

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO:  
INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO EM CURITIBA  
SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL

CURITIBA  
2015

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO:  
INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO EM CURITIBA  
SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

Coorientador: Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

CURITIBA  
2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.  
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Gomes, Bruno Martins Augusto

Políticas públicas de turismo: interação empresários-setor público em Curitiba sob a ótica institucional / Bruno Martins Augusto Gomes. - 2015. 203 f.

Orientador: Huáscar Fialho Pessali.

Co-orientador: Adriano Nervo Codato.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Defesa: Curitiba, 2015.

1. Turismo – Políticas públicas. 2. Turismo – Curitiba (PR). I. Pessali, Huáscar Fialho, 1972-. II. Codato, Adriano Nervo. III. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. IV. Título.

CDD 338.4791

## ATA

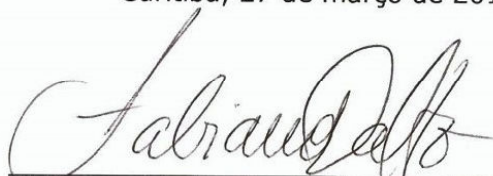
Os membros da Comissão Examinadora designados pelo Colegiado do PPPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná aprovaram a tese de Doutorado com o título "**Políticas Públicas de Turismo: Interação Empresários-Setor Público em Curitiba sob a Ótica Institucional**", apresentada pelo doutorando **BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES**, no dia 27 de março de 2015.

Seguem, em anexo, os pareceres dos integrantes da Comissão.

Curitiba, 27 de março de 2015



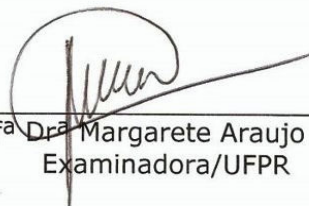
Prof. Dr. Húscar Fialho Pessali  
Presidente/Orientador/UFPR



Prof. Dr. Fabiano Abranches Silva Dalto  
Examinador/UFPR



Prof. Dr. Alessandro Eugenio Pereira  
Examinador/UFPR



Profª Dra. Margarete Araujo Teles  
Examinadora/UFPR



Profª Dra. Maria Cristina Aghélico Mendonça  
Examinadora/UFLA

Para Fernanda, Minervina e José Augusto (*in memoriam*).

## **AGRADECIMENTO**

Esse trabalho é fruto do meu esforço ao longo de quase quatro anos. Mas eu dificilmente chegaria até aqui se não fossem os seres especiais que me ajudaram. Nesses agradecimentos me remeto a apenas alguns deles presentes nesse período. Portanto, a minha lista de gratidão é bem mais ampla que a apresentada a seguir.

Primeiramente agradeço a Jesus e ao meu pai, José Augusto Gomes, que com outros amigos espirituais me iluminaram e, é possível dizer, em alguns momentos ao longo dessa jornada me carregaram.

Minha esposa Fernanda, apesar de já compartilhar minhas experiências acadêmicas desde o TCC, na graduação, e a dissertação, no mestrado, ao me parabenizar pela aprovação no doutorado, em meados de 2011, pouco imaginava que esta lhe exigiria renúncias ainda maiores. Assim, cabe um agradecimento a ela, mas também um pedido de desculpas pelas ausências em função desse meu objetivo.

Minervina, minha mãe, merece meu agradecimento pelo apoio incondicional, mas principalmente pelos ensinamentos profissionais e pessoais que me transmite. Obrigado pela vida e por me ensinar a viver.

Sou profundamente grato ao professor Doutor Huáscar Fialho Pessali. Um ser especial, que tive a honra de conhecer, e que contribuiu muito para minha trajetória. Apenas as suas orientações teóricas já seriam dignas de agradecimento. Mas além deste conhecimento, o professor Huáscar me marcou porque junto com toda a sua competência, ele traz consigo humildade, ponderação, abertura para o diálogo e muita dedicação ao trabalho. A manifestação da minha gratidão neste espaço é um pequeno gesto perante a sua importância na minha formação.

O professor Doutor Alfonso Vargas Sánchez fez a diferença nesse trabalho quando me aceitou, como bolsista da Fundação Carolina (à qual também sou agradecido) para o doutorado-sanduíche na Universidad de Huelva (UHU), Espanha. O professor Alfonso, assim como o professor Huáscar, para a minha feliz trajetória, concilia o vasto conhecimento acadêmico com bondade, disposição para ajudar e dedicação. Devido à Fundação Carolina e a ele, essa minha experiência na Espanha foi muito rica para a tese, inclusive em termos metodológicos, motivo que torna necessário exprimir minha gratidão ao professor Doutor Francisco Cruz Beltran, também da UHU.

Agradeço aos meus colegas professores do Departamento de Turismo da UFPR, Alexandre Biz, Dario Paixão, Deise Bezerra, José Gândara, Laura Camargo, Letícia Nitsche, Luciane Neri, Márcia Massukado, Margarete Teles, Miguel Bahl, Silvana Souza e Vander Valduga por compreenderem a importância do meu afastamento na metade final dessa jornada.

Registro meus agradecimentos aos professores do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR, por me proporcionarem novas formas de compreender o mundo. Em especial ao professor Doutor Alexsandro Eugênio Pereira, por me apoiar já nos primeiros passos dessa caminhada e ao professor Doutor Adriano Nervo Codato pelos direcionamentos na condução do trabalho.

Agradeço à professora Doutora Maria Cristina Angélico Mendonça, da Universidade Federal de Lavras (UFLA), por dedicar parte de seu tempo lendo o meu trabalho e por se deslocar de Minas Gerais a Curitiba para apresentar suas considerações sobre o mesmo.

À querida Cleunice Fritoli, sou grato pela exímia revisão que fez da tese com o seu respeitável conhecimento sobre a língua portuguesa. Traz-me tranquilidade saber que a tese foi revisada por ela.

Aos colegas das primeiras turmas de mestrado e de doutorado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR, obrigado pelo companheirismo e pelos ensinamentos trazidos de suas diferentes áreas de atuação.

Por fim, agradeço aos agentes do setor público e do setor privado que concederam parte de seu precioso tempo para conversar comigo ao longo da coleta de dados, contribuindo assim com uma parte essencial desse trabalho.

## RESUMO

A compreensão da interação entre empresários e setor público é requisito para que as políticas públicas de turismo contemplem os aspectos econômicos inerentes ao turismo assim como seus efeitos socioculturais e ambientais. Esta tese 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 cumpri-lo foi elaborado um referencial teórico sobre institucionalismo, interação, políticas públicas e turismo. A partir dele e de uma metodologia pautada na teoria fundamentada foram coletados e analisados os dados. Foram realizadas vinte e seis entrevistas com agentes do setor público e da iniciativa privada ligados ao turismo em Curitiba. Como resultado obteve-se primeiramente que os principais agentes que interagem com o setor público são Fecomércio, Sebrae e Abrasel. Desde sua criação, o Instituto Municipal de Turismo teve como principais ações a Feira do Largo da Ordem, a Galeria de Luz, o Fórum Metropolitano de Turismo, as Feiras Gastronômicas e a Copa do Mundo de Futebol 2014. A exposição sobre as instituições presentes na interação em Curitiba foi organizada em quatro temas: antecedentes da interação, interação para a organização do turismo no destino, distribuição dos custos e benefícios da interação e estágio da interação em Curitiba. Nos antecedentes da interação foram descritas a ação coletiva dos empresários, a interação dos burocratas e a trajetória. Sobre a interação para a organização do turismo no destino foram tratados dos temas frequência, coordenação, comando, negociação, setor público e os aspectos econômicos do turismo, importância do turismo no setor público, incrementalismo, gerencialismo, janelas de oportunidade, hábitos presentes na defesa de ideias, influências na formulação de políticas públicas, e setor público e a sustentabilidade do turismo. Já em relação à distribuição dos custos e benefícios na interação foram abordados expectativa, racionalidade limitada, incerteza, oportunismo, investimentos específicos e confiança. Sobre o estágio da interação entre empresários e setor público na cidade de Curitiba observou-se que ela se encontra em um nível intermediário, que portanto se aproxima da lealdade. Então apresentou-se a teoria fundamentada sobre interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo voltada para grandes cidades. Nesta destacou-se que os hábitos na defesa de ideias estão associados aos recursos destinados ao órgão de turismo, que, por sua vez, são a principal causa do incrementalismo. O gerencialismo é um hábito associado aos equipamentos turísticos e ao órgão de turismo. A mudança de governo explica a incerteza dos empresários relacionada a investimentos específicos e às indicações para os cargos do órgão de turismo. Conclui-se que o baixo conhecimento dos agentes sobre como potencializar a interação, os contatos pessoais, o desperdício de oportunidades e a construção ou não do futuro centro de convenções afetam a interação entre empresários e setor público em Curitiba. Assim, essa tese coloca em evidência um objeto até então pouco estudado e que portanto, para ser melhor compreendido requer vários analistas, com distintos instrumentos de análise.

