

**Gestão Pública em Turismo: a necessidade de uma visão
estratégica para o planejamento e a condução da atividade
turística de forma sustentável¹**

Roslaine Kovalczuk de Oliveira Garcia²

Mary Sandra Guerra Ashton³

Resumo

O presente artigo sintetiza as primeiras investigações de um estudo que analisa o Planejamento e as Políticas Municipais de Gestão Pública do Turismo no município de Novo Hamburgo. Buscando a reflexão e o diálogo, procura compreender e aprofundar os estudos sobre a gestão pública em Turismo, evidenciando a importância da adoção de estratégias de atração e captação de investimentos e de recursos adequadas e integradas à oferta turística e ao perfil da demanda observada em Novo Hamburgo, inseridas numa visão estratégica para a condução das atividades turísticas de forma sustentável e que possibilite o desenvolvimento local e regional.

Palavras-chave: turismo, gestão pública, perfil de demanda, visão estratégica, desenvolvimento regional.

Introdução

O crescimento e a popularização do turismo, verificado a partir do final do século XIX, gerou a necessidade do planejamento e da gestão estratégica da atividade nas esferas pública e privada. Assim, o processo de planejamento do turismo, bem como o estabelecimento de políticas públicas, relacionadas à vocação e adequadas à oferta e à demanda turística, são de competência do setor público. Seu papel vem ganhando

¹ Trabalho apresentado ao GT14 “Epistemologia e Pesquisa” do IV Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL – Caxias do Sul, 7 e 8 de julho de 2006.

² Mestre em Turismo pela UCS/RS, Especialista e Bacharel em Turismo pela PUC/RS. Atua como Coordenadora de Agência Experimental de Viagens, professora e pesquisadora no Curso de Turismo da Feevale/RS no Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional, linha de Turismo Sustentável. Endereço eletrônico: rgarcia@feevale.br

³ Doutora e Mestre em Comunicação Social, Especialista e Bacharel em Turismo pela PUC/RS. Atua como Coordenadora do Laboratório de Hotelaria, professora e pesquisadora da Feevale/RS, no Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional, linha de Turismo Sustentável. Endereço eletrônico: marysga@feevale.br

* Esse trabalho é parte das investigações da pesquisa: “O Planejamento e as Políticas Municipais de Gestão Pública do Turismo em Novo Hamburgo”.

importância, na medida em que, desempenha a função de regulador da atividade e de responsável pela infra-estrutura básica necessária.

O setor privado, por sua vez, concentra-se nos investimentos privados em negócios turísticos. Entretanto, os esforços conjuntos e contínuos entre os agentes envolvidos conduzirão ao desempenho positivo da atividade turística de determinada localidade ou região.

Nesse contexto, o estudo que deu origem ao presente artigo, contemplou o levantamento de referencial teórico das áreas de Turismo e de Administração, com pesquisa documental de dados internos, por meio da coleta de dados feita em parceria com a equipe do Centro de Pesquisa e Planejamento (CPP) da Feevale, a fim de verificar o perfil do visitante do município de Novo Hamburgo. Quanto à metodologia, assume o caráter exploratório-qualitativo numa pesquisa de cunho científico.

Planejamento e Políticas Públicas de Turismo

Os avanços em direção a democratização na década de 80, trouxeram novas necessidades às sociedades brasileiras, com reflexos, no setor público, sendo percebidas através das reivindicações comunitárias por projetos transformadores sociais e econômicos que visem a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Desse modo, cabe ao Estado estabelecer as políticas de atuação governamental em todos os setores. No caso, específico, do turismo, por sua abrangência e complexidade, demanda políticas dinâmicas, flexíveis e adequadas às necessidades e características culturais, sociais, econômicas e ambientais da comunidade, com a devida atenção ao que ela estabelece como prioridade entre as obras e projetos de cunho econômico e social.

Assim, o setor público deve desempenhar um papel de mediador entre as reivindicações da sociedade e a realização da ação, quanto aos problemas do turismo, através da criação e implantação de diversos projetos integrados entre o setor público e o privado, no sentido de satisfazer a comunidade, evitando a descontinuidade desses projetos.

Um dos primeiros passos para que se atinja a continuidade de programas e projetos essenciais às comunidades, minimizando a ocorrência de interrupção, abandono ou fracasso dos mesmos, em função da renovação eleitoral, da falta de pessoal especializado, da falta de verba pública para o setor de turismo, entre outros, pode ser através do estabelecimento de políticas de turismo.

Sabe-se que as políticas são estabelecidas pelo setor público e devem ser condicionadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, bem como, pelas estruturas formais do governo e do sistema político (HALL, 2001). Podem ser definidas como “o conjunto de fatores condicionantes e diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo no país” (BENI, 1998, p. 99). Para Beni, as políticas devem servir de mapa, mostrando os “caminhos” para que se possa chegar aos objetivos pré-estabelecidos na visão macro e de longo prazo.

Nesse sentido, trata-se de “um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam, diretamente, o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação” (GOELDNER, RITCHIE e MCINTOSH, 2002, p.294).

Os autores evidenciam a importância de uma visão estratégica para a condução da atividade turística nos destinos. Quanto ao estabelecimento de regras, diretrizes e objetivos, vêm ao encontro com a definição de Beni, ao destacar a relevância em mostrar o caminho a ser seguido, mas em especial, se pode sublinhar, a questão da orientação que as políticas de turismo podem desempenhar.

