

Interação Empresários-Sector Público no Turismo: uma análise institucional em Curitiba, PR

Bruno Martins Augusto GOMES¹
Huáscar Fialho PESSALI²

Resumo: O turismo é um fenômeno social e tem a economia como parte essencial para a sua existência e vinculados a ela estão os empresários. Estes, mesmo que de forma insuficiente, são os agentes que mais interagem com o setor público nas políticas públicas de turismo. Assim, este artigo tem como objetivo analisar as instituições presentes na interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo, por meio de um estudo em Curitiba, PR. Para cumpri-lo foi elaborado um referencial teórico sobre interação, institucionalismo e interação entre empresários e setor público no turismo. A partir dele e de uma metodologia pautada na teoria fundamentada foram coletados e analisados os dados. Realizou-se vinte e seis entrevistas com agentes públicos e privados ligados ao turismo em Curitiba. Como resultado foram expostas as instituições presentes na interação em Curitiba, organizadas nos temas racionalidade limitada, incerteza, oportunismo, investimentos específicos, expectativa, confiança, cooperação e comando. Conclui-se que os empresários detêm conhecimento de mercado e o setor público conta com analistas competentes na área de turismo. Mas o baixo conhecimento sobre como potencializar a interação, o baixo conhecimento do chefe do executivo e seus secretários sobre turismo, a predominância de contatos pessoais e não entre organizações e a influência de interesses particulares afetam a interação e consequentemente o alcance de melhores resultados pelas políticas públicas de turismo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Turismo. Interação. Empresários. Curitiba

Introdução

O turismo é um fenômeno social e tem a economia como parte essencial para a sua existência e vinculados a ela estão os empresários. Assim, estão envolvidos com ele a sociedade do destino, os empresários, o setor público e os turistas. Porém ainda que os turistas e a sociedade sejam importantes, estes se envolvem menos com as políticas públicas de turismo. O turista permanece no destino por um tempo limitado e na sociedade poucos cidadãos se dispõem a uma participação nas políticas públicas de turismo. Dentre estes agentes os empresários são os mais envolvidos, o que difere, por exemplo, das políticas de saúde ou segurança nas quais a atuação do cliente final e da sociedade é maior.

Frente a esta realidade, os estudos na área do turismo de temas como planejamento, demanda e segmentação, participação da comunidade, descrição e avaliação de políticas são importantes e amplamente discutidos. Contudo, apesar da relevância dos empresários para o turismo - pois é a partir deles que se tem um mercado turístico funcionando - e da respectiva necessidade de um setor público próximo ao mesmo tempo do empresariado e

¹ Doutor em Políticas Públicas (Universidade Federal do Paraná – Brasil). Professor do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Paraná. E-mail: gomesbma@ufpr.br

² Doutor em Economia (University of Hertfordshire – Inglaterra). Professor do Departamento de Economia e dos Programas de Pós-graduação em Políticas Públicas e em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail: pessali@ufpr.br

da sociedade, são menos frequentes as pesquisas que tratam da interação empresários-setor público e seus efeitos para as políticas públicas de turismo.

Inserida neste contexto tem-se Curitiba, PR, que em 2012 recebeu 3,6 milhões de turistas e entre 2007 e 2012 teve um crescimento de aproximadamente 30% no número de turistas que visitaram a cidade (PARANÁ, 2014). De acordo com Paraná (2014), em se tratando do número de empregos no turismo local ocorreu um crescimento de 33% de 2006 a 2012, sendo que em 2012 o turismo representava aproximadamente 50,5 mil empregos.

A cidade de Curitiba por ser um grande centro urbano e ser a capital do estado do Paraná, conta com uma diversidade de organizações empresariais ligadas ao turismo. Também existem na cidade o Instituto Municipal de Turismo (IMT), instituição do setor público municipal responsável pelo turismo, e o Conselho Municipal de Turismo, o qual congrega um grande número de conselheiros do setor empresarial. Além destas instituições, a parceria entre os setores público e privado e a articulação dos atores locais são temas institucionalizados na Lei Municipal nº 14.115/2012, que trata da política pública de turismo local (CURITIBA, 2012). Esta lei defende que a aproximação entre o setor público e o privado, aliada a uma política municipal de turismo, minimiza esforços isolados e garantem a gestão sustentável do turismo em Curitiba. Contudo, na cidade a concertação entre empresários e setor público não é intensa a ponto de colocar o turismo em posição de destaque no desenvolvimento local. Estas características tornam a cidade de Curitiba um ambiente rico para a análise da interação entre empresários e setor público.

Assim, esse artigo se fundamenta na afirmação de que os agentes mais atuantes nas políticas públicas de turismo em grandes cidades são os empresários e o setor público. Por isso, a compreensão ainda pouco presente nos estudos do turismo sobre os seus hábitos coletivos de pensamento e ação ao interagirem é requisito para entender as referidas políticas públicas. Diante desse contexto surge as seguintes questões a serem respondidas neste artigo: como é a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo? Quais as instituições presentes na interação entre empresários e setor público em Curitiba?