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



## ABSTRACT

Understanding business and the public sector interaction is a requirement for tourism public policies contemplate the economic aspects of tourism and its social, cultural and environmental effects. This thesis aims to analyze the institutions present in the interaction between business and the public sector in tourism public policies, through a study in the city of Curitiba. To fulfill it, a theoretical framework on institutionalism, interaction, public policy and tourism was designed. From it and using a methodology based in the grounded theory were collected and analyzed the data. Twenty-six interviews with agents of the public sector and the private sector related to tourism in Curitiba were ran. As a result was obtained first that the main agents that interact with the public sector are Fecomércio, Sebrae and Abrasel. Since its inception, the Municipal Tourism Institute had the main actions the Largo da Ordem Fair, the Christma's Light Gallery, the Metropolitan Tourism Forum, the gastronomic fairs, the FIFA World Cup. The exhibition about the institutions presents in the interaction was organized into four themes: history of interaction, interaction for the tourism organization in the destination, distribution of costs and benefits of interaction and stage of interaction in Curitiba. In the history of the interaction were described collective action of entrepreneurs, bureaucrats and the interaction of the trajectory. About the interaction for the tourism organization in the destination were treated the frequency issues, coordination, control, negotiation, public sector and the economic aspects of tourism, importance of tourism in the public sector, incrementalism, managerialism, windows of opportunity, habits present in the defense ideas, influences in the formulation of public policies, and public sector and the sustainability of tourism. Regarding the distribution of costs and benefits in the interaction were discussed expectation, bounded rationality, uncertainty, opportunism, specific investments and trust. On the stage of interaction between business and public sector in the city of Curitiba was observed that it is at an intermediate level, so that approaches the loyalty. Then presented the grounded theory on interaction between public sector business in public policy focused on tourism cities. This was highlighted that in the interaction habits in the defense of ideas are associated with the resources allocated to tourism body, which, in turn, are the main cause of incrementalism. The managerialism is a habit associated with tourist facilities and tourism agency. The government change explains the business uncertainty related to specific investments and tourism political appointment. It is concluded that the low knowledge of the agents on how to strengthen the interaction, personal contacts, missed opportunities and the construction or not the future convention center affect the interaction between business and public sector in Curitiba. Thus, this thesis highlights an object hitherto little studied and therefore to be better understood requires several analysts with different analysis tools.

Keywords: Public Policy. Tourism. Interaction. Entrepreneurs.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - ESPECTRO INSTITUCIONAL DA INTERAÇÃO.....	30
FIGURA 2 - INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO: VOZ, SAÍDA E LEALDADE .....	43
FIGURA 3 - ANÁLISE DA INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	68
FIGURA 4 - ETAPAS DA COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	78
FIGURA 5 - MODELO PARA ANÁLISE DA INTERAÇÃO.....	85
QUADRO 1 - MAPA DOS AGENTES.....	86
QUADRO 2 - AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	88
QUADRO 3 - ANÁLISE DA INTERAÇÃO - HÁBITOS COLETIVOS DE PENSAMENTO E AÇÃO .....	91
QUADRO 4 - ESTÁGIO DA INTERAÇÃO.....	93
QUADRO 5 - AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA .....	101
FIGURA 6 - MAPA DA INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA.....	105
QUADRO 6 - SÍNTESE DOS HÁBITOS QUE ANTECEDEM A INTERAÇÃO E ALINHAMENTO ENTRE GRUPOS DE ENTREVISTADOS..	113
QUADRO 7 - SÍNTESE DOS HÁBITOS NA INTERAÇÃO PARA A ORGANIZAÇÃO DO TURISMO E ALINHAMENTO ENTRE GRUPOS DE EMPRESÁRIOS .....	134
QUADRO 8 - SÍNTESE DOS HÁBITOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS DA INTERAÇÃO E ALINHAMENTO ENTRE GRUPOS DE EMPRESÁRIOS .....	145
QUADRO 9 - AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO DA INTERAÇÃO EM CURITIBA.....	148

QUADRO 10 - SÍNTESE DOS HÁBITOS QUE CARACTERIZAM A INTERAÇÃO E ALINHAMENTO ENTRE GRUPOS DE EMPRESÁRIOS .....	155
FIGURA 7 - DIAGRAMA DA TEORIA FUNDAMENTADA SOBRE A INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO.....	158
FIGURA 8 - CONCEITOS QUE PAUTAM A TEORIA FUNDAMENTADA SOBRE A INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO..	169

## LISTA DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABEOC	Associação Brasileira de Empresas de Eventos
ABGTUR	Associação Brasileira dos Guias de Turismo
ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABRACCEF	Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras
ABRAJET	Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ACP	Associação Comercial do Paraná
ASCORES	Associação dos Comerciantes da Região da Praça da Espanha
CAT	Central de Atendimento ao Turista
CCVB	Curitiba Região e Litoral Convention & Visitors Bureau
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
COP-8	8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica
ECT	Economia dos Custos de Transação
FCC	Fundação Cultural de Curitiba FCC
FECOMÉRCIO	Federação do Comércio do Paraná
FIEP	Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná
IMT	Instituto Municipal de Turismo
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
MOP-3	3ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PRODETUR	Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo
PIT	Posto de Informação Turística
RDC	Regime de Contratação Diferenciada
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEHA	Sindicato de Hospedagem e Alimentação de Curitiba
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio

SINDEGTUR	Sindicato Estadual dos Guias de Turismo do Paraná
SINDETUR	Sindicato das Empresas de Turismo no Estado do Paraná
SINDOTEL	Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba
TIP	Tourist Information Points
UFPR	Universidade Federal do Paraná
URBS	Urbanização de Curitiba S/A
WTO	World Tourism Organization

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	19
2.1 ABORDAGENS INSTITUCIONAIS .....	19
2.1.1 Instituições e custos de transação.....	22
2.1.2 Instituições e hábitos.....	24
2.1.3 Racionalidade, incerteza, trajetória, expectativa e confiança.....	26
2.2 INTERAÇÃO ENTRE EMPRESÁRIOS E SETOR PÚBLICO .....	32
2.2.1 Negociação entre empresários e setor público .....	33
2.2.2 Institucionalização de voz, saída e lealdade .....	37
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INSTITUCIONALIDADES DO TURISMO .....	45
2.3.1 Políticas públicas: um foco na formulação e nas instituições.....	45
2.3.2 Políticas públicas de turismo e suas institucionalidades .....	57
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	71
<b>4 INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO</b> .....	83
4.1 MODELO DE ANÁLISE DA INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	83
4.2 INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA .....	95
4.2.1 Contexto das políticas públicas de turismo em Curitiba .....	95
4.2.2 Hábitos que antecedem a interação.....	106
4.2.2.1 Ação coletiva dos empresários .....	106
4.2.2.2 Interação dos burocratas .....	108
4.2.2.3 Trajetória .....	110
4.2.2.4 Síntese dos hábitos que antecedem a interação e alinhamento entre os grupos de entrevistados .....	112
4.2.3 Hábitos na interação para a organização do turismo no destino.....	115
4.2.3.1 Frequência .....	115
4.2.3.2 Coordenação .....	115
4.2.3.3 Comando .....	116
4.2.3.4 Negociação .....	117

4.2.3.5 Setor público e os aspectos econômicos do turismo .....	120
4.2.3.6 Importância do turismo no setor público .....	121
4.2.3.7 Incrementalismo.....	123
4.2.3.8 Gerencialismo.....	124
4.2.3.9 Janelas de oportunidade.....	126
4.2.3.10 Hábitos presentes na defesa de ideias.....	128
4.2.3.11 Influências na formulação de políticas públicas.....	130
4.2.3.12 Setor público e a sustentabilidade do turismo .....	131
4.2.3.13 Síntese dos hábitos na interação para a organização do turismo no destino e alinhamento entre os grupos de entrevistados .....	133
4.2.4 Hábitos na distribuição dos custos e benefícios na interação .....	137
4.2.4.1 Expectativa.....	137
4.2.4.2 Racionalidade limitada.....	138
4.2.4.3 Incerteza.....	140
4.2.4.4 Oportunismo.....	141
4.2.4.5 Investimentos específicos.....	142
4.2.4.6 Confiança.....	143
4.2.4.7 Síntese dos hábitos na distribuição dos custos e benefícios da interação e alinhamento entre os grupos de entrevistados .....	144
4.2.5 Caracterização do estágio da interação.....	147
4.2.5.1 Voz .....	149
4.2.5.2 Saída.....	152
4.2.5.3 Lealdade.....	153
4.2.5.4 Síntese dos hábitos que caracterizam a interação e alinhamento entre os grupos de entrevistados.....	154
4.3 INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO: UMA TEORIA FUNDAMENTADA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM GRANDES CIDADES .....	157
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>171</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>180</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>192</b>

## 1 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.

Outra peculiaridade do turismo diz respeito ao papel do setor público. Além deste ser fundamental para a oferta de infraestrutura necessária ao turista no destino (como segurança, saneamento, saúde, transporte e comunicação), há uma expectativa de que ele se aproxime dos empresários para assim formular políticas públicas que fortaleçam os aspectos econômicos do turismo no destino. E ao mesmo tempo é dever do setor público defender os interesses da sociedade, o que pode implicar em restringir o desenvolvimento do turismo.