O papel fundamental ao se estabelecer políticas públicas para o turismo, recai na palavra “orientação”. Uma vez definidas e estruturadas, as políticas devem ser formalizadas, para que possam exercer a função, primordial, que é, a de ser o mapa para todas as tomadas de decisões e ações que venham a ter relação com o planejamento do turismo naquela localidade.

Desse modo, as políticas públicas podem traduzir as decisões políticas. Assim, “preocupa-se em entender e explicar a substância do conteúdo e das decisões políticas e a forma pela qual essas decisões são tomadas” (Hall, 2001, p.26), sendo, o ponto central da atividade governamental.

As políticas podem, ainda, contribuir para que se obtenha melhores resultados, além de atuar como estratégia para promover o desenvolvimento integrado e sustentável do turismo no meio receptivo.

Gestão Pública: a visão estratégica como um desafio

A grande maioria dos estudos da Administração argumenta, positivamente, pela utilização de estratégias, como instrumento cada vez mais importante para o desempenho superior e para a busca de rentabilidade sustentável, de tal forma que as ações estratégicas tornaram-se pré-requisitos para a obtenção dos resultados desejados.

As estratégias são colocadas pelos principais estudiosos no assunto, Porter (1986); Mintzberg (2000) como um fenômeno essencial para enfrentar as turbulências e mudanças rápidas e descontínuas do ambiente externo, provocadas pela globalização, pelas inovações tecnológicas e pelo crescimento da concorrência. Entende-se que o resultado positivo ou negativo da estratégia está relacionado ao seu ajustamento ao ambiente externo e também ao conhecimento das potencialidades internas das organizações.

A visão estratégica permite definir, com base nas análises dos ambientes externos e internos, a vocação e as modalidades de turismo nas quais a localidade pretende investir. (SILVA, 2004).

Cada município ou região deve identificar suas potencialidades e vocações, direcionando as ações para o desenvolvimento econômico, social e cultural. A escolha pela atividade turística, pela produção agrícola, pela produção industrial, pela tecnologia deve ser alicerçada pelo diagnóstico que consiste em uma coleta de dados e informações preliminares. (BURIOL, 2005).

No Turismo, especificamente, o inventário turístico⁴ antecede o planejamento como um instrumento capaz de identificar a situação existente e orientar as ações e táticas voltadas ao desenvolvimento da atividade.

⁴ O Inventário turístico é um documento que contém o levantamento dos recursos e atrativos de interesse para o turismo (BISSOLI, 1999). Cabe destacar que o Programa de Regionalização do Turismo que visa diversificar a oferta turística, estruturar os destinos turísticos e dar qualidade ao produto turístico brasileiro está alicerçado em três linhas estratégicas: a gestão coordenada, o planejamento integrado e participativo e promoção e apoio à comercialização. A operacionalização do programa, conta em sua primeira fase, com uma matriz de inventário que permite a identificação das necessidades e potencialidade de cada município e região do país. O diagnóstico das regiões servirá para orientar as ações do Ministério do Turismo e do Programa de Regionalização para a elaboração de um Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo para cada região. O Ministério do Turismo desenvolveu parcerias com os Cursos de Turismo das Instituições de Ensino Superior do Rio Grande do Sul para aplicação de um modelo de inventário que servirá de referência, dentro do Programa, às demais regiões do país. Nesse sentido, o Curso de Turismo da Feevale, por meio do envolvimento do corpo docente e discente, das disciplinas e laboratórios do Curso está engajada nesse projeto, no qual vêm realizando os Inventários Turísticos de determinados municípios da Região onde a Universidade está inserida. O inventário do município de Novo Hamburgo realizado dentro do Projeto de Inventariação Turística contribuiu para as reflexões e análises da presente pesquisa.

A partir da década de 90, as pesquisas ampliam a noção de planejamento estratégico em um processo mais abrangente denominado de *Administração Estratégica*. Trata-se de um enfoque em uma nova maneira de administrar que contemple o ambiente dinâmico e de constantes transformações nas quais as organizações estão inseridas. Sintetizando o conceito, “a estratégia da empresa baliza as ações em direção ao seu objetivo de longo prazo – visão ou futuro desejado – e a administração estratégica (AE) implementa todo um conjunto de ações, ao mesmo tempo em que as reavalia permanentemente, para que o percurso em direção ao futuro desejado possa ser percorrido” (HONORATO; WEGNER; SWAROWSKY, 2002, p.37).

Sendo a gestão estratégica um processo permanente e contínuo, as críticas que recaem sobre a administração pública em geral e ao processo de planejamento do Turismo, em especial, advêm da falta de continuidade no processo de gestão e na implementação das ações, bem como na inexistência de um planejamento. Buriol destaca,

O planejamento governamental não deve constituir uma atividade esporádica, que venha a ocorrer em determinado período de uma gestão. [...] O fato de ser uma atividade contínua e permanente é que define o planejamento governamental como processo. No nível municipal, essa atividade deve resultar em bens, serviços e mudanças sociais de caráter político, econômico e urbanístico, propostos pelo Governo em nome da comunidade e, sempre que possível, com sua participação. (2005, p. 41)

Silva ao se referir às localidades que são destaques na atividade turística, afirma que apesar da “necessidade óbvia do planejamento estratégico”, o turismo praticado pela maioria das organizações responsáveis envolvidas no processo produtivo da atividade turística é “voltado mais para a promoção mercadológica do que para a definição prévia de uma estratégia integrada e de políticas adequadas de longo prazo que possam dar suporte ao desenvolvimento sustentável de um destino turístico”. (2005, p.85)

O mesmo autor enfatiza que assim como o planejamento, a gestão estratégica tem papel fundamental no desenvolvimento de uma localidade turística e compreende dois principais fatores: competitividade e sustentabilidade. “A competitividade de uma destinação refere-se à capacidade de concorrer de forma eficaz e lucrativa no mercado

turístico, enquanto a sustentabilidade diz respeito à capacidade da destinação de manter a qualidade de seus recursos físicos, sociais, culturais e ambientais” (SILVA, 2004, p. 83).