Dessa forma, para responder estas questões e trazer novos entendimentos para a área, este trabalho tem como objetivo analisar as instituições presentes na interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo, por meio de um estudo na cidade de Curitiba. Para tanto, os dados foram coletados e analisados a partir dos procedimentos da teoria fundamentada (*Grounded Theory*) expostos por Strauss e Corbin (2008), Bryant e Charmaz (2010) e Tarozzi (2011). Realizou-se vinte e seis entrevistas com agentes do setor público e da iniciativa privada ligados ao turismo em Curitiba - predominantemente ocupantes de cargos de presidência ou direção nas organizações representativas dos empresários ou nos órgãos públicos. As entrevistas foram realizadas por meio do deslocamento do pesquisador até o local agendado previamente com o entrevistado.

Após a realização das entrevistas e transcrição das mesmas, a análise dos dados seguiu parte das etapas da teoria fundamentada – categorização e codificação aberta. Estas etapas,

de forma sintética, consistem em identificar os fenômenos presentes em cada entrevista de acordo com a lista de variáveis de análise assim como registrar as ideias que vierem à mente sobre os dados analisados. Ainda como parte destas etapas foi elaborado o capítulo de resultados representando assim a realidade analisada. Para tanto utilizou-se o apoio do *software* Atlas Ti. O período analisado compreende os anos de 2005 a 2014. É daquele ano a data de criação de um órgão específico para o turismo no município (Instituto Municipal de Turismo) e do ano seguinte (2006) a criação do Conselho Municipal de Turismo, o qual constitui um espaço importante para a interação estudada. Na exposição dos resultados as falas dos entrevistados foram transcritas identificadas por meio de códigos, garantindo assim o anonimato dos mesmos.

A seguir apresenta-se, primeiramente, o referencial teórico sobre interação, institucionalismo e interação entre empresários e setor público no turismo. Então são expostos os resultados que tratam das instituições presentes na interação entre empresários e setor público em Curitiba. Finalizando o trabalho são expostas as considerações sobre o tema trazendo as implicações teóricas e práticas do mesmo.

Interação Empresários-Sector Público no Turismo e suas Instituições

Goffman (2011) define a interação como o conjunto de eventos que ocorre durante a copresença e por causa da copresença. Easton (1970), por sua vez, acrescenta que as interações políticas numa sociedade constituem um sistema de comportamentos. Nesse sentido, Goffman (2011) reforça que na interação os agentes tendem a manifestar comportamentos institucionalizados, ou seja, um padrão de atos verbais e não verbais que expressa sua opinião e sua avaliação dos demais agentes e de si próprio. Os valores que a pessoa deseja transmitir, segundo este autor, são determinados pelos valores do grupo, pelas especificidades da situação e pela percepção que o agente tem de seu lugar no mundo social em que está inserido. Em decorrência, Room (2011) destaca a importância de se reconhecerem as estruturas institucionais que regulam as interações e escolhas humanas.

Assim, Ostrom (2014) esclarece que a interação humana é composta por regras (instituições) que ao serem conjugadas possibilitam ao agente a compreensão de como atuar em seu meio. Ela acrescenta que as instituições têm papel central na análise da interação entre empresários e setor público. Neste sentido, esta análise tem como base a teoria institucional, compreendendo instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação (HODGSON, 2003). Para tanto considera os seguintes hábitos coletivos relacionados à interação: oportunismo, racionalidade limitada, frequência, investimentos específicos, confiança, expectativa, barganha, persuasão e cooperação.

De acordo com Williamson (1989), o oportunismo é a busca pelos interesses próprios com dolo e os investimentos específicos são aqueles feitos para atender uma determinada transação e que dificilmente podem ser utilizados de maneira alternativa. A racionalidade limitada, segundo Simon (1979) consiste na incapacidade de o agente ter conhecimento de todas as alternativas, as consequências são imperfeitamente conhecidas, gerando assim um ambiente de tomada de decisão marcado pela incerteza. A frequência é definida por

Zylbersztajn (1995) como o grau de recorrência de uma transação. Já a incerteza nas transações, segundo este autor, está relacionada à falta de confiança no comportamento do outro agente. Pelo aumento da frequência de interações os agentes trocam mais informação, reduzindo assim sua racionalidade limitada e tendem a se sentir constrangidos a adotar comportamentos oportunistas, principalmente em transações que envolvem investimentos específicos. Assim, as incertezas são reduzidas e o mesmo ocorre com os custos de transação, ou seja, os dispêndios necessários para garantir que uma transação ocorra conforme planejado.

Portanto, as instituições estão relacionadas à incerteza e conseqüentemente à confiança, entendendo esta como a disposição ou indisposição para agir, apesar da percepção da incerteza (conhecimento sobre o fato e aspectos que o afetam) e da aversão à incerteza (intensidade de medo). Em um ambiente de incerteza é possível estabelecer uma relação entre instituições e confiança, pois as instituições, de acordo com as proposições de Neale (1987), permitem às pessoas agir com uma alta confiança sobre como as outras pessoas responderão aos seus atos. Logo, a confiança é um componente central da forma como as pessoas se relacionam, aumentando com o uso e empobrecendo com o desuso (PERELMAN, 1998).