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 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 houve 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 conglomera 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, essa tese 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 surgem as seguintes questões a serem respondidas nesta tese: como é a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo? Como analisar esta interação? Qual o contexto das políticas públicas de turismo em Curitiba? Quais as instituições presentes na interação entre empresários e setor público em Curitiba? Quais as lições podem ser tiradas desta interação para as políticas públicas de turismo em grandes cidades?

Para responder estas questões e trazer novos entendimentos para a área, esta tese tem como objetivo principal 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. Portanto, a análise está voltada não para uma política pública específica, mas para o conjunto das decisões, ações ou inações relacionadas ao turismo na cidade de Curitiba. A ênfase da análise é o período após a criação do Instituto Municipal de Turismo e do Conselho Municipal de Turismo, ou seja, de 2005

até 2014, período caracterizado pela institucionalização destes canais para a interação entre empresários e setor público exclusivos para o turismo.

Pretende-se construir um aporte teórico capaz de sustentar o estudo institucional da interação entre empresários e setor público no turismo; propor e aplicar um modelo para análise qualitativa das instituições presentes na interação entre empresários e setor público no turismo; apresentar o contexto e os agentes envolvidos com as políticas públicas de turismo em Curitiba; caracterizar a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo de Curitiba; formular conceitos sobre a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo, seguindo a Teoria Fundamentada.

Para analisar a interação empresários-setor público no turismo tem-se como base a teoria institucional, compreendendo instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação (HODGSON, 2003). Room (2011) destaca a importância de se reconhecer as estruturas institucionais que regulam as interações e escolhas humanas. Assim, aborda-se a interação com enfoque na negociação, ou seja, a busca das partes por um acordo frente a um problema (STRAUSS, 1978). Também compõem a análise da interação os conceitos de voz, saída e lealdade, de Hirschman (1973). Estes conceitos são aplicados às políticas públicas entendendo-as como ação ou inação intencional realizada por um agente ou grupo de agentes do setor público ao lidar com um problema (ANDERSON, 2011). Finalmente, considera-se as especificidades das políticas públicas de turismo, pois ao mesmo tempo em que o setor público deve conduzir o processo juntamente com os empresários, sua atuação também é necessária para garantir a sustentabilidade da atividade (BRUYN; ALONSO, 2012; WTO, 2000)

Em termos metodológicos foi adotada a teoria fundamentada, ou seja, um conjunto de procedimentos para coletar e analisar os dados objetivando a partir deles construir uma teoria sobre o fenômeno estudado (TAROZZI, 2011). A opção pela teoria fundamentada nesta tese se justifica, pois as pesquisas de turismo tendem a se limitar à aplicação de conhecimentos já consolidados de outras áreas, sem portanto desenvolverem teorias específicas da área. E muitos destes estudos são de caráter descritivo, dificultando o diálogo na área. Neste sentido tem-se a importância da opção pela teoria fundamentada, pois, como observam Timmermans e Tavory (2010), ela foi criada em reação à debilidade de pesquisas qualitativas as quais faziam ótimas

descrições mas acrescentavam poucos pontos teóricos relevantes. Finalmente, no turismo e na área de políticas públicas há uma ampla utilização da pesquisa qualitativa, porém a teoria fundamentada, apesar de suas possibilidades de contribuição, ainda é menos explorada.

Dessa forma, apresenta-se, primeiramente, o referencial teórico sobre institucionalismo, interação, políticas públicas e turismo. A seguir, expõe-se a metodologia na qual, previamente à descrição das etapas cumpridas na pesquisa, é apresentada uma introdução sobre teoria fundamentada com o intuito de assim subsidiar as pesquisas nas áreas de turismo ou políticas públicas que queiram pautar-se na referida metodologia. Então são expostos os resultados compostos pelas seções que tratam do mapa e contexto da interação em Curitiba, hábitos presentes nos antecedentes da interação, na organização do turismo em Curitiba e na distribuição dos custos e benefícios entre empresários e setor público no destino assim como apresenta uma teoria fundamentada sobre a interação empresários-setor público. Finalizando a tese são expostas as considerações sobre o tema trazendo as implicações teóricas e práticas da mesma.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ABORDAGENS INSTITUCIONAIS

Neste tópico o objetivo é construir uma fundamentação teórica que possibilite analisar o comportamento dos agentes sob a ótica do institucionalismo. A teoria institucional, como afirma Ligeró (2010), é multidisciplinar e com aplicações em vários ramos da ciência. As suas áreas originárias são a sociologia, a ciência política e a economia, conforme exposto por Théret (2003). A partir dessas tem-se a sua utilização na compreensão de outras áreas como os estudos das organizações, do turismo e das políticas públicas.

No turismo a abordagem institucional é reduzida. O que se usa está mais próximo da teoria das organizações, derivada em grande parte da vertente sociológica. Esse contexto levou à opção nesta tese pela teoria institucional, mas predominantemente a partir da ciência política e da economia, acrescentando assim novos entendimentos para a área do turismo.

Na Ciência Política, conforme relata Scott (2008), inicialmente a abordagem institucional se dedicava a questões constitucionais, morais, comportamento eleitoral, partidos políticos e opinião pública. Posteriormente passou a enfatizar a influência da sociedade no sistema político (grupos de pressão) e o individualismo metodológico (enfoque no indivíduo e sua motivação para a maximização da utilidade) dado origem ao neoinstitucionalismo na ciência política, ou novo institucionalismo, que se distingue em três escolas de pensamento: histórica, sociológica e escolha racional (HALL; TAYLOR, 2003).

Os teóricos da escolha racional consideram que o comportamento é determinado por um cálculo estratégico influenciado pelas expectativas sobre o comportamento dos outros atores (HALL; TAYLOR, 2003). Segundo Augier e Kreiner (2000), a teoria da escolha racional associa a racionalidade à busca do interesse próprio, em condições conhecidas, chegando a derivar matematicamente os padrões de comportamento. Mas para Immergut (1998) os agentes não maximizam o seu interesse próprio e sim defendem seus objetivos em um mundo incerto, elaborando estratégias de como melhor proceder sem saber exatamente o que acontecerá –

entendimento este adotado nesta tese melhor discutido nas páginas a seguir ao se tratar da racionalidade limitada.

Immergut (1998) relata que os institucionalistas históricos tratam das questões de poder e interesses com ênfase na influência da história, e das peculiaridades do destino. Hall e Taylor (2003) acrescentam que os institucionalistas históricos analisam o modo como as instituições repartem o poder, além de considerar a influência das ideias e do passado nas decisões. Segundo Théret (2003) o institucionalismo histórico tem uma posição eclética em relação às duas outras vertentes ao compreender os agentes como resultado da articulação entre cálculo e cultura. Como exposto por Hall e Taylor (2003) na perspectiva calculadora enfatiza-se os aspectos instrumentais do comportamento humano, orientados por um cálculo estratégico, de maneira que as instituições fornecem informações sobre o comportamento dos outros agentes. Já na perspectiva cultural, o comportamento não é inteiramente estratégico, mas limitado pelo conhecimento do indivíduo e pelos seus comportamentos, sem desprezar que este seu comportamento é fruto da razão e busca alcançar objetivos. Portanto, o institucionalismo histórico aborda as instituições entendendo-as como reguladoras dos conflitos resultantes de diferenças de interesses e assimetrias de poder, considerando as instituições formais, a contingência histórica, a multicausalidade contextual e as consequências não esperadas de práticas sociais individuais e coletivas (THÉRET, 2003).

A teoria neoinstitucional em sua vertente sociológica de acordo com Codato e Pereira (2012) compreende a instituição de uma maneira mais abrangente que as adotadas nas demais vertentes do neoinstitucionalismo, incluindo regras, procedimentos, sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que conferem significado à ação humana e direcionam essa ação. De acordo com Théret (2003), o institucionalismo sociológico (assim como o histórico) se opõem ao da escolha racional ao discordar do exclusivismo da racionalidade instrumental e defende a contingência nos resultados das ações. Porém, segundo este autor o institucionalismo sociológico compartilha com o da escolha racional o entendimento de que as instituições atuam na coordenação ao passo que o histórico as relaciona à regulação de conflitos de interesses.