Dentre os fatores que podem gerar vantagem competitiva duradoura no Turismo apontada por Silva estão a existência de atrativos naturais e culturais que justifiquem a exploração turística; criação de atrativos artificiais inovadores de acordo com o público que se pretende atingir; qualidade superior da oferta turística e a inovação constante (SILVA, 2005). A inovação, nesse contexto, traduz-se no aperfeiçoamento de produtos, nas mudanças nos processos de prestação de serviços e em novos enfoques de marketing.

Estudiosos do Turismo como Beni (2001, 2003) e Petrocchi (2001) reconhecem a possibilidade do desenvolvimento de *clusters turísticos* como estratégia competitiva regional e local. Tais autores defendem a ação conjunta de empresas, provedores, instituições de apoio e instituições governamentais para a melhoria da competitividade.

Beni (2001) evidencia que o fortalecimento das regiões apresenta-se como um processo aparentemente contraditório ao movimento da globalização. Entretanto, reforça que somente a partir do desenvolvimento de uma base local e regional fortalecida é que será possível competir globalmente de forma eficaz.

Nesse sentido, o autor defende a organização de regiões em forma de clusters, conceituando-o como “um conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico, dotado de equipamentos e serviços de qualidade, com excelência gerencial, concentrado num espaço geográfico delimitado” (p. 107).

A implantação de um cluster não significa um Plano Diretor Regional, um conjunto de regras e ou de diretrizes direcionado a um setor de atividade, mas à estratégia de desenvolvimento da região, a partir das formulações colocadas pelos vários segmentos sociais, institucionais, empresariais e outros, com a criação de comitês intersetoriais, executivos e de gestão, aos quais cabe conduzir o cotidiano e a implementação e o acompanhamento dos temas debatidos. (BENI, 2001, p.111)

Para Beni (2001) os aspectos fundamentais do *Planejamento Estratégico do Turismo* concentram-se na gestão compartilhada, na participação mútua em custos e na definição de programas e produtos de promoção turística em conjunto.

Perfil da demanda em Novo Hamburgo

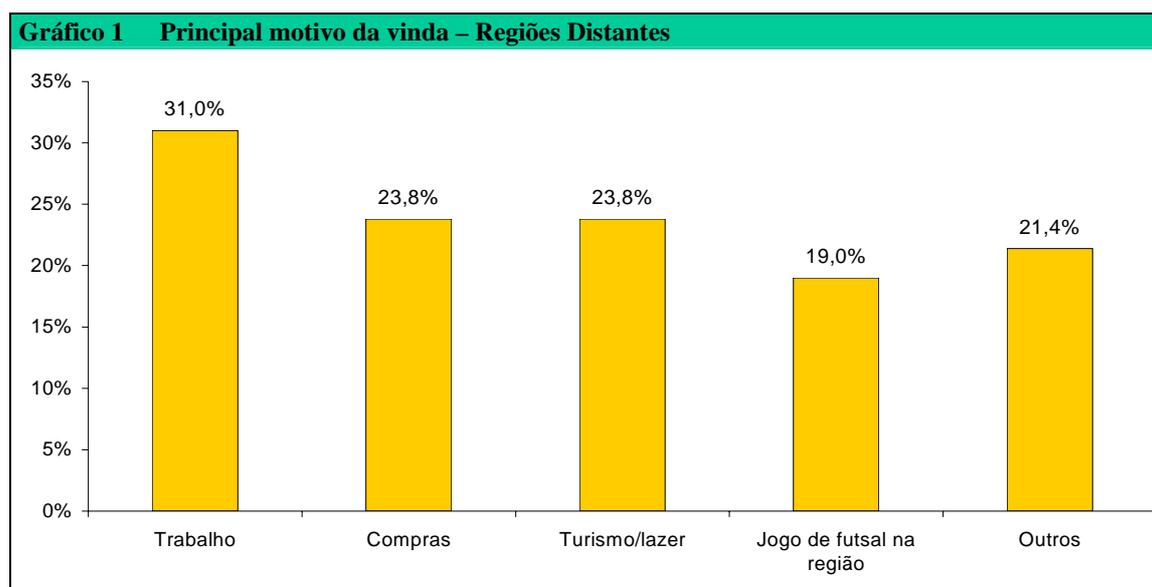
Como subsídio importante para o presente estudo, foi realizada uma pesquisa de campo sobre o perfil do visitante do município de Novo Hamburgo, em parceria com o Centro de Pesquisa e Planejamento (CPP), da Feevale, assumindo a característica de uma pesquisa descritiva com enfoque quantitativo.