Olekalns e Smith (2006) expõem que a confiança depende da expectativa sobre as intenções da outra parte e a confiança elevada aumenta a disposição para negociações justas e para oferecer a outra parte informações precisas. Assim, de acordo com os autores, as negociações são marcadas pela busca por reduzir incertezas sobre objetivos e comportamentos prováveis da outra parte, frente à possibilidade de trocas assimétricas, ou seja, que uma parte explore a outra visando ganhos pessoais (oportunismo).

Konrad (2006) acrescenta que as expectativas individuais e as coletivas são produto da interação social e atuam coordenando e motivando agentes heterogêneos, mas também gerando desapontamento entre eles quando ela não é alcançada. Para este autor, as expectativas afetam o comportamento individual na medida em que os agentes são guiados por suas expectativas individuais e também pelas expectativas dos outros (pessoas físicas, grupo, organização).

David (1994) afirma que para uma instituição atuar gerando expectativa entre os membros de um grupo ela deve ser conhecida por todos e todos devem saber que todos sabem, gerando assim uma expectativa entre os agentes que inibe a transgressão das normas. Dessa forma, como expõe Dequech (2012), a expectativa é um modelo mental compartilhado que envolve conhecimento, otimismo e criatividade.

Diniz (1994) afirma que o setor público e privado negociam buscando impedir o conflito e o seu desdobramento para fora dos grupos diretamente envolvidos. Portanto, a interação entre empresários e setor público, num contexto democrático, é predominantemente de negociação. Porém, cabe a ressalva de que na interação há também interações de comando, caracterizadas pelas ações de regulação e fiscalização do setor público. Nas interações de comando há uma hierarquia, superiores tomando decisões que vinculam subordinados. Para a compreensão das interações de comando os arranjos

institucionais de punição e recompensa são importantes, conforme expõem Andreoni *et al.* (2003). Segundo estes autores, a recompensa sozinha é fraca para evitar o comportamento egoísta, por isso a existência das punições é importante, ainda que elas sejam pouco utilizadas ao final. Assim, esses mecanismos possibilitam que o agente comporte-se de acordo com a expectativa de seus superiores.

A negociação por sua vez consiste na busca das partes por um acordo frente a um problema. Ela é realizada por meio da barganha, persuasão ou cooperação. Como definido por Anderson (2011), a barganha é um acordo de metas, inicialmente incompatíveis, a partir de um compromisso mútuo envolvendo o que um tem e o outro precisa. A persuasão, segundo este autor, é a busca pelo acordo por meio do convencimento da outra parte sobre uma posição, por meio da argumentação pautada em informação e lógica, sem o defensor ter que alterar sua posição, como na barganha.

Entende-se que uma negociação, ou seja, a busca por um acordo, também pode ocorrer pela cooperação. Esta possibilidade de interação é entendida a partir de Axelrod (1999) como uma colaboração mútua, uma interação voltada para a reciprocidade, para a preocupação com o bem-estar do outro. Room (2011) compreende a cooperação como uma negociação na qual o comprometimento dos agentes se dá em função de propósitos gerais e de uma moral comunitária (valores construídos pelo diálogo).

Contudo, não se pode desprezar que na cooperação existem os caronas. Estes agentes que não se comportam de forma cooperada, pois sabem que, envolvendo-se ou não na interação, desfrutarão dos benefícios coletivos (OLSON, 1999). Assim, é possível dizer que o comportamento carona é uma prática de oportunismo na cooperação, tendo em vista que a ausência deste agente implica em menor desgaste para ele e maior para aqueles que se envolveram na interação.

Em se tratando da interação entre empresários e setor público a Organização Mundial do Turismo (*World Tourism Organization - WTO, 2000*), defende que a cooperação entre estes agentes é possível e desejável em todo o mundo e em todos os níveis (não apenas entre os maiores agentes). Sinclair e Stabler (2002) destacam que no turismo o desempenho das empresas é afetado pela atuação do setor público por meio de suas políticas públicas, especialmente as relacionadas à legislação, promoção do turismo e oferta de subsídios e incentivos fiscais. Hall (1999) expõe que o modelo de setor público como responsável pela implementação de políticas foi alterado para um modelo corporativista, enfatizando eficiência, relações entre as partes interessadas, papel do mercado e presença do interesse individual. De acordo com a WTO (2000), o papel do setor público no turismo se transformou ao longo dos anos. Na década de 1960 era caracterizado como financiador de empreendimentos turísticos e provedor de infraestrutura e de serviços diretamente ligados ao turismo como hotel, transporte de passageiros e agência de viagem. Com o desenvolvimento da atividade o setor privado ampliou seu interesse a ponto de gerar, em alguns destinos, uma capacidade excessiva, levando o setor público a uma atuação predominantemente de regulação. A partir do final do século XX o setor público passa a atuar na direção oposta, ou seja, desregulamentando, além de assumir um papel

predominantemente de coordenador, estimulador e parceiro do setor privado (inclusive delegando a este a oferta de serviços públicos).

