

Relacionamento entre organizações e competitividade turística: um estudo sobre o Conselho Nacional de Turismo

Daniel Pires Vieira¹

Valmir Emil Hoffmann²

Resumo: O estudo da competitividade de destinos turísticos envolve não só as organizações relacionadas diretamente ao processo produtivo, mas o conjunto de relacionamentos capazes de fomentar sinergias e promover a competitividade e o desenvolvimento, tanto para empresas, quanto para a região ou país em que o destino se insere. O objetivo do presente trabalho é avaliar o relacionamento entre as organizações que compõem o Conselho Nacional de Turismo – CNT – em termos de sua contribuição para a competitividade dos destinos turísticos brasileiros. Para tanto, buscou-se a verificação dos indicadores propostos pelo modelo de Dwyer e Kim (2003), mais especificamente em sua dimensão Gestão do Destino, nas variáveis Organização da Administração e Políticas, Planejamento e Desenvolvimento. Foi utilizada análise documental das atas das reuniões do Conselho entre os anos de 2003 e 2010. As conclusões apontam que a atuação do CNT tem potencial para contribuir de forma positiva para competitividade do turismo nacional, no entanto essa contribuição vem diminuindo ao longo dos anos.

Palavras-chave: Competitividade. Modelos de competitividade. Competitividade sistêmica. Conselho Nacional de Turismo.

Introdução

O reconhecimento do turismo como uma importante atividade econômica e as altas taxas de crescimento da oferta vêm contribuindo para o aumento da competição no setor, o que requer análises mais aprofundadas a respeito dos fatores explicativos da competitividade de destinos turísticos (González & Ruiz, 2006). Vista sob uma perspectiva sistêmica, a competitividade de um destino turístico perpassa não somente seus recursos inatos (naturais e culturais) e sua estrutura de suporte ao desenvolvimento da atividade, mas também as estruturas governamentais e sociais de apoio. Para Crouch e Ritchie (1999) o sucesso da atividade turística não pode ser analisado de forma isolada e está diretamente relacionado ao desempenho das organizações, bem como a outros setores da economia. No Brasil o tema competitividade de destinos turísticos foi posto em

¹ Mestrando em Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília – UnB. e-mail: vieira.pires@gmail.com.

² Doutor em Ciências Empresariais pela Universidad de Zaragoza. Professor e Pesquisador Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília – UnB. E-mail: ehoffmann@unb.br.

evidência a partir do diagnóstico realizado pelo Ministério do Turismo – MTur, presente no Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007, que apontou a falta de estruturação do setor turístico como a causa de sua baixa competitividade (Costa e Hoffmann, 2006).

O objetivo do presente artigo é avaliar o relacionamento entre as organizações que compõem o Conselho Nacional de Turismo – CNT – em termos de sua contribuição para a geração de competitividade para os destinos turísticos brasileiros. De forma mais específica, pretende-se estudar os relacionamentos existentes entre as organizações que compõem o CNT de modo a verificar se essas demonstram ser capazes de se articular, cooperar e defender seus interesses de maneira a aprimorar a competitividade do turismo nacional seguindo os indicadores propostos no modelo de Dwyer e Kim (2003).

Além da presente seção, o trabalho encontra-se dividido em outras quatro. Na seção dois é discutido o conceito de vantagem competitiva segundo diferentes abordagens e são apresentados os modelos de competitividade turística a partir dos quais serão identificados os indicadores que respaldarão as análises. A seção três inicia com uma breve descrição do CNT e de suas principais atribuições, de forma caracterizar o objeto de estudo. Ainda na mesma seção são apresentados o método e as categorias que orientam a coleta de dados e as análises realizadas. Nas seções quatro e cinco são apresentados os resultados e as conclusões do trabalho.

Vantagens Competitivas

A geração de vantagem competitiva se pauta em critérios objetivos. Coyne (1986) ressalta o papel desempenhado pela demanda ao estabelecer que uma vantagem competitiva sustentável é alcançada quando três condições distintas são satisfeitas: os consumidores percebem uma diferença consistente entre os atributos dos produtos da empresa e os da concorrência; essa diferença é resultado de uma lacuna de capacidade entre a empresa e a concorrência; e essas duas diferenças são duradouras. Dessa forma, vantagens competitivas derivam de diferenças entre competidores percebidas pelo mercado, ou seja, devem refletir em algum critério chave que influencie a decisão de compra (Coyne, 1986; Hoffman, 2000).

Embora não tenha operacionalizado um conceito formal de vantagem competitiva (Hoffman, 2000), Porter (1986) fez uma das mais influentes contribuições para o campo ao fornecer um modelo de análise da competitividade da empresa alicerçado na estrutura da indústria e não na firma individual (Furrer, Thomas & Goussevkaia, 2008). Conectado ao Modelo da Estrutura – Conduta – *Performance* (Vasconcelos & Cyrino, 2000) a proposta de Porter (1986) demonstra que a intensidade da concorrência em uma indústria é determinada por cinco forças competitivas: rivalidade entre competidores, ameaça de substituição, poder de negociação dos compradores, poder de negociação dos fornecedores e entrada de novos competidores.

De forma alternativa, a Visão Baseada em Recursos – VBR – busca examinar a relação existente entre as características internas da firma (seus recursos) e o seu desempenho (Barney, 1991; Grant, 1991). A vantagem competitiva, segundo a VBR, seria alcançada pela empresa ao implementar uma estratégia única, não implementada concomitantemente por qualquer concorrente atual ou potencial. A sustentabilidade da vantagem competitiva seria derivada da capacidade da concorrência em duplicar essa estratégia (Barney, 1991; Hoffman, 2000). Barney (1991) destaca que nem todas as empresas possuem recursos com capacidade de proporcionar vantagens competitivas e que um recurso para ser capaz de gerar vantagens competitivas deve contar com as seguintes características: serem raros, valiosos, imperfeitamente imitáveis e não possuírem substitutos estratégicos equivalentes.