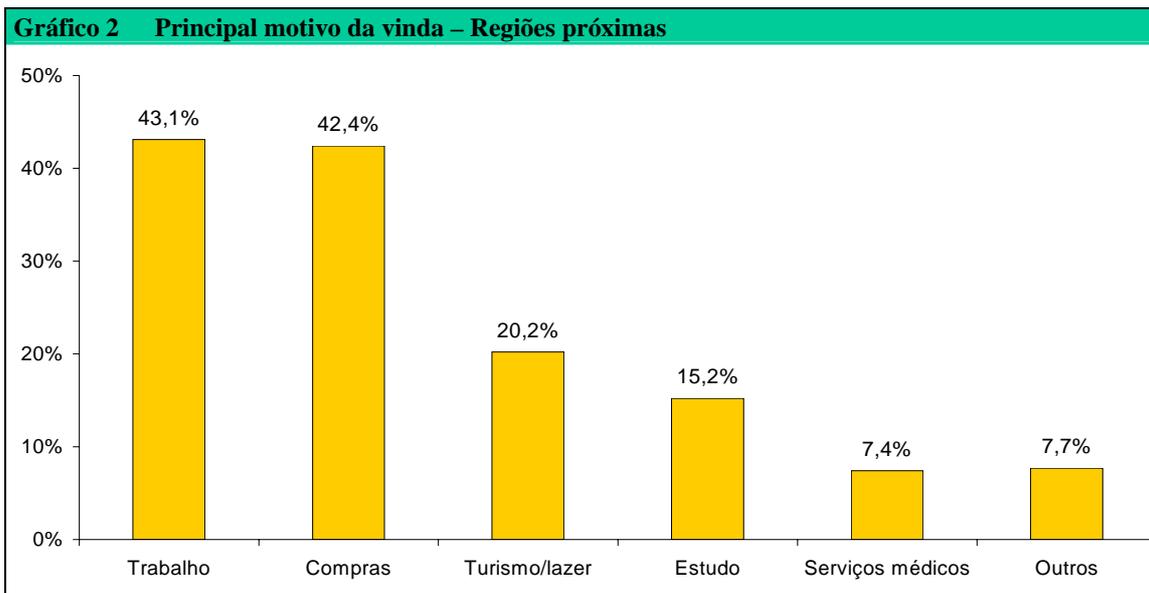
Foram avaliados dois universos. Primeiro, o universo de visitantes provenientes de regiões próximas de Novo Hamburgo compreendendo o Vale dos Sinos e Metropolitana. Segundo, os visitantes provenientes de regiões distantes de Novo Hamburgo como Serra, Interior do Estado, outros Estados e outros países.

A coleta de dados foi realizada pela equipe do CPP, por meio de entrevistas pessoais nos principais pontos do município, no período compreendido entre os dias 11 de outubro e 20 de novembro de 2005. A amostra foi composta por 297 visitantes da cidade de Novo Hamburgo, de regiões próximas e por 42 visitantes vindos de regiões distantes.

Dentre as constatações mais relevantes está o principal motivo da vinda ao município; de onde são provenientes; quais os principais serviços e equipamentos utilizados; quais os gastos turísticos realizados e os atrativos turísticos evidenciados.

A análise dos dados referente ao perfil do visitante, tanto em regiões próximas quanto em distantes, permitiu constatar que ambos têm como principal motivo da vinda a Novo Hamburgo o trabalho, seguido da motivação de compras e do turismo/lazer.

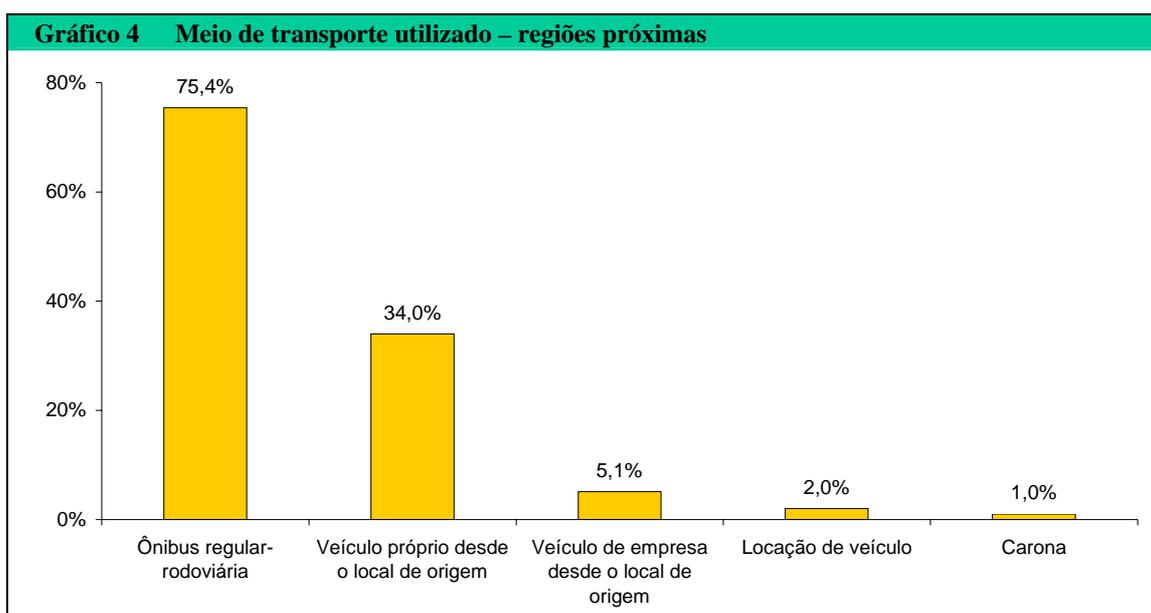
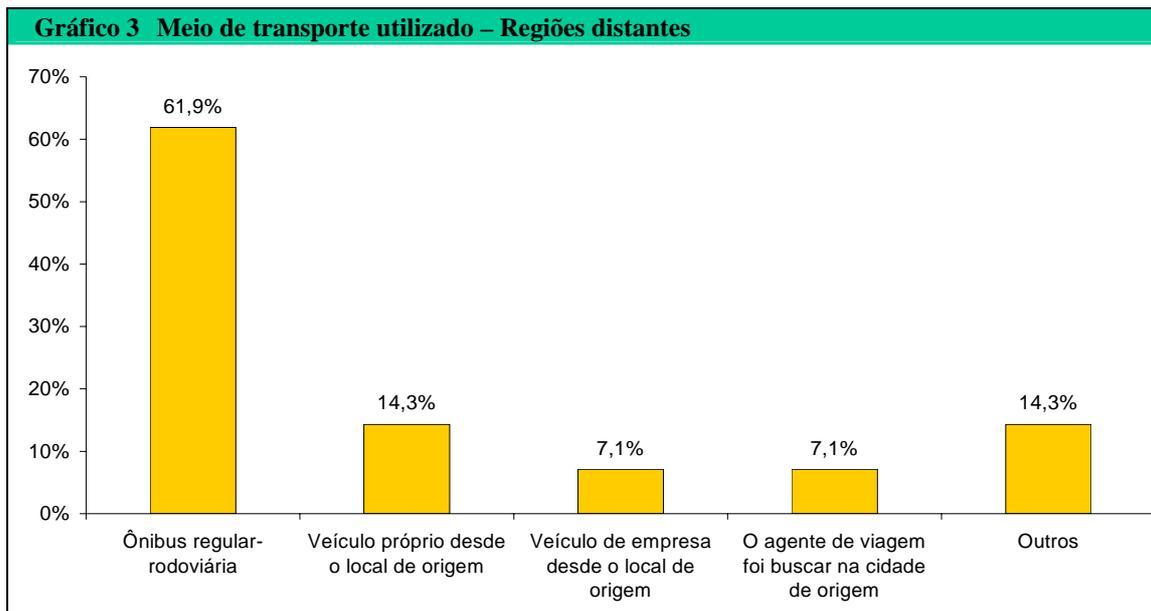