Dredge (2006) observa, porém, que o turismo é caracterizado pela predominância de pequenas empresas dispersas, o que dificulta a articulação. Outra barreira para esta interação é a diversidade das empresas de turismo em termos de serviços, tamanho, localização, propriedade e mercado (ELLIOTT, 1987). Mendonça (2012) acrescenta ainda a ocorrência de falta de coesão e de visão sistêmica entre estes agentes.

Teles (2011) destaca que é comum entre as organizações empresariais do turismo a pouca representatividade junto ao mercado e a pouca força política perante o setor público. De acordo com Elliot (1987), os agentes do turismo não têm o poder dos grupos organizados da agricultura para pressionar os governos, ou as ambições dos políticos, e o turismo sofre pelo esteriótipo que o considera não ser uma política para as massas e sim um luxo que atinge poucos.

Dessa forma, Stevenson et al. (2008) defendem que são necessárias mais pesquisas sobre a interação nas políticas públicas de turismo, além daquelas voltadas para os resultados tangíveis como planejamento e desenvolvimento. Eles valorizam as análises da interação entre os envolvidos nas políticas públicas de turismo que utilizam as teorias institucional.

Resultados

A interação entre empresários e setor público é precedida pela capacidade dos empresários de agir coletivamente. Em Curitiba, os empresários relatam uma dificuldade de interação entre eles, que para alguns é um aspecto cultural e para outros se deve às dificuldades inerentes a qualquer ação coletiva, e que, portanto, também se manifestam em outros destinos turísticos. Estas dificuldades estão relacionadas ao tempo (para se dedicar ao coletivo, para executar as ações coletivamente, e para surgirem resultados) e às divergências de ideias entre os agentes. O distanciamento dos empresários também passa pelos sentimentos de inveja e egoísmo.

Além de iniciativas individuais com menor sucesso, há um esforço do Sebrae (redes de empresários por regiões da cidade) para a articulação de alguns grupos de empresários. A Fecomércio trabalhou pela construção coletiva de uma agenda de reivindicações, mas direcionada aos então candidatos a governador do estado. Cabe ressaltar que apesar dessa ação estar mais relacionada ao estado do Paraná, ela contempla ações em Curitiba e envolve organizações empresariais sediadas na cidade. A partir da articulação entre os empresários, as suas associações facilitam o diálogo com o setor público. Nessa interação as associações locais levam demandas dos empresários e trazem informações do setor público para os mesmos. Conforme relatado pelo entrevistado F9 (setor privado), “as empresas interagem com associações e elas com o setor público defendendo os interesses dos associados junto aos diferentes órgãos”.

A transformação da interação entre os empresários e sua influência na interação deles com o setor público é evidenciada pelo caso da Praça da Espanha. A criação da associação

dos empresários locais e a interação desta com a prefeitura estimulou a transformação do comércio da região, convertendo-a em uma região gastronômica com interesse turístico da cidade.

Na atuação do setor público enquanto coordenador, o Sebrae e a Fecomércio são identificados como agentes relevantes, pois demonstram ter condições de convencer o setor público e ao mesmo tempo mobilizar a iniciativa privada. De acordo com o entrevistado F25 (setor privado), nesta interação “o Sebrae atua na parte técnica e a Fecomércio na parte política”. Porém, o coordenador está descoordenado em função de problemas internos relacionados ao funcionamento do setor público e por não seguir um plano de turismo. Sobre a organização interna são destacados o relacionamento entre os agentes do órgão de turismo e destes com os demais órgãos municipais, a não aprovação das ações pelas instâncias superiores e o exercício de tarefas por parte do instituto que poderiam ser exercidas por outras pastas, como a gestão de feiras de artesanato.

O setor público conduz o turismo de acordo com objetivos estabelecidos no plano de governo (elaborados sem a referida sustentação) de acordo com oportunidades que surgem, conforme expõe o entrevistado I14 (setor privado): “Antes deles elaborarem o plano eu conversei com o candidato e ele gentilmente colocou no plano de governo mas até agora não foi solucionado”. Portanto, o setor público é um agente central, mas não há uma coordenação instituída de longa data em um formato único. Os empresários demandam coordenação do setor público, mas é comum este coordenar reativamente e sem seguir um diagnóstico sobre o que a cidade precisa enquanto destino turístico.

Na interação entre empresários e setor público a negociação ocorre, principalmente, entre os primeiros e o IMT. Essa negociação com o IMT tem como característica básica a disponibilidade de recursos financeiros por parte do mesmo. As negociações, porém, se estendem a outros órgãos e a disponibilidade de recursos financeiros por eles não é um aspecto primordial. Com os demais órgãos da prefeitura são negociados, por exemplo: a organização de eventos, como a Corrente Cultural (que envolve a Praça da Espanha e a Fundação Cultural de Curitiba); as demandas dos mantenedores do Convention relacionadas aos parques, que são levadas por este à Secretaria de Meio Ambiente; a necessidade de Santa Felicidade se sustentar como região gastronômica, por exemplo que levou a associação dos comerciantes locais e procurar a Secretaria Municipal de Planejamento e Administração.