Contudo, o mercado, a indústria e a firma não são os únicos responsáveis pelo êxito competitivo da empresa. Meyer-Stamer (2001) afirma que o desenvolvimento industrial bem-sucedido não se estabelece somente com fatores presentes no nível empresarial ou com condições presentes no nível macroeconômico, sendo necessária ainda a articulação entre organizações públicas e privadas em diversos níveis. Esser *et al.* (1996) destacam que a competitividade não pode ser explicada exclusivamente pela perspectiva centrada no nível empresarial e estabelecem dois critérios complementares para a competitividade das empresas: estarem submetidas à competição com outras empresas de forma a buscarem aprimorar seus produtos; e estarem localizadas em redes articuladas que potencializem e apoiem os seus esforços. Destaca-se, assim, a necessidade de um entorno eficaz e a complementaridade entre competição e cooperação para a criação de competitividade. Partindo dessas considerações Esser *et al.* (1996) propõem o modelo de Competitividade Sistêmica.

Tal modelo decompõe a análise da competitividade, local, regional ou nacional, em quatro níveis distintos, porém interrelacionados: nível meta, relacionado a fatores de integração social de maneira a assegurar a coordenação entre os diferentes níveis; nível macro, relacionado à geração de políticas públicas e à manutenção da estabilidade do ambiente macroeconômico; nível meso, relacionado a fatores capazes de criar um entorno apto a fomentar e multiplicar os esforços das empresas; e nível micro, relacionado aos aspectos internos e ao entorno imediato das empresas (Esser *et al.*; 1996). A avaliação da competitividade no modelo sistêmico envolve uma percepção mais ampla sobre o meio da empresa, considerando as diretrizes dos governos em distintas esferas, a interação da empresa com seu ambiente e a coordenação de atividades conjuntas, tanto por parte do governo quanto da iniciativa privada, o que oferece uma complementação às propostas de Porter e da Visão Baseada em Recursos (Hoffmann, Costa & Bataglia, 2010).

Nota-se assim uma evolução na percepção de como se alcança a vantagem competitiva. Inicialmente focada no desempenho da empresa a partir das características da indústria em que ela se insere ou nos recursos e capacidades que ela dispõe passando para um modelo de análise

da competitividade focado nas características do entorno social da empresa. Dessa forma, a competitividade envolve não só as organizações diretamente relacionadas ao processo produtivo, mas o conjunto de relacionamentos capazes de fomentar sinergias e promover a competitividade e o desenvolvimento, tanto para empresas, quanto para a região ou país. Os modelos de avaliação de competitividade de destinos turísticos seguem essa perspectiva não só pela diversidade de indústrias envolvidas no setor (Hassan, 2000), mas pela necessidade de se implicar na análise os diferentes atores sociais que direta ou indiretamente sofrem os impactos do desenvolvimento da atividade, e por demandar colaboração e cooperação dos diferentes níveis de forma a competirem de forma efetiva (Crouch & Ritchie, 1999).

Ao analisar os modelos de competitividade de destinos turísticos, Miki, Gândara e Medina-Muñoz (2011) identificam entre os principais aqueles propostos por Ritchie e Crouch (1999) e Dwyer e Kim (2003). O modelo de Calgary, proposto por Crouch e Ritchie (1999), embora apenas conceitual (Rivero & Caldera, 2004), é reconhecido como uma das contribuições mais importantes para a competitividade de destinos turísticos (Castrillón *et al.*, 2011). O modelo parte de uma perspectiva sistêmica e relaciona o conceito de competitividade de um destino turístico à sua capacidade de contribuir para a economia local e para o aumento da qualidade de vida da população. Tal modelo vem sendo desenvolvido pelos autores e, em uma de suas versões mais recentes, a competitividade de um destino é avaliada a partir de cinco dimensões: Recursos Centrais e Atrativos, Fatores de Suporte e Recursos, Gestão do Destino, Políticas e Planejamento do Destino e Determinantes Qualificadores. As dimensões sofrem influência de aspectos macro e micro-ambientais do destino (Ritchie & Crouch, 2010).

Os aspectos macro-ambientais representam as possíveis externalidades ambientais, políticas, tecnológicas e econômicas, às quais o destino turístico encontra-se susceptível. Os aspectos competitivos microambientais são representados pelas diferentes empresas inseridas na cadeia produtiva do turismo (hotéis, operadoras, operadoras de receptivo, empresas de transporte, restaurantes, entre outras), associações, consumidores, órgãos públicos e outros *stakeholders* da atividade turística. Ritchie e Crouch (2010) ressaltam que para um destino ser efetivamente competitivo, ele deve funcionar como uma entidade, com propósitos claros e uma gestão voltada para atingir esses propósitos, e deve haver ainda cooperação e competição entre as empresas do destino. Wilde e Cox (2008) corroboram essa perspectiva ao identificar entre os principais fatores competitivos a capacidade do setor turístico local e das organizações governamentais cooperarem de forma a dotar o destino de sustentabilidade.

Dwyer e Kim (2003) propõem um modelo para a avaliação da competitividade de destinos turísticos contendo diversas variáveis inicialmente identificadas por Crouch e Ritchie (1999). O modelo de Dwyer e Kim (2003), no entanto, diferencia-se por ter estabelecido um relacionamento mais claro entre as variáveis, além de ter proposto um conjunto de possíveis indicadores para as

variáveis estabelecidas no modelo, desenvolvendo uma das limitações encontradas no modelo de Crouch e Ritchie (1999). O modelo de Dwyer e Kim (2003) conta com quatro dimensões: recursos, gestão do destino, condições situacionais e condições de demanda. Tais dimensões contribuiriam direta ou indiretamente para a competitividade do destino, que seria um objetivo intermediário para o resultado final pretendido: a prosperidade socioeconômica.