Identificou-se, ainda, que os visitantes das regiões distantes (gráfico 1), especificamente, os estrangeiros provenientes, em especial, da Argentina, Canadá e Inglaterra, vêm motivados exclusivamente a trabalho no setor coureiro-calçadista, com atividades como comprar sapatos para a revenda e pesquisa sobre modelos de calçados. Os mesmos visitantes, inclusive, declararam que já estiveram mais de três vezes no município. Os visitantes de regiões próximas (gráfico 2) também vêm a trabalho em porcentagem maior.

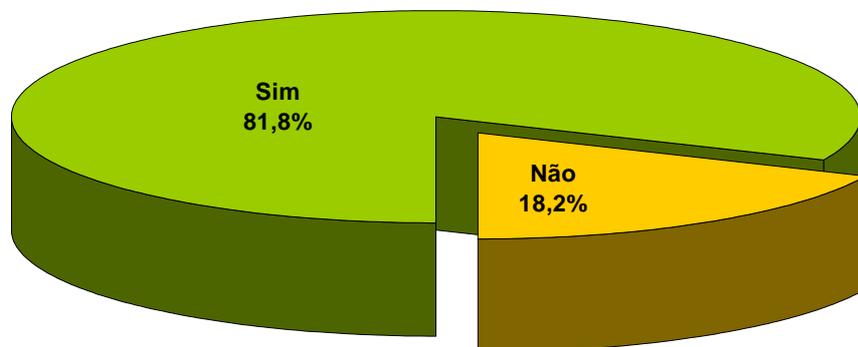
Foi possível constatar que em 4º lugar para visitantes de regiões distantes, está a participação em eventos esportivos, enquanto, para visitantes de regiões próximas, o estudo.

Quanto ao meio de transporte utilizado para chegar a Novo Hamburgo, verificou-se que os estrangeiros utilizam o modal aéreo até o Aeroporto Internacional Salgado Filho a Porto Alegre conjugado com traslado por meio de agência de viagem (60%) e táxi (40%). Entretanto, a maioria dos entrevistados de regiões distantes (gráfico 3), somando-se estrangeiros e de outros Estados, (61,9%) afirmou que usou ônibus regular-rodoviária para chegar a Novo Hamburgo, seguido da utilização de veículo próprio desde o local de origem (14,3%). Para os entrevistados de regiões próximas (gráfico 4), o meio de transporte mais utilizado é o ônibus regular-rodoviária (75,4%), seguido do veículo próprio (34,0%) desde o local de origem.



Quanto aos serviços de acomodação, a maioria dos entrevistados de regiões distantes (gráfico 5), 81,8% mencionou a rede hoteleira como meio de hospedagem utilizado. Ao mesmo tempo, 18,2% dos indivíduos disseram utilizar casa de amigos ou parentes.