Assim, nas negociações que envolvem recursos financeiros é possível distinguir os empresários. Há aqueles que agem predominantemente por meio da persuasão ou barganha. Eles se dispõem a, no máximo, arcar com menos da metade dos custos. E existem outros dispostos a uma negociação mais próxima da cooperação, de forma que se propõem a pagarem, no mínimo, a metade dos valores para a execução de um projeto. Nesta cooperação são realizadas ações como a confecção de materiais de divulgação impressos, participação em feiras de turismo e organização de eventos. Na organização de eventos privados o setor público coopera oferecendo equipamentos de palco, som e iluminação, como, por exemplo, na Feira Gastronômica do Alto Juvevê e no Empório Soho. Dentro da

cooperação para organização de eventos cabe destacar ainda a organização da Copa do Mundo de Futebol 2014. Nesta, a cooperação esteve presente na captação do evento, na divulgação da cidade no exterior, na qualificação, na informação turística e na oferta de atividades durante o evento.

A cooperação na participação em feiras de turismo possui uma alternância não definida sobre quem arca com os custos do estande. Em alguns casos é o setor público, em outros são os empresários ou os custos são divididos entre ambos. O entrevistado Q25 (setor privado) relata que “Nesse ano que a prefeitura foi, eu paguei o estande e dei o espaço de graça para eles porque eu acho que vale o investimento deles estarem lá”.

Também na organização de eventos há uma cooperação que não envolve recursos financeiros, como o apoio institucional por parte de um órgão do setor público. Este permite aos empresários uma maior legitimidade, o que é importante principalmente ao tramitarem o processo burocrático no setor público com vistas à organização do evento em espaço público.

A única interação de comando identificada na interação entre empresários e setor público em Curitiba diz respeito às ações de fiscalização. Os empresários compreendem que nelas não há disposição por parte do setor público em cooperar. No entendimento deles, um comportamento de cooperação seria instruí-los antes de multar, o que não ocorre. O entrevistado L26 (setor privado) relata que “As pessoas vêm com raiva. Elas não vêm com o intuito de ajudar, dar um prazo, dar informações. Parece que eles têm vontade de vir só para multar”.

A principal expectativa dos empresários em relação ao setor público é que este aumente os recursos destinados ao IMT. Além dessa expectativa, há entre eles, principalmente aqueles relacionados ao turismo receptivo e à hotelaria, a expectativa de que os recursos sejam menos aplicados nas ações de impacto local (e com menor relação direta com o turismo), e passem a ser utilizados naquelas diretamente relacionadas ao turismo, sobretudo externas, e voltadas para a atração de turistas para a cidade. O entrevistado E2 (setor privado) expõe que “Quando você pega o orçamento da prefeitura no turismo, o recurso já é escasso e boa parte dele é aplicado em situações que não são do turismo”.

Há uma expectativa dos empresários de que o órgão de turismo se dedique a ações para trazer agentes de viagem a Curitiba, participe de feiras de turismo fora de Curitiba (mas em estande que integre Paraná, Curitiba e Foz do Iguaçu). Para o entrevistado M15 (setor privado), “A função do Instituto Municipal de Turismo é vender a cidade. Estou pagando impostos por isso quero cobrar deles. Pago ISS, IPTU, quero que ele me dê resultado”. Os empresários esperam ainda que o IMT publique material de divulgação da cidade em mais de um idioma.

Cabe destacar que há entre os empresários uma expectativa da manutenção da Galeria de Luz no Natal e da existência de um plano de turismo que pautasse as ações do IMT. Entre aqueles cooperam com menor frequência com o setor público é maior o desapontamento. Este desapontamento é vinculado à ideia de que a atuação do setor

público é prejudicial aos empresários, que o objetivo dele em relação aos empresários é primordialmente o pagamento dos impostos e que é melhor não depender do setor público.

Já a expectativa do setor público em relação aos empresários é de que os empresários participem mais, demonstrem em quais aspectos o setor público pode contribuir, atuem por meio de suas associações, pautados em um planejamento das reivindicações, defendendo causas de interesse amplo, ligadas ao desenvolvimento do turismo. Também há uma expectativa de que os empresários sejam parceiros e assumam parte dos custos financeiros nas ações.

Na interação com os empresários, o setor público tem como principal manifestação da racionalidade limitada o baixo conhecimento do chefe do executivo, do presidente do órgão de turismo e dos servidores e presidentes/secretários dos outros órgãos sobre turismo. Essa racionalidade limitada no setor público tem como fundamento o desconhecimento dos impactos do turismo em termos de empregos e impostos para a cidade. É complementada pelo baixo conhecimento do setor público sobre como trabalhar o desenvolvimento do turismo e pela crença de alguns agentes de que o turismo acontece independentemente da ação do setor público. A racionalidade limitada descrita está presente no executivo, mas no legislativo também existe um baixo conhecimento sobre turismo, de acordo com os entrevistados.

A racionalidade limitada tem como consequência baixa valorização do turismo e do órgão por ele responsável. De uma forma mais detalhada, isso se manifesta na baixa destinação de recursos financeiros ao órgão de turismo, e na preocupação do prefeito predominantemente com os seus acordos políticos ao nomear presidentes para o órgão, além das dificuldades de cooperação do órgão com os demais do setor público. Tem-se ainda como consequência da racionalidade limitada o desenvolvimento de políticas públicas incoerentes com as necessidades do setor. Por exemplo, os empresários enfatizam a baixa interatividade dos parques e a ausência de uma boa gastronomia neles, fatores que poderiam atrair e manter os turistas.