Na dimensão Gestão do Destino, Dwyer e Kim (2003) distinguem o papel da gestão realizada pelo governo do papel da gestão realizada pela indústria (*trade* turístico), e ressaltam a coordenação necessária, não só entre governo e indústria, mas com a própria comunidade, de forma a alcançar e/ou manter a competitividade do destino. São destacados cinco tipos de variáveis preponderantes na dimensão Gestão do Destino. Entre as variáveis em que a visão sistêmica (atuação integrada de toda a sociedade) mostra-se mais evidente pode-se citar: a Organização da Administração e o Planejamento e Desenvolvimento do Destino. O Quadro 1 demonstra os indicadores associados por Dwyer e Kim (2003) às variáveis relacionadas.

Quadro 1 – Indicadores Competitividade – Dimensão Gestão do Destino

Dimensão	Variáveis	Indicadores
Gestão do Destino	Organização da Administração	<ul style="list-style-type: none"> a) Coordenação entre setores; b) Representantes das visões dos setores; c) Elos de comunicação entre os setores; d) Fornecedor de informações; e) Monitoramento e Avaliação do desenvolvimento turístico.
	Políticas, Planejamento e Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> a) Visão de Longo Prazo; b) Visão de Futuro; c) Alinhamento com a visão formal da destinação; d) Desenvolvimento Integrado aos Demais Setores da Economia; e) Adequação às necessidades dos visitantes; f) Inventário de atrações; g) Identificação dos Competidores e Produtos h) Apoio da comunidade;

Fonte: Adaptado de Dwyer e Kim (2003) e Costa e Hoffmann (2006).

Devido ao corte de análise proposto (políticas públicas federais de desenvolvimento do turismo) alguns dos indicadores ora propostos podem não ser encontrados ao analisar a atuação das organizações componentes do CNT (ex.: apoio da comunidade, inventário das atrações, adequação às necessidades dos visitantes e alinhamento com a visão formal da destinação) por se tratarem de indicadores mais apropriados para o nível de destino, não de país. Ainda assim, os indicadores restantes proporcionam uma perspectiva sobre o comportamento esperado das organizações participantes do CNT.

Ainda sobre a gestão da destinação, alguns trabalhos internacionais mostram como ela pode se dar de forma cooperada e gerar competitividade para o destino. O Trabalho de Trimarchi

(2004) alude ao trabalho cooperado entre governo e empresas para tornar a cidade de Siena na Itália um destino de turismo cultural. Sobre esse mesmo tipo de turismo, André (2004) relatou o uso do planejamento estratégico com participação do poder público, empresas. Mas talvez o caso mais emblemático é relatado por Bonet (2004) que descreve a criação de um consórcio público-privado entre a Prefeitura de Barcelona, a Câmara de Comércio, Indústria e Navegação e a Fundação de Promoção da cidade. Com isso, eles lograram transformar uma cidade industrial em um dos destinos mais procurados na Europa, a partir das Olimpíadas de 1992.

Método de Pesquisa

Conforme destaca Cavalcanti (2006), o CNT tem suas origens em plena ditadura militar e possuía amplas funções deliberativas, porém com representatividade restrita. De uma maneira geral, no cenário pós-redemocratização, os conselhos foram criados para serem canais formais de aproximação do Estado com a sociedade, constituindo-se em instâncias participativas na formulação das políticas públicas, especialmente em temáticas sociais (Cavalcanti, 2006).

Em seu formato atual, o CNT é regido pelo Decreto Presidencial nº 6.705/2008. Seu regimento foi estabelecido pela Portaria nº 55, de 22 de abril de 2009, e tem entre suas principais atribuições: propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a formulação e implementação dos Planos Nacionais de Turismo – PNT; assessorar o Ministro de Estado do Turismo na avaliação do PNT; zelar pela aplicação da legislação que regula a atividade turística; propor ações que visem o desenvolvimento do turismo e o incremento do fluxo de turistas; e manifestar-se sobre questões relacionadas ao turismo.

O CNT é atualmente composto por 71 Conselheiros representantes de órgãos públicos, associações de empresas privadas, organizações da sociedade civil e pessoas de notório saber indicadas pela Presidência da República. Cumpre destacar que para as entidades da sociedade civil organizada e associações de empresas privadas a participação é voluntária com os custos da participação arcados diretamente pelas entidades participantes. Há um equilíbrio entre órgãos públicos e associações de empresas privadas no CNT (26 órgãos públicos, 30 associações de empresas privadas), com um menor número de organizações da sociedade civil (10 organizações) não vinculadas a uma atividade econômica específica, além de duas organizações do Sistema S.

A Presidência do CNT é de competência do Ministro de Estado do Turismo. As reuniões do Conselho são realizadas trimestralmente em caráter ordinário e extraordinariamente a partir de convocação de seu Presidente. A partir de cada reunião são lavradas Atas em que constam: data, local e hora de sua realização, nome dos presentes, pauta, resumo e resultado das discussões. As atas são lidas e discutidas na reunião seguinte, quando é facultado aos Conselheiros a

apresentação retificações ao texto proposto. Como forma de organizar os trabalhos do Conselho, é facultada a abertura de Câmaras temáticas para discussão de assuntos específicos.

Para analisar as relações entre as organizações que compõem o CNT e avaliar sua contribuição para a competitividade dos destinos turísticos brasileiros, optou-se por um método qualitativo. De forma mais específica procedeu-se uma pesquisa documental no acervo do Ministério do Turismo acerca do Conselho Nacional de Turismo. Foram analisadas as atas das reuniões do CNT realizadas entre os anos de 2003 (criação do Ministério do Turismo) e 2010 que totalizaram trinta e uma. Optou-se por não analisar as atas do ano de 2011 por entender se tratar de um ano atípico em função das mudanças que ocorreram tanto na estrutura do próprio Ministério quanto no Governo Federal.