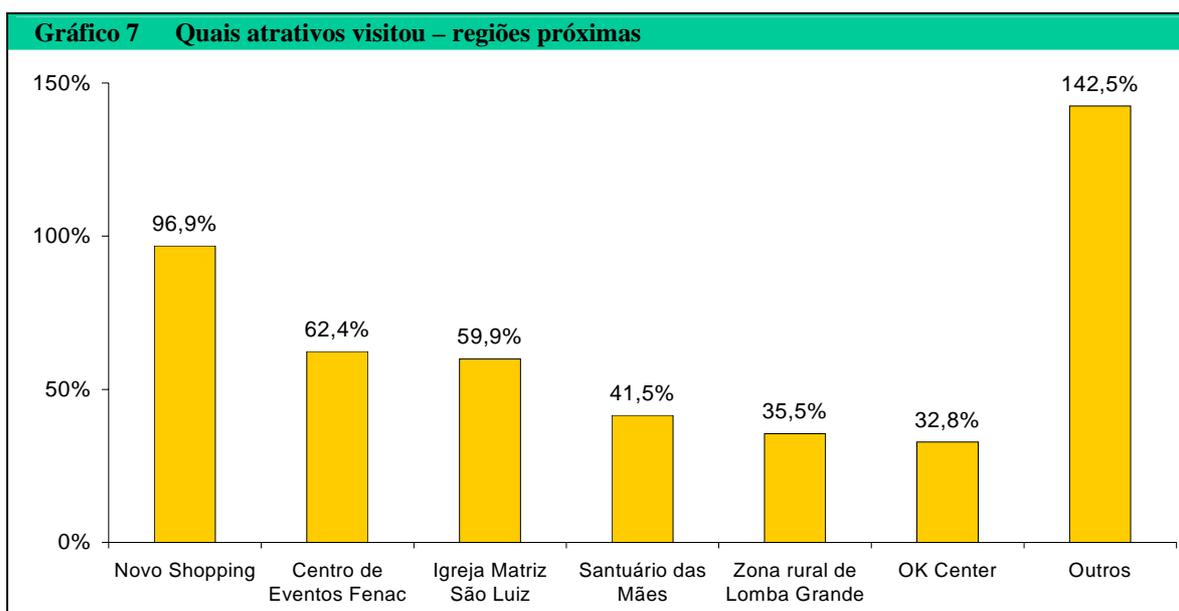
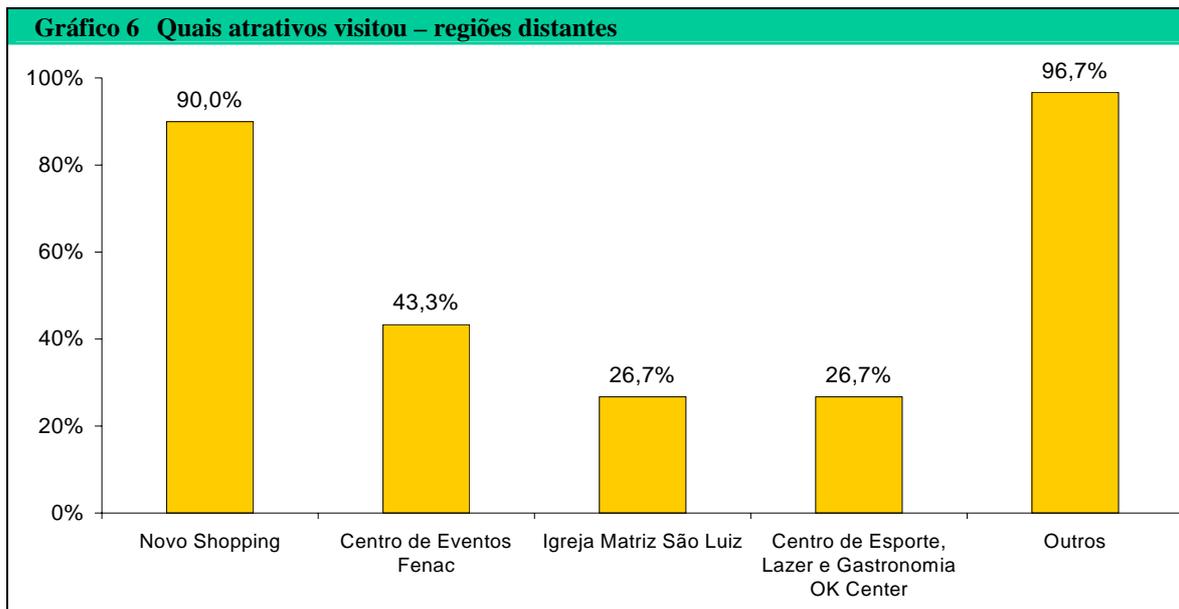
Gráfico 5 Hospedado em Novo Hamburgo – regiões distantes