A interação é influenciada também pela racionalidade limitada dos empresários. Ela diz respeito primeiramente à participação política, ou seja, um conhecimento modesto sobre quais temas estratégicos para o turismo devem ser reivindicados perante o setor público. Há ainda um reduzido conhecimento sobre como se articular para então interagir com o setor público. Segundo o entrevistado H26 (setor público), “São apresentadas coisas pontuais, mas não há uma visão mais estratégica, um planejamento estratégico do setor. Não sei se eles têm clareza para onde eles querem ir”.

Dentre os empresários também é comum o baixo conhecimento sobre o papel do setor público e como ele atua. Nesse sentido é recorrente entre eles a crítica à atuação da Procuradoria que atende o IMT, porém, na verdade, ela previne o órgão de turismo acerca de possíveis ações não adequadas ao setor público. Também ocorre entre os empresários a crítica de que o órgão de turismo não possui um planejamento, mas existe o plano de governo que contempla a atividade.

Há ainda a dúvida entre empresários sobre a eficiência de atuação do presidente do IMT. Mas esta dúvida demonstra um baixo conhecimento sobre as limitações burocráticas, legais e políticas vivenciadas por quem está à frente destes órgãos. O entrevistado B6 (setor privado) defende que “Às vezes isso é notado como incompetência, falta de pró-atividade. É só passando por lá. Quando você (...) vira gestor de uma instituição pública aí você vê que a realidade é essa”. Cabe observar que estão sendo mencionados apenas os quesitos de racionalidade limitada que influenciam na interação. Não foi tratada a racionalidade limitada do empresário ao atuar na sua própria atividade.

Na interação dos empresários com o setor público há uma incerteza relacionada à falta de informação fornecida pelo setor público. Esta falta de informação, no que diz respeito aos eventos promovidos pelo setor público, que são divulgados com pouca antecedência, afeta a comercialização para potenciais turistas. Ela se repete no caso das reuniões do Conselho Municipal de Turismo, que não seguem um calendário predefinido.

A mudança da gestão é outra incerteza na interação dos empresários de turismo com o setor público, reforçada pela demora por parte do prefeito para nomear o presidente do Instituto Municipal de Turismo. Esta incerteza, aliada à dúvida sobre o êxito do projeto do futuro centro de convenções, influenciou negativamente a interação dos empresários com o setor público.

Na interação dos empresários com o setor público em Curitiba o oportunismo é identificado em ambos os lados. Os empresários enfatizam que o oportunismo está presente na interação com a prefeitura e com os vereadores. Ele está mais associado a interesses políticos, visibilidade social e obtenção de voto. Assim, a interação entre empresários e setor público é caracterizada pela maior presença de agitadores que organizadores, ou seja, a busca pela deferência tem igual ou maior importância que organizar Curitiba para se posicionar como um destino referência.

Os entrevistados ressaltam que, na verdade, a prioridade não é aquela que deveria ser, ou seja, agir seguindo um planejamento voltado para o desenvolvimento do turismo na cidade. O entrevistado F1 (setor privado) defende que “A gente deveria pensar primeiro no bem comum e depois na questão pessoal e partidária”. Como exemplo, o entrevistado H6 (setor privado) destaca o apoio às feiras locais e à promoção internacional:

Festinha de bairro é para ganhar voto, quer agradar o líder do bairro. Não há valorização da importância do turismo. A gente vê recursos mal aplicados quando se trata de feiras e ações promocionais. (...) O evento que Curitiba era a anfitriã foi em Londres, deve ter ido umas trinta pessoas de Curitiba, sendo que a maioria nem inglês falava. Foram lá para bater foto e ficar de bonitão.

Diante desta realidade, entre alguns entrevistados, inclusive do setor público, entendem a importância das leis para aplicação de recursos públicos, minimizando assim os efeitos do oportunismo para o desenvolvimento do turismo (uso de recursos em atividades com baixo retorno para o desenvolvimento do turismo na cidade).

Também foi destacado o oportunismo dos empresários e do setor público ao aproveitarem ações específicas realizadas pela outra parte para se promover. Esse comportamento foi realçado em ações dos empresários durante a organização da Copa do Mundo de Futebol 2014 nas quais o setor público colaborou menos mas foi associado às mesmas. Mas há também este comportamento carona por parte de empresários que não contribuem com as políticas públicas de turismo, pois sabem que de qualquer forma serão beneficiados.

Como investimentos específicos presentes na interação entre empresários e setor público tem-se a Rua 24 Horas, os esforços para melhorias em espaços urbanos (ruas e praça) e a Copa do Mundo. No caso da Rua 24 Horas, após sua reinauguração ocorreram investimentos específicos dos empresários para a abertura de um posto de informação, onde seriam oferecidas informações e também comercializados passeios. Estes investimentos foram feitos frente à possibilidade de permanência no local, porém com a mudança de governo na prefeitura, em função de restrições legais a atuação dos empresários no posto de informação foi encerrada.