A análise de discurso foi preterida pela análise de conteúdo devido ao fato de que as atas (fonte documental de análise), embora validadas pelas organizações participantes, não necessariamente exprimem o exato contexto em que o discurso foi feito, não raramente restringindo o registro aos principais pontos observados pelo seu redator. Pretendeu-se, assim, a realização de análise de conteúdo dos documentos citados de forma a identificar nas intervenções dos Conselheiros, enquanto representantes de organizações turísticas nacionais. Os seguintes pontos foram analisados: a) que organizações se mostram mais participantes no Conselho; b) há cooperação e/ou conflito entre as organizações; c) as organizações participantes foram capazes de exprimir suas demandas; d) há uma avaliação crítica do processo de criação e implementação das políticas públicas federais de desenvolvimento do turismo e o monitoramento de seus resultados; e) as discussões e debates no âmbito do CNT contribuem para a geração de uma perspectiva de longo prazo compartilhada; f) quais os temas de maior interesse para as discussões. Por se tratar de uma análise longitudinal, procurou-se ainda: g) analisar os diferentes padrões de comportamento das organizações do CNT ao longo do tempo. A unidade de análise foi a intervenção do Conselheiro enquanto representante de uma organização nacional do turismo. Cada intervenção foi categorizada de acordo com a tipologia do Autor da Intervenção, Teor da Intervenção e Tema abordado.

Para classificação dos Autores da Intervenção, foram propostas três categorias: Órgãos Públicos, Associações de Empresas Privadas e Organizações e Representantes da Sociedade Civil. Órgãos Públicos são entendidos como órgãos da administração pública direta ou indireta, ou ainda organizações que representem os interesses de órgãos públicos (Fórum de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo das Capitais e Destinos Indutores). Para os fins do presente trabalho, também foram considerados órgãos públicos as organizações do Sistema S presentes no Conselho. Serão classificadas como Associações de Empresas Privadas aquelas organizações representantes de interesses de empresas de um setor do trade turístico, bem como as associações patronais representadas no

Conselho. A classificação Organizações da Sociedade Civil abrangerá as organizações não-governamentais, associações de classe e demais organizações da sociedade civil presentes no Conselho. Foram também inseridas nessa classificação as pessoas de notório saber indicadas pelo Presidente da República.

O teor das intervenções foi classificado da seguinte forma: favorável, desfavorável, neutro ou ambivalente. Os temas abordados serão classificados em cinco categorias: financiamento, entendido como o financiamento oferecido às entidades privadas do setor turismo; legislação, abrangendo a legislação própria do setor, bem como a legislação correlacionada, além de instrumentos infralegais que tenham a função de regulamentar, tais como decretos, portarias, instruções, entre outros; políticas públicas de turismo, entendida como as políticas desenvolvidas ou de responsabilidade direta do Ministério do Turismo ou da Embratur; políticas públicas correlatas, entendida como as políticas públicas desenvolvidas ou de responsabilidade de outros órgãos que não o Ministério do Turismo ou a Embratur; e outros, para as intervenções não classificadas nas categorias anteriores. O Quadro 2 traz as categorias que orientarão a classificação das intervenções das Organizações do Conselho.

Quadro 2 – Categorias Intervenções Organizações do Conselho

Autor da Intervenção	Teor/ Direção	Temas
i. Órgãos Públicos	i. Favorável	i. Financiamento
ii. Associações Empresas Privadas	ii. Desfavorável	ii. Legislação
iii. Organizações da Sociedade Civil, Associações de Classe e Indicações Presidente da República	iii. Neutro iv. Ambivalente	iii. Políticas Públicas Turismo iv. Políticas Públicas Correlatas v. Outros

Resultados

A partir da leitura e análise das atas das reuniões do Conselho, as intervenções das organizações foram classificadas de acordo com as categorias propostas e foram tabuladas e organizadas em planilha agrupando as intervenções pela reunião em que foram realizadas e pelo ano da realização das reuniões. Tais ações objetivaram facilitar a realização das análises. A seguir serão apresentados os principais achados considerando, em especial, o autor da intervenção e os principais temas abordados.

Conforme esperado, o Ministério do Turismo ocupa um papel central nas discussões do Conselho Nacional de Turismo. Além de presidir e moderar as reuniões, cabe-lhe convocar e pautar as reuniões (conforme estabelecido no Regimento do Conselho), definindo de antemão quais assuntos serão tratados. As Câmaras Temáticas dispõem sempre de um representante do Ministério de forma a desempenhar o papel de assessoria técnica aos debates ali desenvolvidos. Tais ações pesam de sobremaneira a posição central do Ministério e não necessariamente

contribuem para um intercâmbio livre de ideias e opiniões entre as demais organizações participantes. Vale destacar que algumas organizações representantes de associações de empresas privadas participantes do Conselho buscam apoio junto ao Ministério para a realização de suas atividades. Apesar da existência de críticas e de intervenções desfavoráveis, o apoio financeiro do MTur pode ter o efeito de inibir a atuação das organizações, especialmente no tocante às críticas apresentadas.

As intervenções realizadas pelo Ministério são normalmente expositivas e tratam a respeito de resultados institucionais do órgão ou de resultados gerais do setor turismo em âmbito nacional. Em poucas ocasiões o MTur se posiciona no sentido de cobrar uma ação ou de criticar o comportamento das organizações participantes, adotando normalmente uma postura neutra. Entre as demais organizações públicas participantes do Conselho, em termos de participação das reuniões, destacam-se os bancos oficiais de fomento (BNDES, Caixa, Banco do Brasil, BNB e BASA). Suas intervenções são normalmente descritivas a respeito de seus produtos financeiros e dos resultados em termos de empréstimos realizados para as empresas do setor de turismo.