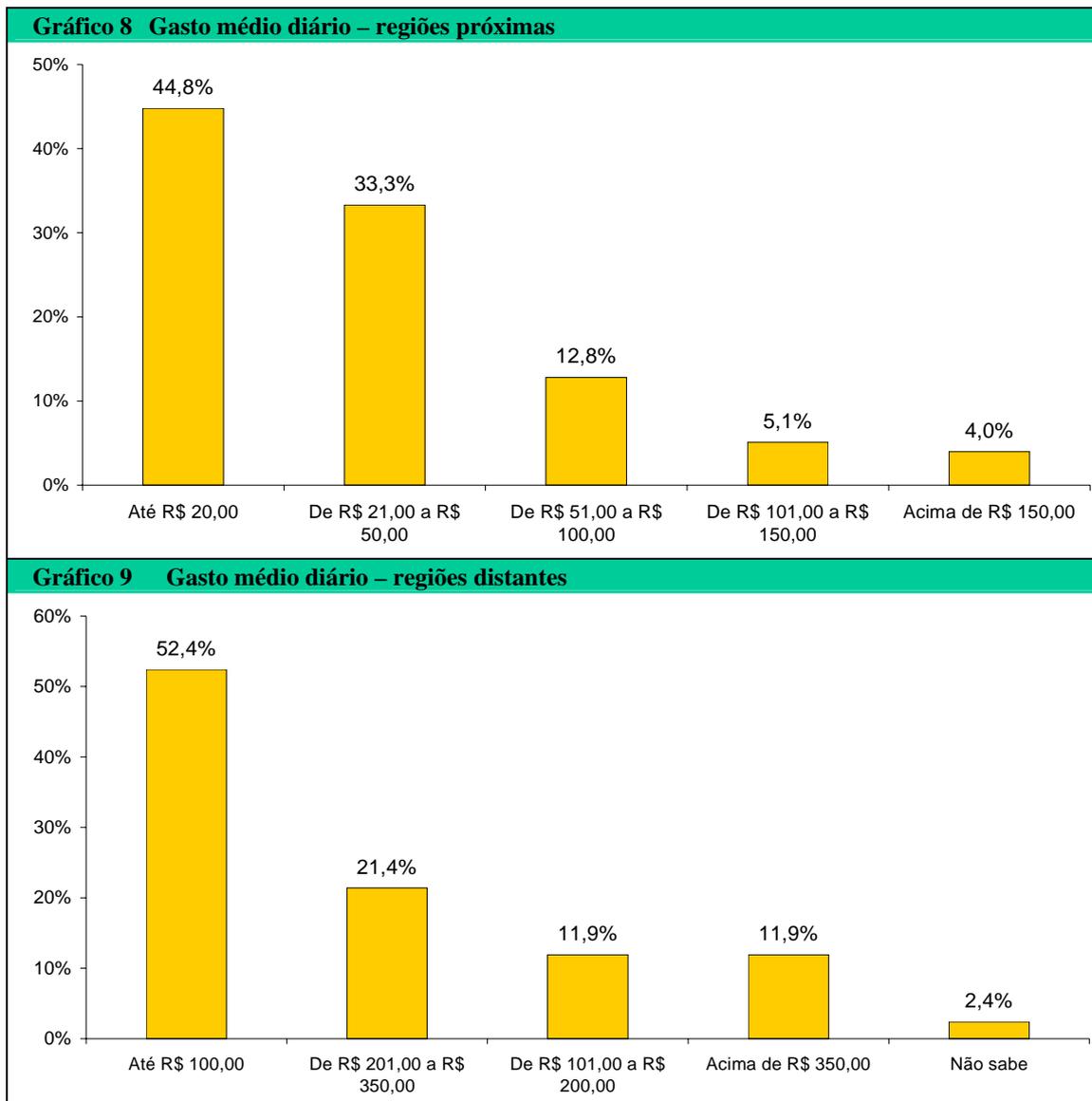
A pesquisa demonstrou em outro questionamento sobre a visitação de atrativos que, em geral, 71,4% dos visitantes de regiões distantes, visitaram algum atrativo turístico do município, enquanto que, para os de regiões próximas, o percentual é mais elevado, apontando que quase a totalidade dos entrevistados (96,6%) visitou algum ponto turístico da cidade.

Especificamente, quanto aos atrativos visitados por visitantes de regiões distantes (gráfico 6), o Novo Shopping destacou-se na preferência com 90,0%, seguido do Centro de Eventos Fenac com 43,3%, da Igreja Matriz São Luiz com 26,7% e do Centro de Esporte, Lazer e Gastronomia OK Center ficando em 26,7%.

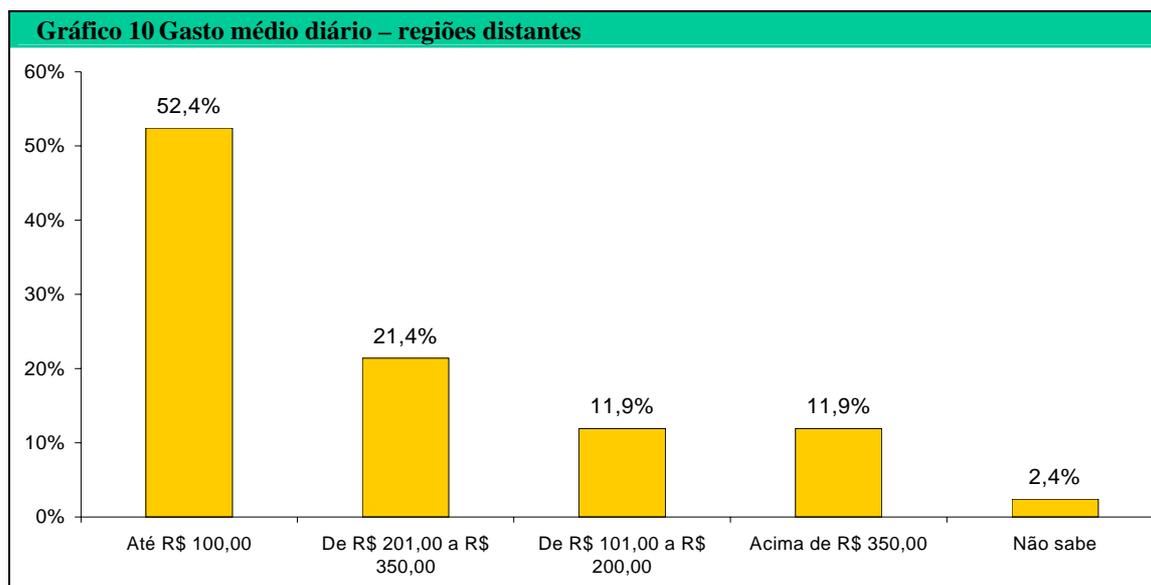
Para os visitantes de regiões próximas, o atrativo mais citado (gráfico 7) foi o Novo Shopping (96,9%), seguido pelo Centro de Eventos Fenac (62,4%) e Igreja Matriz São Luiz (59,9%). Diferentemente dos visitantes de regiões distantes, o Santuário das Mães teve um percentual de 41,5% ocupando o 4º lugar, com destaque para a Zona Rural de Lomba Grande com 35,5%.