Na economia, segundo Hamilton (1919), a demanda pelo controle, aliada à percepção de que as atividades econômicas são regidas por convenções e hábitos de

pensamento, tornou o institucionalismo relevante. Thorstein Veblen, John Commons e Westley Mitchell, a partir do século XIX, formaram a base dos estudos das instituições na economia. Para estes três autores as instituições consistiam num padrão de comportamento coletivo, parte do universo cultural, o que, portanto, incluía não apenas organizações, mas também costumes, leis, modos de pensamento e ação, sendo importante identificar as suas mudanças (ALMEIDA, 1983). Cabe destacar o entendimento de Commons (1931) o qual traz o conceito de instituições frequente na economia, definindo-as como uma ação coletiva na liberação, no controle e na expansão da ação individual tendo como unidade básica de análise a transação. O referido autor ressalta que as transações ocorrem em um ambiente de negociação o qual é marcado por cooperação, barganhas e incertezas.

Pessali e Dalto (2010) acrescentam que nos estudos sobre desenvolvimento econômico além dos temas relacionados ao crescimento (acumulação de capital, aumento da força de trabalho, progresso tecnológico, ampliação dos mercados e divisão do trabalho), percebeu-se a necessidade de agregar às explicações outros aspectos como sistemas de inovação, arranjos produtivos, redes de cooperação, reformas institucionais e os direitos de propriedade. Neste debate, segundo os referidos autores, a interação dos indivíduos e os padrões regulares de pensamento e ação se tornam relevantes. Assim, “as instituições ganham destaque como engrenagem importante do desenvolvimento ao mesmo tempo em que podem ser vistas como uma de suas medidas” (PESSALI; DALTO, 2010, p. 12).

Doctor (2003) expõe que as instituições importam pois afetam o desempenho econômico na medida em que moldam expectativas e comportamento de todos os agentes políticos e econômicos nas tomadas de decisão ao longo do processo político. Cimoli *et al.* (2007), por sua vez, afirmam que as políticas e as instituições afetam as capacidades tecnológicas, o ritmo de aprendizado e a interação das organizações entre elas e com o governo.

A partir da segunda metade do século XX, a Nova Economia Institucional, segundo Scott (2008), enfatiza a racionalidade limitada, com enfoque no estudo dos processos, considerando o aprendizado entre os agentes e também a presença das estruturas institucionais, especialmente do governo, na coordenação das atividades econômicas. De acordo com Hodgson (2007a), a nova economia institucional busca explicar a existência de instituições políticas, jurídicas, sociais por meio de um modelo

do comportamento individual, traçando as consequências destas instituições nas interações humanas. Immergut (1998) acrescenta que a ênfase no comportamento observável é precisamente o ponto de partida para os novos institucionalistas, mas eles rejeitam o comportamento como referência básica de análise. Como exposto por este autor, eles buscam analisar por que os agentes fazem determinadas escolhas. Para esta tese se destacam as contribuições da nova economia institucional dadas por Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North.

### 2.1.1 Instituições e custos de transação

Williamson (1989), com a Economia dos Custos de Transação (ECT), trata das regras e governanças desenvolvidas para regular as trocas econômicas marcadas pelos custos de transação. Nesta teoria a frequência, a incerteza, a racionalidade limitada, o oportunismo, os investimentos específicos caracterizam possibilidades de comportamento dos agentes ao se envolverem em uma transação. 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.

As transações, nesta tese entendidas como interações entre os agentes, são regidas por uma estrutura de governança, ou seja, instituições que as coordenam. Como caracterizado por Williamson (1989) a estrutura de governança atua como

árbitro, regulando as ações dos agentes envolvidos na transação. Diante deste cenário, North (1991) expõe que as instituições têm a finalidade de criar ordem, reduzir a incerteza e limitar as possibilidades de escolha assim como os custos de transação e produção. A partir de Williamson (1989) é possível afirmar que estas instituições que regem as interações podem estar ligadas a contratos (formais), por uma terceira organização (que também é um tipo de instituição), pela preocupação das partes em preservarem a interação comercial em função dos ganhos que proporciona (negociação), ou coordenada por uma das partes que detém a autoridade (comando). Essas variáveis serão discutidas em maior detalhe nos parágrafos e seções seguintes do texto<sup>1</sup>.

Cabe observar que o estudo dos custos de transação é relacionado a empresas, mas também à interação entre mercado e Estado, vertente esta defendida por Ronald Coase (2005). Assim, as instituições afetam os custos de transação, podendo reduzi-los, inclusive estimulando a cooperação dos atores econômicos e políticos. Mas também estimulam comportamentos que aumentam os custos presentes em uma negociação, conforme exposto por Doctor (2003). Portanto, as instituições sustentam uma tensão que vai desde o conflito à cooperação, elementos que constituem as interações e transações (THÉRET, 2003).

North (1991) compreende as instituições como restrições inventadas pelos humanos que conectam o passado com o presente e estruturam as interações sociais, econômicas e políticas, sendo estas informais (costumes, crenças, moral) ou formais (leis). Hodgson (2006) afirma que as instituições podem ser definidas como um sistema estabelecido e prevalente de regras sociais que estruturam as interações sociais, porém destaca que esta distinção entre regras formais e informais desconsidera as regras sociais, como o idioma, as classes, o gênero, a confiança nos contratos, que são seguidas espontaneamente.

Hodgson (2006) esclarece a relação entre organizações e instituições, afirmando que as organizações são instituições, mas especiais. Elas são caracterizadas, de acordo com este autor, pela capacidade de delimitarem suas fronteiras e seus membros além de estabelecerem quem a liderará e as funções de cada membro. Assim, é importante estabelecer as diferenças entre os termos

---

<sup>1</sup> Uma abordagem mais detalhada da Economia dos Custos de Transação pode ser encontrada em Gomes (2008), com um enfoque na relação desta com o turismo.



instituição e organização. Esta distinção é necessária, pois é comum encontrar textos que se referem aos órgãos públicos ou organizações empresariais como instituição dando a ele o poder de agente. Todavia, compreende-se que uma repartição pública é um órgão ou organização também fruto de hábitos de pensamento e ação que compõem o seu ambiente interno e externo. Portanto, nestes moldes admite-se que um órgão público ou uma organização empresarial seja denominado instituição mas quem age são os seres humanos os quais criam e reproduzem instituições, ou seja, um conjunto de hábitos coletivos de pensamento e ação.

Para Hodgson (2006) é necessário compreender como as instituições estruturam as interações sociais e como elas são estabelecidas e incorporadas. Nesse sentido, Hodgson (2003) traz uma compreensão complementar de instituições ao defender que os estudos das instituições têm uma causalidade descendente mas não em direção ao comportamento, intenções e crenças de cada indivíduo e sim rumo aos seus hábitos. Para este autor são os hábitos a base de todo pensamento e comportamento, inclusive daqueles que buscam a otimização.

### 2.1.2 Instituições e hábitos

Wood *et al.* (2002) expõem que os hábitos resultam de comportamentos desempenhados repetidamente no passado e se manifestam sempre que as condições ambientais forem constantes, ou seja, condições semelhantes às do passado no estímulo a ação do agente. David (1994) reforça e ilustra esta afirmação quando diz que muitas das práticas humanas são portadoras de história e são repetidas frequentemente, ainda que não tenham a mesma necessidade que no passado – como, por exemplo, o hábito ainda presente de levantar a mão aberta para saudar um desconhecido, demonstrando assim estar desarmado.

Hodgson (2007a) corrobora o entendimento de que os hábitos são formados pela repetição de pensamento ou ação e acrescenta que quando compartilhados constituirão as instituições. Pamplona (2010, p. 5) acrescenta que “as instituições são um resultado do conjunto de hábitos mentais comuns a todo homem, os quais determinam as práticas sociais, mantendo-as ou modificando-as, e, assim, interferindo no desenvolvimento da sociedade”. Desde Veblen há o entendimento que o comportamento humano gera um padrão de ação coletiva que com o tempo torna-se

uma instituição, entendendo esta, portanto, como um conjunto de hábitos de pensar e agir arraigados em um grupo (ALMEIDA, 1983).

Dessa forma, Hodgson (2003) defende como relevantes as pesquisas que aprimoram o entendimento dos hábitos na vida econômica, em especial sob a ótica institucional, mas não se restringindo à abordagem do comportamento racional. Ele propõe que estas investigações não se limitem à discussão teórica, mas valorizem abordagens empíricas analisando culturas, circunstâncias e casos. Portanto, nesta tese o conceito de instituição adotado segue este entendimento de Hodgson, ou seja, as instituições não se limitam às leis, regras ou organizações, elas são compreendidas de maneira mais ampla, como hábitos coletivos de pensamento e ação.

De acordo com Hodgson (2003) os hábitos não partem de uma concepção mecânica do comportamento humano, negando a capacidade de escolha, pois diferentes hábitos formarão diferentes preferências que assim possibilitarão a escolha, a qual, por sua vez, será feita também a partir de hábitos de interpretação. Nessa perspectiva, de acordo com Hodgson (2003), as preferências do indivíduo não são assumidas como já definidas, pois novos hábitos são adquiridos ou antigos mudam e conseqüentemente ações e preferências também se alteram. Wood *et al.* (2002) observam que a tendência para executar comportamentos habituais é implícita, ou seja, o agente pode não ter o conhecimento de que realiza algo por hábito ainda que o faça.