As Associações de Empresas Privadas são as que apresentam maior diversidade em suas intervenções perpassando desde descrições a respeito dos resultados organizacionais e análises de conjuntura de seus setores específicos, discursos favoráveis, neutros e desfavoráveis. Os temas desenvolvidos seguem o mesmo padrão de diversidade. As associações de empresas privadas são responsáveis pela maioria das intervenções realizadas nas reuniões do CNT. As Organizações da Sociedade Civil e Entidades de Classe, condizente com a quantidade de representantes, são as que apresentam menor participação. As intervenções das organizações privadas não raramente têm um teor apenas descritivo sobre os resultados atingidos ou sobre a conjuntura de seu setor de atuação, o que denota a existência de comunicação e intercâmbio de informações entre as organizações, condições relatadas por Dwyer e Kim (2003) como necessárias para a competitividade.

Nota-se, a partir do material analisado, a existência de processos de cooperação e articulação entre as diferentes organizações do CNT. É possível identificar processos de cooperação entre órgãos públicos, entre órgãos públicos e privados e também entre órgãos privados. Por se tratar da organização central do CNT, o Ministério do Turismo, conforme já destacado, normalmente presta apoio especialmente às associações privadas. No entanto, além desse apoio, pode-se identificar situações em que o Ministério do Turismo, em diferentes momentos, convoca a atuação dos demais órgãos do Conselho, especialmente os representantes de associações patronais e de setores da economia do turismo, a auxiliar na busca por recursos orçamentários para o MTur junto aos parlamentares. Durante as primeiras reuniões do CNT, pode-se identificar intervenções do MTur em que as diversas organizações do Conselho são demandadas a se articularem para demonstrar as dimensões e a importância do setor turismo.

Mazaro (2007) identifica, entre os indicadores para desenvolvimento da atividade turística, o montante e a regularidade dos orçamentos voltados para a atividade turística. Dwyer e Kim (2003) ressaltam a necessidade de um amplo processo de coordenação e apoio entre todas as organizações para se alcançar o desenvolvimento sustentável e a competitividade do destino. Nesse sentido, por muitas vezes cabe à organização responsável pela gestão do destino o papel de assegurar processos de cooperação entre as demais organizações (Dwyer & Kim, 2003).

Embora em quantidade reduzida, nota-se a presença de conflitos de interesses entre as entidades. Entre os mais recorrentes pode-se identificar o conflito entre as empresas e associações ligadas ao setor hoteleiro e a organização representante dos cruzeiros marítimos no tocante à contribuição dos cruzeiros para o desenvolvimento econômico local. Outro ponto de conflito pode ser identificado quando da solicitação de entrada de novas organizações no CNT, como no caso de solicitação da Confederação Nacional do Comércio – CNC – em função do conflito de competências com a Confederação Nacional de Turismo – CNTur – em vias de criação a época. Apesar da resistência de algumas organizações do Conselho a CNC acabou aceita.

Outra situação de conflito identificada foi a relação entre os bancos oficiais de fomento e as associações de empresas privadas sobre as condições para financiamento praticadas. A quinta reunião do CNT (realizada em junho de 2004) foi dedicada quase que exclusivamente ao tema. Nesse caso, a partir das demandas e críticas apresentadas no Conselho e da atuação do Ministério do Turismo foi possível a conciliação entre os interesses de ambas partes com a proposição de novos produtos financeiros mais adaptados aos interesses e demandas do setor. Dessa forma, o tema financiamento que era extremamente sensível no início da implantação do CNT, embora ainda presente nas reuniões seguintes, foi minorado e tornou-se uma reclamação de caráter mais pontual e restrito a algumas associações privadas.

Ainda no início das atividades do CNT diversas críticas foram feitas, especialmente por parte das associações de empresas privadas, sobre a carga de impostos e tributos incidentes sobre as empresas do setor de turismo. Mais uma vez nessa situação pode-se notar que a defesa dos interesses do setor foi efetiva, uma vez que obteve resultados positivos a partir das demandas apresentadas no CNT. No caso específico houve a redução da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS – para as empresas do setor. Em ambas as situações pode-se verificar que a atuação conjunta das organizações (públicas e privadas) participantes do Conselho levou a um resultado que contribui diretamente para o aumento da capacidade do setor competir, seja por meio de sua desoneração, seja por meio de melhores condições de financiamento.

Temas relacionados à legislação também se mostraram recorrentes nas discussões do Conselho, com uma grande quantidade de legislações e normas abordadas e um predomínio de intervenções desfavoráveis. Entre as normas mais citadas encontra-se a Lei Geral do Turismo – Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Embora a Lei tenha sido aprovada em 2008 há registros de

debates sobre seu conteúdo no CNT desde 2004, inclusive com a formação de consenso entre as associações de empresas do setor de alojamentos e hospedagem. A Lei Geral do Turismo é um marco regulatório do setor e é compreendida pelas organizações do Conselho como um tema central para o desenvolvimento do turismo nacional. Apesar de sua importância, a Lei não foi um ponto de grandes debates ou de conflito de interesses aberto entre as organizações durante as reuniões do Conselho. Por se tratar de tema relativo à legislação, eventualmente os representantes do Conselho com interesses mais diretos sobre o tema tenham optado por buscar influenciá-la diretamente junto ao Poder Legislativo.

Apesar de a cada reunião realizada serem apresentados os resultados trimestrais das políticas e programas desenvolvidos pelos Departamentos e Secretarias do Ministério, não há uma crítica ou um debate aprofundado por parte do CNT sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo MTur. As análises e críticas são normalmente superficiais e restritas a ações (ex.: Salão do Turismo) ou a políticas específicas (ex.: Escritórios de Promoção Brasileira no Exterior e Turismo Social e Infância). Ao tratar de políticas públicas correlatas ao turismo as intervenções normalmente mostram-se desfavoráveis. O setor de transportes (tanto terrestre quanto aéreo) destaca-se como o mais recorrente pela carência de infraestrutura necessária para a chegada de turistas, especialmente estrangeiros.