A questão referente ao gasto turístico apresenta, obviamente, grande variação, devido os visitantes das regiões próximas não fazerem uso dos serviços de hospedagem e de alimentação. A quase metade (44,8%) dos entrevistados de regiões próximas (gráfico 8) afirmou ter um gasto médio de até R\$ 20,00 enquanto, que 33,3% afirmaram ter um gasto de R\$ 21,00 à R\$ 50,00.



Quanto ao gasto médio diário, os visitantes das regiões distantes (52,4%) afirmam ter gasto até R\$ 100,00 na cidade (gráfico 9). Ao mesmo tempo, 21,4% dos indivíduos responderam de R\$ 201,00 à R\$ 350,00. Merece destaque para o aspecto de que os estrangeiros concentram o gasto médio de R\$ 201,00 até acima de R\$ 350,00, enquanto os visitantes provenientes de outros Estados se limitam ao gasto médio de até R\$ 100,00.



Já o serviço mais utilizado pelos visitantes vindos de regiões distantes foi o de alimentação (restaurante, bares e similares) com percentual de 81,0%, seguido do Novo Shopping (69,0%) e de lojas de calçados (66,7%). O serviço utilizado mais citado pelos visitantes de regiões próximas foi o Novo Shopping com 87,5% seguido da alimentação com 83,5% e do comércio em geral com 83,2%, o que traduz a motivação de compras com percentual de 42,4% e o percentual relativo ao ponto positivo da cidade de 36,4% para o comércio variado.

Considerações Parciais

Desse modo, a pesquisa intitulada: *O planejamento e as Políticas Municipais de Gestão Pública do Turismo em Novo Hamburgo*, vinculada ao Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional, na linha de Turismo Sustentável, propôs investigar a relação entre as políticas e projetos turísticos da gestão pública e a necessidade de uma visão estratégica na condução das atividades turísticas, tendo como ponto de partida, uma pesquisa sobre o perfil do visitante de Novo Hamburgo.

Assim, as primeiras investigações foram sintetizadas dando origem ao presente trabalho e se pode caracterizar, classificar e quantificar a demanda atual, bem como as áreas de interesse para visitação. Desse modo, foram identificados muitos pontos relevantes

quanto às motivações: em primeiro lugar “trabalho”; em segundo lugar “compras”; em terceiro lugar “turismo”. Quanto à visita aos atrativos: visitantes de regiões próximas visitam mais os atrativos urbanos e também Lomba Grande do que os vindos de regiões distantes, identificou-se que os museus, os monumentos, as igrejas, e o patrimônio turístico em geral é pouco procurado concentrando as visitas ao Novo Shopping, Centro de Eventos Fenac e Centro de Lazer OK Center. Quanto à hospedagem: observou-se que um percentual de 81, 8% dos visitantes de regiões distantes utilizam a rede hoteleira de Novo Hamburgo, além de outras questões investigadas como: gasto médio, pontos negativos e positivos, transporte utilizado, atrativos visitados, serviços utilizados, tempo de permanência, entre outros.

Outra questão evidenciada, em visitantes de regiões próximas e distantes, é o destaque da segurança pública como ponto negativo da cidade e as condições precárias da rodoviária antiga. Os estrangeiros, no espaço para comentários e sugestões, salientaram a necessidade de mais opções de restaurantes e bares e a necessidade dos profissionais que trabalham com o público, falarem inglês.

Nesse contexto, a visão estratégica permite definir, com base nas análises dos ambientes externos e internos, a vocação e as modalidades de turismo nas quais a localidade pretende investir. A gestão estratégica tem papel fundamental no desenvolvimento de uma localidade turística e compreende dois principais fatores: competitividade e sustentabilidade. Assim, cada município deve identificar suas potencialidades e vocações, direcionando as ações para o desenvolvimento econômico, social e cultural.

Portanto, através das primeiras investigações quanto ao perfil da demanda, se pode perceber que Novo Hamburgo possui muitos recursos turísticos, mas atrai um público mais motivado ao trabalho do que ao turismo, que pode ser explicado pelo fato da economia do município, ainda, estar baseada no setor coureiro-calçadista. Assim, torna-se necessário adequar a oferta do município à demanda de visitantes e a condução da atividade turística, tanto pelo setor público como pela iniciativa privada.

Referências bibliográficas

BENI, Mário C. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: SENAC, 1998 (2.ed); 2001(4. ed).

_____. *Globalização do Turismo*. São Paulo: Aleph, 2003.

BISSOLI, Maria Angela Ambrizi. *Planejamento Turístico municipal com suporte em sistemas de informações*. São paulo: Futura, 1999.

BOULLÓN, Roberto. *Los Municipios Turísticos*. México: Trillas, 1995.

BURIOL, Juarez. *Planejamento estratégico municipal: comece pelo diagnóstico*. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2005.

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

HALL, C. Michael. *Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

HONORATO, Carlos; WEGNER, Douglas; SWAROWSKY, Aneliese. Construindo o futuro desejado. *Revista de Negócios*, Blumenau, v.7, n.3, p. 29-38, Jul/Set 2002.

MINTZBERG, *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PETROCCHI, Mário. *Gestão de Pólos Turísticos*. São Paulo: Futura, 2001.

PORTER, *Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

SILVA, Carlos José Rodrigues. Marketing Estratégico de Lugares. In: TRIGO, Luis Gonzaga Godoi (Org.) *Análises regionais e globais do turismo brasileiro*. São Paulo: Roca, 2005.