De acordo com Neale (1987), quando os institucionalistas defendem que as instituições governam as pessoas não significa que elas tolhem a capacidade delas manipularem conscientemente as regras, mas sim que elas criam e limitam escolhas. Como defendido por Hodgson (2000) o institucionalismo não se limita ao determinismo “de cima para baixo” das instituições e da cultura sobre o indivíduo. Immergut (1998) corrobora o entendimento de que as instituições não determinam o comportamento, elas apenas fornecem um contexto para a compreensão, a escolha e a ação. Portanto, segundo este autor os agentes autoconscientes, refletindo sobre o passado e o futuro, podem desviar a marcha para caminhos inesperados. Mas como defendem Pessali e Dalto (2010, p. 17) “o indivíduo criativo vive num mundo institucionalizado”, ou seja, ainda que ele tenha liberdade para escolher, suas ideias, mesmo que de oposição, são formadas a partir de instituições.

Hodgson (2006) expõe que as instituições dependem umas das outras. Dessa forma, como defendido por Neale (1987), as instituições compõem um sistema, portanto estão interligadas, de modo que a alteração em uma delas implica a alteração de outras às quais está conectada. Logo, a mudança em uma instituição afeta outras e conseqüentemente influencia também os rumos do comportamento individual.

Nesse sentido, Pessali e Dalto (2010 p. 17) ressaltam que “as instituições vigentes influenciam o indivíduo e, em seguida, o indivíduo se torna um potencial agente de mudança institucional”. Porém, como observa Veblen (1983), leva tempo para que qualquer mudança impregne as massas e altere a atitude habitual das pessoas. E de acordo com este autor, a formação dos hábitos é uma questão de tempo e de temperamento herdado (ou seja, do passado do agente) e os hábitos mais antigos que governam a vida do indivíduo são os mais persistentes.

Segundo Jansen e Janger (2001), por meio do contato pessoal com os outros membros as preferências do agente são transformadas e ao vivenciar situações repetidas ele tende a assumir uma resistência à mudança. Para Ikenberry (1988), a mudança institucional não é um processo fácil, pois indivíduos ou grupos por elas beneficiados atuam pela manutenção das situações. A dificuldade de mudança também tem como causas seus possíveis custos e as incertezas sobre os benefícios. Por isso, de acordo com estes autores a mudança das instituições é episódica e ocorre em momentos de crise, ou seja, quando as instituições existentes estão desacreditadas e quando surgem conflitos para a mudança das regras do jogo.

### 2.1.3 Racionalidade, incerteza, trajetória, expectativa e confiança

Para Hodgson (2007), a tomada de decisão ocorre num ambiente de complexidade e incerteza, limitando o raciocínio lógico sobre reações prováveis. Hodgson (2003) expõe ainda que quando as pessoas estão em situações de difícil escolha elas podem adotar aquela com maior aceitação, adotando a imitação e aquisição de normas e entendimentos de outras pessoas. Neste contexto, segundo Pessali e Dalto (2010), as instituições reduzem a complexidade do ambiente, tornando previsíveis certas ações de indivíduos e grupos. Diante desta realidade complexa o agente usará sua capacidade de processamento de informação para tomar a decisão, ou seja, buscará uma solução satisfatória (AUGIER; KREINER, 2000).

Assim, é necessário ressaltar a importância das instituições para os seres humanos frente à característica destes, que é a racionalidade limitada. Mas o conceito de racionalidade aqui adotado se distingue daquele da teoria econômica neoclássica relacionado à racionalidade instrumental, em que os agentes possuem as informações necessárias e a capacidade de processá-las de modo a avaliar corretamente as alternativas e, conseqüentemente, tomar as decisões de maneira eficiente (NORTH, 1994). A compreensão de racionalidade adotada neste trabalho coincide com a proposta de Simon *et al.* (1986) em que ela é limitada, ou seja, na tomada de decisão as alternativas precisam ser descobertas e as conseqüências são imperfeitamente conhecidas.

Arthur (1994) acrescenta que diante da limitação para definir totalmente o problema, o agente analisa a situação e a interpreta a partir dos conhecimentos que já possui, por meio da comparação entre o problema atual e as nossas experiências passadas, discernindo melhor ação para enfrentar o desafio. Ikenberry (1988) resalta que os estudos das instituições se relacionam às estruturas pré-existentes das relações sociais e os resultados são denominados pelo autor como "sombra do passado". David (1985) reforça o entendimento que o conhecimento sobre como lidar com a informação para a tomada de decisão apresenta também uma dependência da trajetória, pois a explicação para uma condição atual pode estar vinculada a um evento remoto, ainda que os agentes não tenham conhecimento desta influência. Assim, este mesmo autor expõe que ao estudar a trajetória é importante analisar as características do contexto no qual ela ocorreu, os fatos imprevisíveis, assim como as escolhas feitas no início do processo, observando se estas últimas foram feitas a partir de um entendimento mais ou menos claro sobre futuro.

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).

Para Nooteboom (1999), a confiança é um aspecto rejeitado por Williamson na ECT, pois para este ela torna o agente cego. Mas no entendimento de Nooteboom (1999) a confiança é construída a partir de uma performance comprovada no passado, portanto tem uma base racional, não é ilimitada, e diante da dificuldade para construí-la e facilidade para destruí-la, os envolvidos tendem a preservá-la.

Olekals e Smith (2006) expõem que em uma negociação a decisão pela 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).

A incerteza sobre a outra parte, por sua vez, depende da clareza das informações entre os envolvidos na negociação (OLEKALNS; SMITH, 2006). Porém, como afirmado por estes autores, informações claras podem influenciar tanto positiva quanto negativamente, pois da mesma forma que há a possibilidade de as partes usarem a informação para agir de maneira mais próxima da necessidade da outra parte, elas também podem usar esta informação para obter vantagem pessoal. Portanto, a confiança e o consequente repasse de informação podem gerar um efeito contrário, que é o oportunismo.

A este contexto Konrad (2006) acrescenta que tanto as expectativas individuais quanto as coletivas são produto da interação social e atuam coordenando e motivando os agentes heterogêneos, mas também sendo fonte de 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 (seleção, organização e interpretação da informação), otimismo espontâneo (instinto ou espírito animal, o

qual varia de pessimismo a excesso de otimismo) e criatividade (capacidade de imaginar o futuro de maneira diferente da do presente). Porém é importante ressaltar que nem sempre a expectativa se confirma. Como afirma Hirschman (1969) deve ser considerada a liberdade dos agentes para determinarem o curso de suas ações, o que implica em formas de reação distintas e, conseqüentemente, resultados distintos. Conforme expõe este autor, a ênfase na liberdade (e no seu oposto, que é a disciplina) possibilita a compreensão das decisões, assim como a análise dos desvios e as respectivas limitações para que estes comportamentos se manifestem.

Neste cenário de informação incompleta, altos custos de transação, relações com assimetria de poder e racionalidade limitada, as instituições garantem direitos, sendo o Estado a principal instituição que sustenta todas as demais (HODGSON, 2006). Pessali e Dalto (2010) complementam este entendimento dizendo que as instituições reduzem a incerteza de ambientes em que agentes racionalmente limitados devem interagir, orientando e delimitando padrões de comportamento, balizando expectativas e impondo custos para ações desviantes. Dessa forma, as instituições fornecem informações, contribuem para a resolução de problemas auxiliam na coordenação, distribuem ônus e bônus, e possibilitam a interação social.

Os conceitos associados à compreensão de instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação, detalhados na Figura 1, serão adotados como a base teórica para a análise institucional da interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo.