No âmbito do próprio CNT pode-se identificar críticas internas (tanto de Conselheiros como de representantes do MTur) à gestão do Conselho. Os principais pontos criticados foram o tamanho do Conselho e a organização dos trabalhos, de forma que nem todas as organizações participantes conseguem se pronunciar e que os debates vêm se tornando superficiais. Percebe-se que não raramente o debate acaba restrito a algumas poucas organizações que não necessariamente representam os interesses da coletividade das organizações participantes do CNT. Embora o Conselho Nacional do Turismo tenha crescido e aumentado sua representatividade por contar com representantes de diversos setores da cadeia produtiva do turismo, criou-se um problema de representatividade, uma vez que a presença de organizações no Conselho não significa necessariamente que seus interesses sejam representados. O resumo dos achados está no Quadro 3.

A partir dos achados nas atas das Reuniões do Conselho Nacional de Turismo foi analisada a capacidade do CNT gerar competitividade dos destinos turísticos nacionais, considerando duas das dimensões presentes no modelo de Dwyer e Kim (2003). Na Dimensão Organização da Administração são encontradas referências positivas para os seguintes indicadores: a) Coordenação entre setores; b) Representantes das visões dos setores; c) Comunicação entre os setores; e d) Fornecedor de informações. O indicador e) Monitoramento e Avaliação, embora haja a apresentação dos resultados por parte do MTur, não se nota uma análise sistemática por parte

dos membros do Conselho em relação ao alcance das metas e objetivos estipulados, conforme descrevem Dwyer e Kim (2003).

Quadro 3 – Resumo dos Conteúdos

Tipo de relação	Tema	Principais Atores envolvidos
Cooperação	Busca por recursos parlamentares.	MTur e empresas.
	Redução de impostos (COFINS).	Organizações públicas e privadas.
	Intercâmbio de informações	Organizações públicas e privadas.
Conflito	Oferta de hospedagem.	Cruzeiros e hotéis.
	Financeiro.	Bancos e empresas.
	Político.	CNT e CNC.
Crítica	Atuação/ Gestão do CNT.	Organizações públicas, privadas.
	Políticas Públicas Correlatas ao Turismo.	Organizações privadas.
	Legislação.	Organizações privadas.

Na Dimensão Planejamento e Desenvolvimento nenhum dos indicadores propostos encontrou evidências positivas na atuação do CNT descrita nas atas. Os dois primeiros indicadores a) Visão de Longo Prazo e b) Visão de Futuro, embora haja participação do Conselho nos Documentos Referenciais que orientaram a elaboração dos Planos Nacionais de Turismo 2008 – 2011 e 2012 – 2014, entende-se que tais documentos tiveram sua origem no próprio Ministério não havendo evidências de que a participação dos membros do Conselho tenha gerado contribuições substantivas à proposta original. Tomando por referência o caso de Barcelona descrito por Bonet (2004), as organizações participantes não se envolveram na elaboração do plano apenas, mas desenvolverem ações cooperativas de desenho de novos produtos para atração de turistas. Para a geração de condições favoráveis à competitividade pressupõem-se um processo participativo mais ativo entre as diferentes organizações no processo de planejamento (Crouch & Ritchie, 1999; Dwyer & Kim, 2003), com desdobramentos do processo de planejamento central para os planejamentos setoriais de cada uma das organizações (André, 2004). Tais características qualificadoras da participação no processo de planejamento não foram encontradas nos documentos analisados.

O indicador g) Identificação de Competidores, por se tratar de um indicador mais aferível para destinos turísticos específicos, foi de difícil operacionalização em um corte geográfico nacional em um país de grandes dimensões e diversidades. De toda forma, não foi possível localizar nas atas e nos debates do Conselho referências a práticas de outros destinos internacionais caracterizados como competidores. O indicador d) Desenvolvimento Integrado aos demais Setores da Economia não encontrou suporte nos debates do Conselho para sua corroboração ou rejeição. O Quadro 4 destaca os resultados aferidos para os indicadores de competitividade propostos.

Quadro 4 – Resultados Aferidos para os Indicadores de Competitividade.

Dimensão	Variável	Indicadores	Percepção sobre o conteúdo tratado em relação à gestão do turismo
Gestão do Destino	Organização da Administração	a) Coordenação entre setores;	Positivo
		b) Representantes das visões dos Setores	Positivo
		c) Comunicação entre os setores;	Positivo
		d) Fornecedor de informações;	Positivo
		e) Monitoramento e Avaliação do desenvolvimento turístico.	-
	Políticas, Planejamento e Desenvolvimento	a) Visão de longo prazo;	-
		b) Visão de Futuro	-
		d) Desenvolvimento Integrado;	-
		g) Identificação dos Competidores	-

A revisão das contribuições teóricas sobre competitividade e dos principais modelos de competitividade de destinos turísticos apontam no sentido de que a cooperação e a gestão compartilhada entre organizações públicas e privadas são fatores capazes de influenciar a competitividade turística. Embora o CNT institucionalmente ocupe uma posição privilegiada na formulação e acompanhamento das políticas públicas de turismo e seja um espaço para a gestão compartilhada do turismo brasileiro, a análise de suas atividades seguindo os indicadores propostos por Dwyer e Kim (2003) para a gestão do destino demonstra pontos positivos, porém ainda com aspectos que necessitam ser desenvolvidos para que o CNT possa contribuir de forma mais abrangente para a competitividade dos destinos turísticos brasileiros.

Ao analisar a atuação do CNT em uma perspectiva longitudinal, nota-se a redução da participação das organizações do Conselho, especialmente com intervenções críticas, entre o primeiro (2003 a 2006) e o segundo (2007 a 2010) quadriênios analisados. Nos anos de eleições federais (2006 e 2010) há uma diminuição ainda mais drástica nas intervenções. A diminuição da participação é acompanhada por uma aparente involução nos trabalhos do Conselho Nacional de Turismo com a redução de comportamentos entendidos como positivos. A apresentação de demandas, a cooperação entre as organizações participantes e a defesa de interesses coletivos encontram-se mais presentes nas primeiras reuniões do CNT e se tornam mais escassas em reuniões mais recentes.

