidos (JENKINS, 1978).

Um discurso merece destaque, no que menciona a metodologia participativa, no qual a entrevistada coloca algumas questões sobre a dificuldade da forma democrática de fazer política:

Houve uma série de reuniões, encontros, conferências, e afins para a elaboração desse plano. Eu sinceramente questiono bastante essa forma democrática de fazer planos. Eu não sei se chamar todas as regiões, fazer tantas reuniões é a melhor forma de fazer política pública. Muitas vezes há uma morosidade no processo de formulação que toma muito tempo, tempo esse bastante escasso se pensarmos no horizonte de tempo que temos para trabalhar o desenvolvimento do turismo. Já sabemos o que tem que ser feito, não há necessidade de tantas consultas e participações. Eu particularmente penso que é melhor elaborarmos um plano de ação e iniciar imediatamente a execução. Ok, ficou-se sem plano quase por 10 anos, mas os problemas são os mesmos. O que precisamos mudar é a forma como tratar os problemas: usar técnicas modernas, promoção via web, qualificação. (Turismóloga e Consultora do Sistema S para a área de Turismo no RS)

Independente do posicionamento dos entrevistados, do fato de considerarem viável ou não a participação de atores, o processo de inter-relacionamento e coletividade está presente nas falas sobre o plano. Essa é uma noção possível de defender-se nesse estudo: a política pública não é fruto de uma decisão e de um único ator. Uma política pública é fruto de discussões, mesmo que essas não saiam da esfera do Estado. Há discussões entre departamentos, entre diversos órgãos, entre pessoas, entre ideologias, enfim, a política pública é aqui entendida como uma construção coletiva. Essa ideia é reforçada por Howlett e Ramesch que afirmam: a formulação de políticas públicas deve ser vista como um processo, pois raramente a política é resultado de uma única decisão ou ação, e sim de uma série de discussões, decisões e ações. Geralmente, as várias decisões são tomadas por vários indivíduos e/ou órgãos governamentais diferentes (HOWLETT e RAMESCH, 1995) e ainda por atores que se encontram fora do Estado.



Porém, é possível identificar na fala do entrevistado que questiona essa metodologia participativa, uma “pressa”, uma “ansiedade” em desenvolver as ações necessárias para o desenvolvimento do turismo. Muitas vezes os diagnósticos são conhecidos, e aqueles que atuam no setor anseiam por partir para o prognóstico e para as ações que irão propiciar o desenvolvimento. Essa é a ressalva que pode ser feita em relação às políticas públicas: Plano não é resultado. Plano é um instrumento de organização de ideias, ações, encaminhamentos necessários.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Turismo gera receitas para o governo em todas as esferas; federal, estadual e municipal, através de impostos diretos e indiretos. O aquecimento dessa atividade eleva a arrecadação fiscal, o que permite, por exemplo, o aumento de investimentos em infraestrutura. Esta não é somente infra-estrutura turística, mas também infra-estrutura social, através de melhores estradas, transportes, empreendimentos de lazer, manutenção do patrimônio natural, histórico e cultural. Nesse trabalho partiu-se do pressuposto de que o turismo é uma fonte geradora de trabalho, renda e que possibilita o crescimento e o desenvolvimento das localidades envolvidas na atividade. Para que o Turismo cresça de forma ordenada, sem que os “efeitos perversos” sejam maximizados, o Estado deve estar presente na atividade através de políticas públicas para o setor. É de grande importância que o governo elabore mecanismos de estímulos para investimentos turísticos, através das políticas específicas, que regulamentem incentivos subsídios, créditos, taxas e outras facilidades para que a atividade possa desenvolver-se de forma ordenada.

Esta foi a estratégia da SETEL-RS ao apresentar o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012 – 2015, em 2012, momento em que o estado buscava-se desenvolver o turismo no Rio Grande do Sul de forma inovadora e participativa.

O Turismo pode ser considerado uma atividade com dois “braços”: o da iniciativa privada e o do poder público, sendo que cada um tem seu papel e suas funções. Além do que, se considerarmos a atividade turística envolvendo diversos ramos de atividades, parte-se da ideia de que qualquer política para o setor não poderá envolver somente o Estado. É uma atividade que, por princípio, figura como terreno fértil para a formação de redes de



políticas públicas. Os interessados (ou os afetados) pela política estão em todos os setores da economia, agricultura, indústria, comércio e serviços, havendo um grande número de participantes em potencial.

No caso específico desse plano, existe a indicação de uma metodologia participativa e democrática. Inovadora ou não, essa metodologia contribui para a formação de uma rede de política pública no setor. Como participantes dessa rede, pode-se citar as agências de viagens, presentes para a comercialização; os hotéis interessados em aumentar fluxo turístico para a sua região; as universidades, interessadas em melhorar os pressupostos teórico-metodológicos do turismo; o Sistema S (SEBRAE, SENAC, SESC, SENAI, SENAR) interessados em gerar emprego, qualificação, crescimento e desenvolvimento nas várias áreas da economia; a Associação de Bacharéis em Turismo e Sindicatos de Guias, interessados na geração de empregos para seus associados; as empresas de eventos e *Convention Bureau* interessados na captação de eventos, entre outros agentes que figuraram nas duas políticas de Turismo ora analisados.

Todos os atores envolvidos normalmente tem seu objetivo específico e certamente tentavam impor tais objetivos aos demais integrantes, ou ao Estado (que era o ator central). Isso não compromete a rede, já que mesmo a teoria admite que os interessados tenham cada um seu objetivo específico e tentam barganhar conforme seus recursos para atingi-lo. Embora cada um tivesse seu objetivo, todos estavam reunidos em prol de um objetivo maior: o desenvolvimento do Turismo no Estado do Rio Grande do Sul.