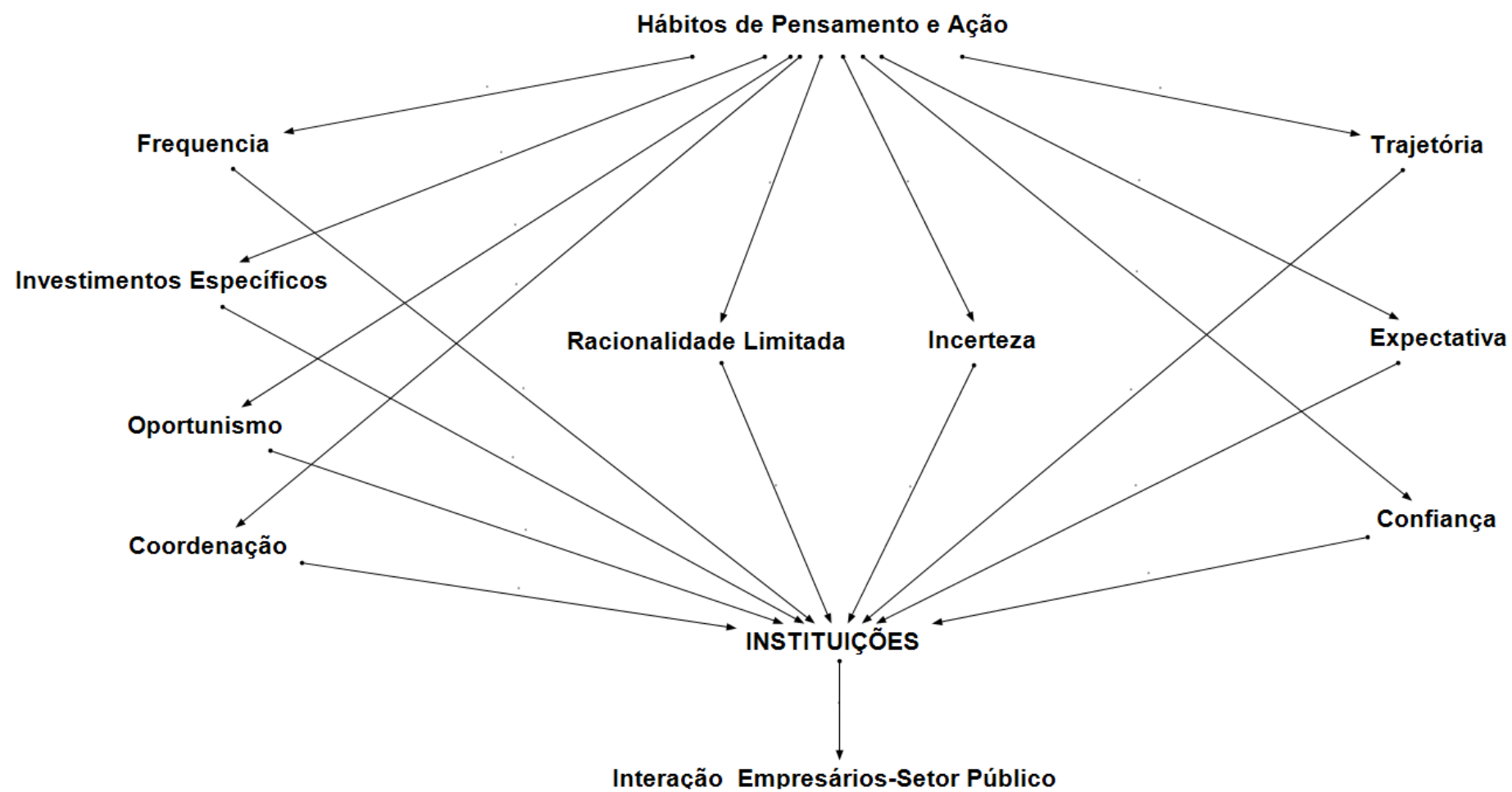


FIGURA 1 – ESPECTRO INSTITUCIONAL DA INTERAÇÃO

FONTE: O autor (2015)

Na Figura 1 estão representadas as variáveis selecionadas para a compreensão da influência das instituições na interação entre setor público e empresários. Esta figura deve ser interpretada de cima para baixo. Dessa forma, a compreensão das instituições que regem a interação, de acordo com o referencial teórico discutido, pode ocorrer a partir das variáveis vinculadas ao comportamento instituído no setor público e nos empresários (localizadas na camada intermediária). Os hábitos relacionados à trajetória, confiança, incerteza e expectativa (localizados do lado esquerdo da figura) estão mais vinculados ao institucionalismo histórico. Já aqueles situados na parte direita da figura (frequência, oportunismo investimentos específicos e coordenação) também são relevantes para a compreensão da interação dos agentes sob a ótica institucional, porém mantêm maior proximidade com a nova economia institucional, portanto mais voltados para o cálculo otimizador. Já a racionalidade limitada e a incerteza (situadas no centro) estão relacionadas ao institucionalismo histórico e à nova economia institucional.

Como já discutido, o arcabouço teórico das instituições permite a análise da interação entre os agentes, porém, John (2012) destaca que os institucionalistas agrupam muitos aspectos da vida política em uma única categoria, o que dificulta a compreensão da variedade de interações e relações causais que ocorrem nas políticas públicas. Diante disso, na seção a seguir será discutida a interação nas políticas públicas, detalhando-a a partir das proposições de Hirschman (1973) sobre saída, voz e lealdade e suas implicações. Nas próximas figuras, também com este intuito de realçar as variáveis ainda não apresentadas, não constarão aquelas já abordadas. Por exemplo, as variáveis tratadas aqui sobre instituições estarão representadas nas figuras das seções seguintes apenas pela palavra “Instituições”.



## 2.2 INTERAÇÃO ENTRE EMPRESÁRIOS E SETOR PÚBLICO

As instituições discutidas na seção anterior são a base para a compreensão da interação entre empresários e setor público. Mas esta interação possui institucionalidades específicas relacionadas a negociação assim como a voz, saída e lealdade, temas serão abordadas ao longo dessa seção.

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.

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. Segundo a referida autora, estas regras que compõem a interação são de fronteira (delimitam quem pode participar e como), de posição (definem o lugar de cada participante), de escolha (determinam quais ações cada cargo pode executar), de agregação (definem como os participantes podem realizar suas transações no grupo), de informação (nível de informação disponível aos participantes sobre as ações), de pagamento (benefícios e custos atribuídos das escolhas feitas pelo participante) e de escopo (definem quais resultados são afetados pelas decisões do agente). Assim, entende-se a interação como um contato entre os agentes, no qual o comportamento de um influencia o outro, e ambos os comportamentos formam e são formados por um ambiente de instituições.

Segundo Ostrom (2014) as situações de interação humana são compostas de participantes ocupando posições, escolhendo entre as ações, a partir do controle que detêm sobre um emaranhado de informações. Neste cenário, de acordo com esta autora, o investigador, antes de prever as ações dos agentes e seus resultados, deve

investigar as informações que os agentes possuem suas preferências e como tomam decisões.

### 2.2.1 Negociação entre empresários e setor público

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. Cabe a ressalva sobre as ações de regulação e fiscalização do setor público, pois nestas, apesar de a negociação também estar presente, é possível identificar interações de comando.

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 marcada pela incerteza, pois como expõe Strauss (1978), o seu produto - os acordos - tem uma limitação temporal, podendo, decorrido um período, ser revisado, revogado ou renovado. E aquilo acordado na negociação também pode ser relegado, segundo o autor, em função de troca de um membro na organização, por uma perturbação no ambiente, traição entre os agentes ou por obsolescência do acordo. A tarefa dos estudiosos da negociação é descobrir o que é negociável, como ela ocorre e quais seus resultados, identificando os limites internos e externos da negociação e considerando a influência histórica (STRAUSS, 1978).

O autor acrescenta que, na análise da negociação, deve ser considerada a função do negociador. Nesse sentido, é importante analisar quem está sendo representado (o negociador pode representar ele mesmo ou outra pessoa ou organização), qual a relação do negociador com aquele que ele representa (nomeado, eleito, autoeleito), o conhecimento dos representados sobre esta condição, a concordância dos mesmos com ela, a capacidade dos representados para monitorar a negociação, a universalidade da representação (todos estão representados)

(STRAUSS, 1978). Este autor ressalta, ainda, a necessidade de se observar o relacionamento entre os negociadores.

A compreensão das características do negociador nas políticas públicas pode ser complementada com o exposto por Lasswell (1984) sobre a busca por deferência por parte daqueles que estão à frente do processo político. Segundo Lasswell (1984), estes agentes podem assumir a posição de agitadores, ou seja, desejam intensamente deferência imediata e entusiasmada daqueles com os quais convivem e para isso exercitam a oratória e relação com o jornalismo político. Mas, segundo autor, há também os denominados organizadores, que possuem menor necessidade de deferência e assim lhes resta mais energia para coordenar ações. Os primeiros têm uma melhor atuação nos momentos de crise enquanto os últimos se sobressaem nos períodos entre crises.

A negociação 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, tendo como base o entendimento de que a interação humana é marcada pela racionalidade limitada, pela incerteza, pela frequência, pelo oportunismo e pelos investimentos específicos, é possível afirmar, a partir de Axelrod (1986), que a cooperação depende da reflexão dos agentes sobre comportamentos passados, da importância que atribuem ao futuro e das recompensas possíveis advindas da cooperação. Axelrod (1986) acrescenta que a cooperação também é afetada pela incerteza sobre a sua duração e pela frequência com que ocorre. Essa incerteza pode ser reduzida incentivando a frequência da interação por meio da divisão das ações, o

que, por sua vez, desestimulará as possíveis trapaças na medida em que torna os benefícios deste comportamento oportunista menores.

Também 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, Schmitter (1974) destaca que quanto mais o Estado se torna necessário para garantir o capitalismo, mais ele precisa de conhecimento profissional e informação especializada, além de sua necessidade de agregar opiniões e garantir legitimidade. Segundo o referido autor, Estado e associações empresariais procuram um ao outro, gerando subsídio do Estado às associações, reconhecimento público destas como interlocutoras, atribuição a elas de tarefas públicas, inserção de seus membros em conselhos, delegação de empresas público-privadas às associações, além da concessão do poder de decisões em políticas públicas relevantes. Assim, ainda que ocorram interações de comando, em função da autoridade do Estado, em um ambiente democrático entende-se que na interação de empresários e setor público predomina a negociação.