Os empresários destacam outro dispêndio de tempo e de recursos financeiros investidos numa ação específica de convencimento do setor público sobre a necessidade de melhorar ruas e praça. Com a mudança de governo foram necessários maiores investimentos para o convencimento e que corriam o risco de serem perdidos:

Precisei arrumar a rua, fui direto ao IPPUC fiz abaixo-assinado solicitando a revitalização. Procurei cinco vereadores, o único que adotou mesmo a causa foi o Jair Cezar. Ele pediu para reunir o pessoal aqui, no hotel, reunimos. Demorou uns 20 dias mas marcou uma reunião no IPPUC. Demorou um ano, o vereador sumiu, falei com o Ducci e ele disse que era uma ótima ideia. Trocou a gestão, fiz um café aqui trouxe o Gustavo e umas 150 pessoas, mostramos o projeto. O prefeito gostou e disse que era para eu procurar a Rua da Cidadania e o IPPUC. Passaram quatro meses, o IPPUC fez todo o projeto novamente, mas parece que vai sair. (ENTREVISTADO S11 – SETOR PRIVADO).

Por outro lado, a Copa do Mundo de Futebol 2014 constitui-se em um investimento específico financeiro e de trabalho na organização, que gerou resultado positivo. Este resultado diz respeito à melhoria da infraestrutura do destino, ao aprendizado na organização para receber grandes eventos e à divulgação de Curitiba como destino turístico. A exposição mundial obtida pela cidade dificilmente poderia ser alcançada de outra forma. Segundo o entrevistado U4 (setor privado) “Curitiba se tornou conhecida. Só isso aí já pagaria os investimentos da Copa”.

A confiança está presente na interação entre o setor público e algumas organizações empresariais específicas com as quais a frequência de cooperação é maior, como a Abrasel (Associação Brasileira de Bares e Restaurantes) e Ascores (Associação dos Comerciantes da Região da Praça da Espanha) e o Curitiba Região e Litoral Convention & Visitors Bureau (CCVB). Esta confiança é ainda mais intensa quando se trata do setor público e organizações empresariais maiores, que representam não apenas o turismo, como Sebrae-PR (Serviço

Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e Fecomércio-PR (Federação do Comércio do Paraná). A confiança da prefeitura nestas instituições é manifestada pelo diálogo que mantém com as mesmas em relação a projetos de grande porte, como a construção do novo centro de convenções. Estas instituições maiores, em especial as duas citadas, como já mencionado, são também intermediários na interação entre empresários e setor público, pois compartilham a confiança de ambos.

Contudo, é comum entre alguns empresários a vinculação do setor público a uma imagem saturada, de baixa confiança, associada à lentidão e perda de tempo nas ações. Existe entre eles também uma baixa confiança pela recorrente falta de recursos financeiros do setor público para o turismo, assim como pelas promessas eleitorais para o turismo local.

Tem muitas coisas das quais se falam há tanto tempo, como o bondinho da rua Riachuelo. (...) Isso a cada quatro anos retorna. (...) Tem uma desconfiança grande do privado com o público. (ENTREVISTADO S7 – SETOR PRIVADO).

E outro fator relevante para a baixa confiança dos empresários no setor público é a falta de interesse pelo turismo, não por parte do órgão de turismo, mas relacionada ao prefeito e aos vereadores. Esta baixa confiança é reforçada pelo receio dos empresários em relação às restrições burocráticas e legais comuns no setor público.

Considerações Finais

Este artigo partiu da proposição de que os agentes mais atuantes nas políticas públicas de turismo são os empresários e o setor público. Portanto, a compreensão de seus hábitos coletivos, ao interagirem para organizar o turismo no destino e distribuir os custos e benefícios, é requisito para entender a formulação e a implementação das referidas políticas. Este tema de investigação está pouco presente nos estudos do turismo. Ao mesmo tempo, Curitiba é um destino em que a interação entre empresários e setor público é visível. As duas situações levantaram às questões sobre como é a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo e quais as instituições presentes na interação entre empresários e setor público em Curitiba.

A partir de um referencial teórico sobre interação, institucionalismo e interação entre empresários e setor público no turismo a interação entre estes agentes em Curitiba foi exposta tratando da ação coletiva dos empresários, negociação, comando, expectativa, racionalidade limitada, incerteza, oportunismo, investimentos específicos e confiança.

Assim, frente ao estudo da interação entre empresários e setor público em Curitiba, foi possível concluir que falta conhecimento aos empresários e aos agentes do setor público local sobre como interagir mais e como potencializar os resultados desta interação. Os empresários, apesar da experiência na condução dos seus negócios, ainda precisam priorizar e entender melhor a organização da ação coletiva entre eles e a interação com o setor público. Sobre a interação também é importante observarem que nas políticas públicas os seus pedidos não podem ser prontamente atendidos como em suas empresas privadas. O

setor público, por sua vez, conta com analistas competentes na área de turismo, mas que não conseguem colocar em prática seus conhecimentos pelas limitações financeiras do IMT, além dos entraves gerados pelo fato dos tomadores de decisão terem pouco conhecimento sobre turismo e baixo interesse em colocar o desenvolvimento da atividade como uma das prioridades da agenda. Logo, o que está em jogo nas políticas públicas de turismo em Curitiba não é colocar o turismo enquanto estratégia de desenvolvimento local mas sim atender necessidades específicas de diferentes grupos empresariais e políticos.