A partir dos esforços epistemológicos – de análises e posicionamentos teóricos, e ontológicos – a partir das observações das percepções e vivências dos atores envolvidos na realidade dos objetos presentes nesse trabalho, a resposta para a questão inicial ora colocada pode ser dada: Houve sim, rede de política pública em Turismo no Estado do Rio Grande do Sul no processo político de formulação do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012 – 2015.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDEL-WAHB, Salah. **Elements os State Policy on Tourism**. Cornell USA, 1992.
- ALDRICH, Howard. **Organization and Enviroment**. Prentice Hall: New Jersey, 1979
- BENI, Mário. **A Política do Turismo**. In: Trigo, Luiz. **Turismo: Como Aprender, Como Ensinar**. São Paulo: Senac, 2001.
- BENNET, Robert. **The Geography of Public Finance: welfare under fiscal federalism and local government finance**. London/New York: Methuen, 1980
- Benson, J. Kenneth. **A Framework for Policy Analysis**, in D. Rogers, D. Whitten and Associates; **Interorganizational Coordination**, pp. 137-176. Ames: Iowa State University Press, 1982.
- CASTELLI, Geraldo. **Turismo: Atividade Marcante do Século XX**. Caxias do Sul: EDUSC, 1986.
- COSTA, Sérgio. **Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil**. In: **Novos Estudos:CEBRAP**, N°. 47, março 1997.
- CRUZ, Rita de Cássia. **Políticas Públicas de Turismo no Brasil: Significado, Importância, Interfaces com outras Políticas Setoriais**. In: Souza, Maria. **Políticas Públicas e o Lugar do Turismo**. Brasília: UnB, 2002.
- DYE, Thomas. **Undertending Public Policy**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984.
- EASTON, David. **The political system**. Chicago: Chicago University Press. 1953
- IGNARRA. Luiz Renato. **Fundamentos do Turismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.
- FGV PROJETOS. **Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul: 2012-2015** /– Rio de Janeiro: 2012
- GOELDNER. Charles R e RITCHIE, Brent. **Tourism: Principles, Practices, Philosophies**. John Wiley& Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2006.
- HECLO, Hugh. **Issue networks and the executive establishment**. In: King, Anthony (ed.). **The new American political system**. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
- HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern State**. Essex; Prentice Hall, 1997.
- HOWLETT, Michael e RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Ontário: Oxford University Press, 1995.



JENKINS, William. Policy Analysis. **A Political and Organizational Perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

JORDAN, Grant e RICHARDSON, Jeremy. **Governing under pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1982

JOVCHELOVITCH, Sandra. **Representações Sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

KAPLAN, Abraham e LASSWELL, Harold. **Poder e Sociedade**. Brasília: UNB, 1979

KATZENSTEIN, Peter. **Policy and politics in West Germany: the growth of a semi-sovereign state**. Philadelphia, Temple University Press, 1987.

KICKERT, Walter; KLIJN, Erik; e, KOPPERNJAN, Joop. **Managing Complex Networks – Strategies for the public sector**. London: Sage Publications, 1997.

KLIJN, Erik. **Policy Communities, subsystems and networks**. London: Sage Publications 1997

\_\_\_\_\_. **Redes de Políticas Públicas: uma visão general**. London: SAGE, 1998.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32, 1972.

MARSH, David. e RHODES, Roderick A.W. **Policy Networks in British Government**. Oxford: Clarendon Press, 1992

McINTOSH, Robert; GOELDNER, Charles e RITCHIE, John. **TURISMO: Planeación, Administración y Perspectivas**. LIMUSA: México, 2000.

MOESCH, Marutscka. **A Produção do Saber Turístico**. São Paulo: Contexto, 2002.

MINISTÉRIO DO TURISMO DO BRASIL -MTUR. **Marcos Conceituais da Segmentação do Turismo**. Brasília: MTUR, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Compilación de las estadísticas del gasto turístico**. (Manual Técnico No. 2). OMT, 1995.

PAIVA, Maria. **Sociologia do Turismo**. Campinas: Papirus, 1995

PEREIRA, Cássio. **Políticas Públicas no Setor de Turismo**. In *Turismo em Análise*. São Paulo: Universidade de São Paulo, vol 10, nov. 1999.

RHODES, Roderick A. W. European policy-making, implementation and sub central governments: a survey. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.

RHODES, Roderick A. W. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. London: Allen & Unwin, 1988.

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
**Desenvolvimento  
Regional**  
mestrado e doutorado



SMITH, Martin. *Pressure, Power & policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States*. New York : Harvest Wheat Shaf, 1993.

ROGERS, D. L.; WHETTEN, D. A. *Interorganizational coordination: theory, research, and implementation*. Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1982.

SECRETARIA DO ESTADO DE TURISMO, ESPORTE E LAZER. **Viajando pelo Rio Grande**. Porto Alegre: SETUR, 2000

SCHON, Donald. **Beyond the Stable State**. New York; Norton, 1973

STERN, Robert. **The Development of an Interorganizational Control Network**. Cornell, Administrative Science Quarterly, vol 24, jun 1979.

TORRE, Oscar de La. **El turismo, fenómeno social**. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômico, 1992.

VIANA Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. RAP RIO DE JANEIRO 30 (2): 543. MAR ABR. 1996

WILKS, Stephen.; WRIGHT, Maurice. (orgs.). **Comparative government-industry relations**. Oxford: Clarendon Press, 1987.

WRIGHT, Maurice. **Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies**. In: Political Studies, XXXVI, 1988.