De acordo com Diniz (1994), no Brasil, a partir do governo Getúlio Vargas, na transição da ordem agrária para a sociedade urbano-industrial, o sistema corporativo de intermediação de interesses representou a abertura de novos espaços políticos para a classe empresarial em formação, permitindo-lhe uma inserção direta no aparelho do Estado. Sobre a interação empresários-setor público no Brasil durante a ditadura militar, mas com uma abordagem coerente para o contexto atual, Diniz (1994) distingue três modos de acesso do setor privado ao setor público: pela estrutura oficial (sindicatos e federações), pela estrutura extracorporativa (associações empresariais) e pelos contatos pessoais (vínculos informais com as agências do estado). Nelson (1998) destaca que estas organizações empresariais atuam defendendo o seu setor frente à concorrência do mercado, mas também junto às políticas públicas que o afetam, numa interação complexa que pode envolver empresas, associações, universidades, tribunais, agências governamentais e legislativo.

Diniz (1994) ressalta a importância de considerar a diferença entre a elite e a base no setor empresarial, pois o imobilismo dos segmentos menos organizados não exclui as articulações da cúpula para a obtenção de ganhos específicos. O autor observa ainda que a pressão empresarial pode se dar pela difusão de valores favoráveis aos seus interesses, os quais influenciam os temas na agenda do governo. E ainda, no processo decisório a influência empresarial nem sempre ocorre nos níveis superiores, e sim nas instâncias inferiores e intermediárias.

Contudo, o aproveitamento desta oportunidade de interação aberta pelo setor público aos empresários depende, conforme expõe Doctor (2003), da capacidade destes de organizar a ação coletiva, a qual é prejudicada pela recorrente fragmentação e setorialização dos mesmos e a consequente dificuldade para obter-se um consenso entre eles próprios. Este autor expõe ainda que a articulação empresarial pode ser obscura, prejudicada por interesses conflitantes e marcada por atitudes individualistas.

O'Donnell (1986) trata da opção dos seres humanos sobre a dedicação maior ou menor à vida pública ou privada, ou seja, a disposição para a participação. Segundo o referido autor, a cultura percebe negativamente aqueles que se dedicam em excesso a um destes campos, e principalmente, percebe como egoístas ou com uma vida sem propósitos relevantes, as pessoas que optam por priorizar a vida pessoal. Hirschman (1986) acrescenta que o problema da escolha entre a vida privada e a pública é um tema histórico do pensamento ocidental sobre o comportamento humano. Assim, nas palavras deste autor a decepção na busca da felicidade privada estimula o desejo de participar da vida pública. Mas de acordo com Hirschman (1986) esta ação coletiva tem como primeiro desafio o risco de seu custo ser maior que o benefício, gerando decepção também no envolvimento com a vida pública. Portanto a frustração na vida privada impulsiona a expectativa em relação à vida pública, que também tem o risco da decepção.

Todavia, Hirschman (1986) expõe que é importante estes envolvidos com a vida pública terem em mente que os resultados de uma ação pública requerem mais tempo e são mais difíceis de ser mensurados que uma ação privada, por exemplo de aquisição e uso de um bem. Esta diferença de tempo, segundo o autor, normalmente gera uma decepção em relação à discrepância entre o planejado e o que ocorreu de fato. Outra causa da decepção com a ação pública, segundo Hirschman (1986), é a discrepância entre a grande disponibilidade em colaborar por parte de alguns

cidadãos e o pouco espaço de atuação que lhes é oferecido, além das transformações impulsionadas pelas mudanças no ambiente externo. Assim, segundo o autor, alguns persistem tendo em vista os benefícios que alcançaram e também pelo prazer que a ação em prol do bem público traz.

## 2.2.2 Institucionalização de voz, saída e lealdade

O comportamento dos agentes em uma interação nas políticas públicas pode ser sintetizado a partir de Hirschman (1973) em três instituições: saída (desistência, abandono da relação), voz (ação política, manifestação de suas ideias) e lealdade (renunciar a sua preferência em função do compromisso). Para este autor, apesar de a saída (encerrar a interação, deserção) ser um recurso predominantemente de mercado e a voz (expressar sua insatisfação, articulação) um recurso político, é importante que os estudos que combinam economia e ciência política se apropriem de ambas. Assim, nesta pesquisa saída, voz, lealdade e suas combinações são abordadas, entendendo como cliente não apenas aquele que adquire um produto ou serviço, mas qualquer agente (público ou privado) que de alguma maneira está sujeito aos efeitos das ações de outro.

A voz, de acordo com Sharp (1984), envolve a expressão do descontentamento ou a ação em prol da melhoria da situação, ou a conjugação de ambas. Sobre o uso da voz, Hirschman (1973) expõe que esta é parte do sistema político direcionada para a tentativa de mudar hábitos ou políticas, reportando-se aos responsáveis ou a instâncias superiores, podendo envolver também a mobilização da opinião pública. Assume-se nesta pesquisa o entendimento de Hirschman (1973) de que a voz em um sistema político democrático é importante para que o cidadão expresse seu ponto de vista e alerte os agentes políticos, os quais têm a capacidade para tomar decisões. Como exposto por Gehlbach (2006), os ingredientes básicos da democracia são o direito à voz e o direito à saída. Gehlbach (2006) defende a importância de se considerar que os membros de uma organização são heterogêneos e que, diante da impossibilidade de segmentar as políticas, o coordenador adotará aquelas que atendam os agentes com maior propensão à voz.

Segundo Gehlbach (2006), voz e saída podem ser complementares, ou seja, a saída pode aumentar a eficácia da voz na medida em que aumenta o poder de barganha dos indivíduos diante dos possíveis danos que ela pode trazer à

organização. Nesse sentido, Hirschman (1973) expõe que as situações de dificuldade de saída (ou impedimentos para a saída) estimulam os envolvidos a usarem a voz. O autor faz uma comparação entre os países da América Latina (especialmente Argentina e Uruguai) e o Japão. Nos dois países latino-americanos, um cidadão, por exemplo, um jornalista, envolvido em um conflito, alcança a saída simplesmente atravessando o rio da Prata, enquanto no Japão o isolamento obriga seus cidadãos a permanecerem e se entenderem, sendo necessário para isso fazer concessões, portanto usarem a voz.

Por outro lado, Hirschman (1978) expõe que além da saída ser uma forma de demonstrar insatisfação com a outra parte, é também uma maneira de evitar o conflito. Esta relação ocorre, por exemplo, com as sociedades tribais nas quais aqueles membros descontentes com o coordenador do grupo ou que perderam uma disputa com outros integrantes do grupo, procuram um novo grupo para viverem. Segundo ele, grupos com a possibilidade de saída institucionalizada devem dedicar maior atenção para aprenderem com esta. Hirschman (1973) expõe que também é possível compreender a saída de forma mais ampla, relacionando-a a dinheiro, indústrias e pessoas (mão de obra e capacidade intelectual).

Ping (1997) destaca a importância da satisfação nos mecanismos de voz e saída, pois o nível de satisfação influenciará a decisão sobre qual destas reações adotar. Assim, de acordo com o referido autor, a melhoria da satisfação com o relacionamento reduz a saída e estimula a tolerância com os problemas (lealdade), tornando os agentes mais dispostos à voz em busca de uma solução comum. Dowding *et al.* (2000) acrescentam que a preferência pela voz, em comparação com a saída, está vinculada à decisão de trocar a certeza da saída pelos possíveis resultados que a voz poderá trazer, aliada à confiança na capacidade de influenciar a organização. Os autores destacam ainda as situações de insatisfação sem sinais de melhoria apesar da reclamação, gerando portanto voz e saída, denominada saída ruidosa. A outra combinação se dá em casos de insatisfação com falta de opção para reclamar, estimulando a saída sem uso da voz (saída silenciosa) (DOWDING *et al.*, 2000).

Segundo Hirschman (1973), os agentes que mais se preocupam com a qualidade do produto, ou seja, aqueles comprometidos, são os mais ativos na voz, e também são os primeiros a sair, ao se depararem com situações de decadência. Logo, como defende o autor, para as organizações que se importam com os sons da voz, é relevante se esforçar para que este agente não saia. Há que se considerar, como

defende o autor, que a saída de agentes ativos na voz pode ser estimulada ou dificultada pela organização e pelas condições do meio. Gehlbach (2006) destaca as situações em que o coordenador estimula, em graus opostos, voz e saída. Por exemplo, limita a voz e estimula a saída (como em governos ditatoriais), para assim não dispenderem recursos enfrentando a oposição. Como expõe Hirschman (1978), a saída reduz os protestos internos (voz), o que pode ser interessante para o governante local.