Alguns fatores podem ser apontados como explicativos para essa situação. O primeiro relaciona-se às mudanças na gestão do Ministério com a substituição de Ministros (entre 2007 e 2011 três ministros ocuparam a pasta). Outro fator de influência identificado foi a alteração no Regimento Interno do Conselho que supostamente migrou os debates para as Câmaras Temáticas. Ainda que se considere que o primeiro quadriênio coincida com a criação do Ministério e possa se associar a quantidade de participações e de críticas à incipiência das atividades, era de se esperar

que, com a maturação dos trabalhos do Ministério houvesse um aprofundamento e uma maior crítica aos trabalhos desenvolvidos.

As mudanças no Ministério, organização central na gestão do Conselho, e na estrutura do Conselho podem ter ocasionando a desmobilização das demais organizações participantes. Dwyer e Kim (2003) destacam o papel do governo na manutenção da competitividade, ressaltando, entre outros aspectos, a necessidade de coordenação entre as diferentes organizações públicas e privadas para a gestão do destino turístico e o envolvimento de todos os *stakeholders* para a tomada de decisões. Esser *et al.* (1996) ao analisar a competitividade no nível meso destacam que as organizações governamentais devem atuar no sentido de fomentar a cooperação entre as demais. Ou seja, nos dois modelos com características sistêmicas evidencia-se a necessidade do papel de coordenação por parte do governo. Assim sendo, as mudanças ocorridas na estrutura do Ministério do Turismo, tendo por agravante ser uma organização relativamente nova e ainda pouco institucionalizada, podem ter influenciado a continuidade dos trabalhos do Conselho.

Outro ponto a ser destacado é o apoio financeiro, via recursos de convênios, prestado pelo Ministério às organizações do CNT. Embora analisem os relacionamentos em redes de empresas, Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011) ressaltam que a falta de resultados em uma rede pode estar relacionada à pouca cooperação e ao predomínio da competição entre as organizações participantes. Uma vez que os recursos financeiros a sua disposição são escassos, ao iniciar uma política de apoio financeiro às organizações do Conselho, o Ministério do Turismo pode ter fomentado a competição entre as organizações por apoio e a consequente redução de sua propensão a cooperar. Esse processo parece ser autofágico, onde quanto mais presente no CNT, mais possibilidade de disputar os recursos, e então, o interesse privado pode se sobressair ao coletivo, principalmente, quando esse último estiver minorado, como ressaltaram Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011).

Conclusão

A análise da atuação e das relações entre as organizações a partir das atas das reuniões do Conselho Nacional de Turismo permite inferir que a atuação do CNT tem potencial para contribuir de forma positiva para a competitividade do turismo nacional. No que tange à variável organização da administração as atuações do CNT demonstram estar em conformidade com as características descritas no modelo de Dwyer e Kim (2003) a exceção do indicador monitoramento e avaliação onde a atuação do Conselho deveria ser mais sistemática. A variável planejamento e desenvolvimento, por sua vez, não encontra na atuação do CNT descrita nas atas de suas reuniões indícios que corroborem uma avaliação positiva para os indicadores propostos por Dwyer e Kim (2003).

As diferentes organizações do Conselho demonstraram, especialmente nos primeiros anos de atuação do CNT, capacidade de coordenação, de articulação, de defesa de seus interesses, de se comunicarem e se mobilizarem. Tais características, no entanto, vêm perdendo força e não vêm contribuindo para a formação de uma visão compartilhada de longo prazo ou de desenvolvimento integrado junto a outros setores. Uma conclusão que se deriva é que essas relações podem se deteriorar ao longo do tempo. Franco (2007) ao falar de cooperação empresarial, situa que ela vai de uma fase chamada de intencional até uma fase estratégica. A impressão que se tem é que ela vai se ampliando ao longo do tempo. No entanto, como apontado por Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011) a falta de resultados impacta negativamente na cooperação. Talvez seja isso o que ocorre no MTur, no princípio foram encontrados mais resultados que na etapa final da análise.

Conforme ressaltado por Dwyer e Kim (2003) o governo desempenha diversos papéis para o desenvolvimento e a competitividade de um destino, entre eles o de coordenação das organizações públicas e privadas para a gestão do destino turístico e o envolvimento de todos os *stakeholders* para a tomada de decisões. As mudanças na gestão do Ministério podem ter influenciado a confiança das organizações participantes nos trabalhos desenvolvidos. De forma complementar a política de apoio às organizações participantes do Conselho Nacional de Turismo com recursos de convênios desenvolvida pelo MTur pode ter causado um aumento na competição entre as organizações e a redução da propensão à cooperar. A redução da confiança entre as organizações e o aumento da competitividade entre as organizações teriam influência direta sobre a capacidade do Conselho em cooperar, compartilhar informações e desenvolver uma visão de futuro conjunta, como destaca Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011).

Os resultados ora apresentados não devem ser entendidos como definitivos, mas um primeiro passo para o estudo do CNT como instituição capaz de contribuir para a competitividade do turismo nacional. Entre as limitações do estudo pode-se destacar o contexto em que as relações são descritas nas atas das reuniões, além da ausência de análise de outras fontes documentais. Espera-se que as interações entre as organizações não sejam restritas às reuniões do Conselho. Embora as atas do Conselho sejam uma importante fonte de informações, o presente estudo pode ser complementado a partir de outras técnicas de pesquisa, tais como realização de entrevistas e a aplicação de questionários junto aos conselheiros a respeito da atuação do CNT. Os diferentes métodos propostos possibilitariam diferentes fontes de evidência de forma a proporcionar uma análise triangular, visando ampliar e aprofundar os conhecimentos a respeito do fenômeno estudado (Yin, 2010).

Referências:

André, M. (2004). Políticas Locales de Dinamización Turística y Grandes Atractivos Culturales: El Caso de Figueras. In: Sentias, Josep F. Casos de Turismo cultural: de la planificación estratégica a la gestión del producto. Barcelona: Ariel.

Barney, J.B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, v. 17, p. 99-120.