A influência dos contatos pessoais na interação entre empresários e setor público evidencia a fragilidade da representação empresarial do turismo. Além de não ter uma instituição específica forte, a que tem maior força possui grande dependência de uma única pessoa. Os empresários cobram uma atuação mais efetiva do setor público, mas aparentemente não conseguem agir na reforma de suas próprias instituições. Como parte desse olhar crítico, cabe observar que a menção à atuação da Associação Comercial do Paraná no turismo foi quase nula.

Pesquisas futuras podem avançar na análise da interação entre empresários e setor público analisando outras realidades, apresentando propostas para o aperfeiçoamento ou ampliação das variáveis apresentadas. Assim, partir deste conhecimento sobre as instituições presentes na interação é possível formular políticas públicas mais sustentáveis. Mediante o conhecimento sistematizado dos hábitos dos agentes públicos e privados ao interagirem, é possível contemplar melhor as demandas econômicas e interseccioná-las com a promoção de agendas sociocultural e ambiental. Logo, a análise da interação entre empresários e setor público é uma etapa prévia às propostas de sustentabilidade nas políticas públicas de turismo.

Referências

Anderson, J.E. (2011). *Public Policymaking*. Boston: Wadsworth.

Andreoni, J. & Harbaugh, W., Vesterlund, L. (2003). The Carrot or the Stick: rewards, punishments, and cooperation. *American Economic Review*, v. 93, n. 3, p. 893-90.

Axelrod, R. (1986). *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza.

Bryant, A. & Charmaz, K. (2010). *The Sage Handbook of Grounded Theory*. London: Sage Publications.

Curitiba (2012). *Lei n. 14.115*. Dispõe sobre a Política Municipal do Turismo de Curitiba. Disponível em:

http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&ordena=Lei%20ordin%2014%20115%202012&popup=s&nor_id=15270. Acesso: 27/8/2013.

David, P. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'? path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural Change and Economic Dynamics*, 5(2), 205-220.

Dequech (2012). Conventions. In: King, J. (org.). *The Elgar Companion to Post Keynesian Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Diniz, E. (1994). Empresariado, Regime Autoritário e Modernização Capitalista: 1964-1985. In: Soares, G.A.D. & D'Araújo, M.C. *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Dredge, D. (2006). Policy networks and the local organization of tourism. *Tourism Management*, 27(2), 269-280.
- Elliott, J. (1987). Government Management of Tourism - a Thai case study. *Tourism Management*, 8(3), 223-232.
- Goffman, E. (2011). *Ritual de Interação: ensaios sobre o comportamento face a face*. Petrópolis: Vozes.
- Hall, C.M. (1999). Rethinking Collaboration and Partnership: a public policy perspective. *Journal of Sustainable Tourism*, 7(3/4), 274-289.
- Hodgson, G. (2003). The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. *Cambridge Journal of Economics*, 27(2) 159-175.
- Konrad, K. (2006). The social dynamics of expectations: the interaction of collective and actor-specific expectations on electronic commerce and interactive television. *Technology Analysis & Strategic Management*, 18(3-4), 429-44.
- Mendonça, M.C.A. (2012). Gestão de Potenciais Clusters Turísticos: uma proposta de metodologia de diagnóstico. In: Beni, M. C. (org.). *Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão*. Barueri: Manole.
- Neale, W. (1987). Institutions. *Journal of Economic Issues*, 21(3), 1177-1207.
- Olekalns, M. & Smith, P.L. (2006). Trust, power (a)symmetry and misrepresentation in negotiation. *International Association of Conflict Management Conference*, Montreal.
- Olson, M. (1999). *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp.
- Ostrom, E. (2014). Do institutions for collective action evolve? *Journal of Bioeconomics*, 16 (1), 83-90.
- Paraná (2014). Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Paraná – Estudo Estatístico 20 Anos de Turismo*. Curitiba.
- Perelman, M. (1998). The neglected economics of trust: the Bentham Paradox and its implications. *American Journal of Economics & Sociology*, 57(4), 381-90.
- Room, G. (2011). *Complexity, Institutions and Public Policy: agile decision-making in a turbulent world*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Simon, H. (1979). Rational decision making in business organizations. *American Economic Review*, 69(4), 493-513.
- Sinclair, M.T. & Stabler, M. (2002) *The Economics Of Tourism*. London: Taylor & Francis.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2008). *Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed.
- Tarozzi, M. (2011). *O que é grounded theory: metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados*. Trad. Carmem Lussi. Petrópolis: Vozes.
- Teles, M. A. (2011). *Turismo, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento na Região Metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Williamson, O. E. (1989). *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

World Tourism Organization-WTO (2000). *Public-Private Sector Cooperation*. Madrid.

Zylbersztajn, D. (1995). *Estruturas de Governança e Coordenação do Agrobusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.