Bonet, L. (2004). La estrategia de Turismo de Barcelona, un consorcio público-privado de éxito. In: Sentias, Josep F. Casos de Turismo cultural: de la planificación estratégica a la gestión del producto. Barcelona: Ariel.

Brasil, Presidência da República. Decreto Presidencial nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília. (disponível em <http://www.turismo.gov.br>, acesso em 28 de novembro de 2011).

Castrillón, I.D.; Canto, A.G.; Cantorna, A.S.; Cerradelo, L.B. (2011). Análisis de los Principales Modelos Explicativos de la Competitividad de los Destinos Turísticos en el Marco de la Sostenibilidad. *Revista Cultura y Turismo*, ano 05, nº 02.

Castro, M.; Bulgacov, S.; Hoffmann, V.E. (2011). Relacionamentos Interorganizacionais e Resultados: Estudo em uma Rede de Cooperação Horizontal da Região Central do Paraná. *RAC, Curitiba*, v. 15, nº 1.

Cavalcanti, P. A. B. (2006). Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) Fundação Getúlio Vargas.

Costa, H.A.; Hoffmann, V.E. (2006). Competitividade de destinações turísticas: elementos e indicadores aplicados no estudo da administração turística de Balneário Camboriú – SC – Brasil. *Turismo em Análise*, v.17, n. 2, p. 113-134.

Coyney, K.P. (1986). Sustainable competitive advantage: What It Is, What it Isn't. *Business Horizons*.

Crouch, G. I.; Ritchie, J. R. B. (1999). Tourism, Competitiveness, and Societal Prosperity. *Journal of Business Research*, vol. 44, n. 3, p. 137–152.

Dwyer, I.; Kim, C. (2003). Destination Competitiveness: Determinants and Indicators. *Current Issues in Tourism*, v.6, n.5.

IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
30 de agosto a 01 setembro de 2012 – Universidade Anhembi Morumbi - São Paulo

Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D.; Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad Sistémica: Nuevo Desafío a las Empresas y a la Política. Revista de la Cepal, n. 59, p. 39-52.

Franco, M. J. B. (2007) Tipologia de Processos de Cooperação Empresarial: uma Investigação Empírica sobre o Caso Português. Revista de Administração Contemporânea, Vol. 11, Número 03.

Furrer, O.; Thomas, H.; Goussevkaia, A. (2008). The structure and evolution of the strategic management field: a content analysis of 26 years of strategic management research. International Journal of Management Reviews, v. 10. n. 1, p. 1-23.

Grant, R. M. (1991). The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. California Management Review, p.114-135.

González, M.B.; Ruiz, D.F. (2006). La Competitividad Internacional de los Destinos Turísticos: del enfoque Macroeconómico al enfoque Estratégico. Cuadernos de Turismo, nº 17, p. 7-24, Universidad de Murcia.

Hassan, S. S. (2000). Determinants of Market Competitiveness in an Environmentally Sustainable Tourism Industry. Journal of Travel Research, Vol. 38, p. 239-245.

Hoffman, N. P. (2000). An examination of the “Sustainable competitive advantage” concept: past, present, and future. Academy of Marketing Science Review, n. 4, p. 1-16.

Hoffmann, V. E.; Costa, H. A.; Bataglia, W. (2010). Systemic Competitiveness in Tourism. In: EURAM - European Academy of Management, 2010, Roma, Anais do EURAM.

Mazaro, R. M. (2007). La Sustentable Levedad del Visitar: modelo de evaluación de competitividad y sostenibilidad estratégica de destinos turísticos. Turismo - Visão e Ação - vol. 9 - n.3, p. 325-339.

Meyer-Stamer, J. (2001). Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Cluster, Política de Localização e Competitividade Sistêmica. Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper, n. 28.

Miki, A.F.C.; Gândara, J.M.G.; Medina-Muñoz, D.R. (2011). O Estado Atual das Pesquisas Sobre Competitividade Turística no Brasil. VIII Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, Balneário Camboriú – SC, Anais VIII ANPTUR.

Ministério do Turismo. Atas da 1ª à 32ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo. Brasília. (disponível em www.turismo.gov.br, acesso em 28 de novembro de 2011).

IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
30 de agosto a 01 setembro de 2012 – Universidade Anhembi Morumbi - São Paulo

_____. Portaria nº 55, de 22 de abril de 2009. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília. (disponível em <http://www.turismo.gov.br>, acesso em 28 de novembro de 2011).

_____. Plano Nacional de Turismo 2003 - 2007. Brasília: 2003. (disponível em www.turismo.gov.br, acesso em 28 de novembro de 2011).

Porter, M. (1986). *Estratégia Competitiva*. São Paulo: Campus, Capítulos 1 e 2.

Ritchie, J. R. B.; Crouch, G. I. (2010). A Model of Destination Competitiveness/ Sustainability: Brazilian perspectives. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 44(5), pp. 1049-66.

Rivero, M. S.; Caldera, M. A. F. (2004). La Competitividad de los Destinos Turísticos: un Análisis Cuantitativo Mediante Modelos Logísticos. Aplicación a los Municipios Extremeños. *I Jornadas de Economía del Turismo*. Palma de Mallorca, p. 1-21, 28, 29 Mayo.

Trimarchi, M. (2004). Distritos culturales y desarrollo económico del territorio: la experiencia de los museos de Siena. In: Sentias, Josep F. *Casos de Turismo cultural: de la planificación estratégica a la gestión del producto*. Barcelona: Ariel.

Vasconcelos, F. C.; Cyrino, A. B. (2000). Vantagem Competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. *Revista de Administração de Empresas – RAE*, n. 4.

Wilde, S. J.; COX, C. (2008). Linking destination competitiveness and destination development: findings from a mature Australian tourism destination. *Proceedings of the Travel and Tourism Research Association (TTRA) European Chapter Conference*, Helsinki, p. 467-478.

Yin, R. K. (2010). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre, Bookman.