Saída e voz também podem ser articuladas a partir da iniciativa dos membros do grupo, gerando uma situação de escassez para a organização. Esta ocorre quando um membro do grupo, pela voz, induz a saída coletiva (HIRSCHMAN, 1973). Gehlbach (2006) expõe que esta escassez estimula o coordenador a fazer concessões aos agentes que optaram pela lealdade, os quais tendem a adquirir perante ele uma maior credibilidade na voz. Portanto, no caso de voz e saída existe a possibilidade de um agente estimular a ocorrência destas separadamente ou em conjunto.

Já a dificuldade de saída (ou impedimentos para a saída) também pode causar a lealdade em razão dos dispêndios para se inserir em uma nova realidade ou dos investimentos específicos feitos na organização ao longo da interação (HIRSCHMAN, 1973). A lealdade pode ser consequência também da preocupação do agente com a queda da qualidade da organização. Da mesma forma, situações positivas do passado podem influenciar a capacidade do agente de perceber as condições de deterioração atual, gerando uma lealdade inconsciente (fascínio), conforme expõe Hirschman (1973). Portanto, a lealdade é uma confiança dos agentes em relação à organização, resistindo à saída, tendo em vista uma expectativa de melhora e as consequentes oportunidades (HIRSCHMAN, 1973).

Para Rusbult *et al.* (1982) quando ocorre o declínio de um relacionamento, além das opções voz, saída e lealdade, os envolvidos podem adotar também o desprezo. Segundo elas o desprezo é representado por comportamentos como ignorar a outra parte, passar a dar menos tempo à ela, trata-la mal, criticá-la, deixar a interação acabar naturalmente.

Porém, o desprezo não é uma forma distinta entre voz, lealdade e saída, e sim uma variação da lealdade e da saída, pois o agente se mantém na interação, porém com uma atuação fraca e que caminha para a ocorrência da saída na interação. O desprezo em um estágio mais brando está mais perto da lealdade, à medida em que se intensifica se aproxima da saída. Seguindo a ideia das referidas autoras, o



desprezo consiste não no término da interação ou uma saída do membro de um corpo, mas num atrofiamento deste membro. Portanto, pode-se acrescentar que o membro apesar de fraco, pouco ativo, persiste unido, leal ao restante do corpo.

Nesse sentido discorda-se da afirmação de Rusbult *et al.* (1982) de que a lealdade está relacionada a comportamento ativo, pois é possível um agente ser leal mas não agir em prol da interação. Esta condição está presente no caso do desprezo em que o agente têm uma baixa atuação para a construção do mesmo e à medida em que este intensifica a destruição, se aproxima da saída. As autoras associam ainda a alta ocorrência do desprezo à baixa satisfação com o relacionamento ou os baixos investimentos no mesmo. E ele tende também a ser maior quando existem outras boas alternativas à interação atual.

Para Gehlbach (2006) o aumento da lealdade dos agentes facilita a implantação de políticas menos favoráveis a eles. Portanto a lealdade pode levar a prejuízos em função do comportamento oportunista. Os casos de ameaça de saída do membro leal, de acordo com Hirschman (1973), fazem a organização escutar melhor a voz do agente. Há ainda uma conjugação de lealdade com saída que é o boicote. Nele o agente sai mas inicialmente não recorre a uma organização concorrente, existindo a promessa de retorno, desde que a falha seja corrigida (HIRSCHMAN, 1973). Portanto a lealdade está relacionada à expectativa sobre o desempenho da organização, a trajetória da interação, a confiança, mas também ao oportunismo (no caso de implantação de medidas desfavoráveis aos membros do grupo).

Witt (2011) argumenta que as propostas de Hirschman partem do entendimento das pessoas como independentes, atribuindo pouca importância ao poder das elites para inibir algumas vozes. O autor acrescenta que na formação da voz há ainda a disputa entre os grupos, sendo que aqueles que falam correm o risco de se tornarem alvos das pessoas com maior poder. O'Donnell (1986) acrescenta que Hirschman aborda a voz de apenas um tipo, o vertical, ou seja, aquela direcionada de baixo para cima, dos consumidores, cidadãos para os gerentes ou setor público, que é o tipo de voz predominante analisado nesta tese. Mas para O'Donnell (1986) há também outro tipo de voz com a mesma relevância, que é a voz horizontal. Nesta há uma comunicação entre agentes que consideram possuir uma identidade coletiva, ou seja, entre aqueles que compartilham ideias e interesses (por exemplo, entre empresários). Na política a voz horizontal é importante para sustentar a vertical, pois a voz terá maior

relevância quando parte do coletivo e indireto, ou seja, alguns indivíduos se dirigem às autoridades como representantes de um grupo (O'DONNELL, 1986).

Ping (1997) apresenta algumas características que tornam as empresas mais suscetíveis a determinados comportamentos de voz, saída e lealdade, as quais são úteis à compreensão da interação empresários e setor público. Segundo Ping (1997), as empresas com mais funcionários são mais propensas à voz, pois seus gestores, em função do amplo quadro de funcionários, já atuam em um ambiente mais extremo de relacionamentos, o que os obriga a um esforço maior na busca por soluções. De acordo com o autor, na decisão pelo uso da voz ou saída também pesarão os fatores receitas geradas pela interação e trajetória da organização e da interação. Portanto, a expectativa em relação ao sucesso da outra parte e, conseqüentemente, o êxito do próprio agente.

Na interação do setor público com a sociedade, Sharp (1984) defende que não existem apenas as duas tradicionais reações dos cidadãos insatisfeitos com as políticas públicas - participar ou mudar-se daquela sociedade. Segundo a autora, há também apatia, perseverança, alienação e substituição do público pelo privado. Esta distinção da autora reforça a importância explicativa das variáveis saída, voz e lealdade para a relação do cidadão com o setor público, mas apresenta variáveis mais detalhadas. A participação pode ser compreendida como uma manifestação de voz, as variáveis apatia, perseverança e alienação são formas de lealdade, já a mudança e a substituição pelo privado constituem a saída.

Sharp (1984) destaca que as condições socioeconômicas (principalmente renda e educação) influenciam os comportamentos de voz, saída e lealdade. Nessa relação com o setor público, Hirschman (1978) aponta que a lealdade é estimulada, quando os cidadãos possuem uma melhor compreensão da complexidade social local. Hirschman (1973) ressalta ainda que em se tratando do bem público, é mais difícil a saída do agente, pois mesmo adotando esta opção ele com frequência continuará vinculado à política enquanto cidadão.

Hirschman (1980) acrescenta que a tomada de decisão para participar de temas públicos envolve preferências mais complexas daquelas relacionadas a preferências por um produto. Segundo o autor, esta complexidade se relaciona ao fato de a participação (voz) ter como resultado uma política pública que beneficiará não apenas aquele que optou por defendê-la, mas também o restante da sociedade. Portanto, o que aparentemente é apatia na participação política, segundo o autor, na

verdade pode ser uma expectativa de que alguém vai empenhar-se e assim atender a demanda daquele que não usou a voz. Portanto, esta lealdade pode ser associada ao comportamento de carona.

Teske *et al.* (1993) detalham essa lealdade associada à apatia em relação aos temas públicos. Os autores expõem que a maioria dos cidadãos são ignorantes em relação aos serviços prestados pelo setor público e essa condição não lhes é maléfica desde que seja desnecessária para as decisões que tomam no cotidiano. De acordo com os autores, no ambiente político são os pequenos grupos que detêm mais informação (principalmente sobre serviços públicos) e os mais propensos a se envolverem com a atividade política, sendo portanto agentes de mudança nas políticas locais. Esta situação, ainda que esteja relacionada ao interesse particular de alguns agentes, terminará por beneficiar os demais cidadãos, mesmo que estes pouco reflitam sobre isso, o que reforçará seus comportamentos de carona e lealdade.

Pessali (2011) traz um entendimento complementar para a análise da voz nas políticas públicas ao diferenciar os agentes entre os potencialmente afetados e aqueles em condições de implementar uma política pública (PESSALI, 2011). Estes últimos não detêm pleno conhecimento sobre todas as variáveis locais, e diante desta racionalidade limitada (também presente entre os agentes do setor público), estimulam a voz dos agentes afetados por meio da cooperação na formulação das políticas públicas.

A institucionalização da voz pautada na negociação nas políticas públicas possibilita uma sensação de pertencimento por parte dos agentes afetados e um alinhamento entre os interesses públicos e privados, aumentando as possibilidades delas serem melhor aceitas pelos primeiros (PESSALI, 2011). Esse atributo pode evitar a saída dos agentes ao longo do processo e também gerar confiança e lealdade deles em decisões futuras vinculadas à política pública. Portanto, mesmo que a condução da política pública nestes moldes represente um maior investimento inicial, sua manutenção pode ser menos dispendiosa e sua eficácia maior (PESSALI, 2011).

Viu-se que o setor público e os empresários são dependentes. Sua interação se manifesta predominantemente na forma de cooperação e pode ser caracterizada nos três estágios de voz, saída e lealdade. As relações entre estas formas de interação e suas implicações foram explicadas anteriormente e estão ilustradas na Figura 2.

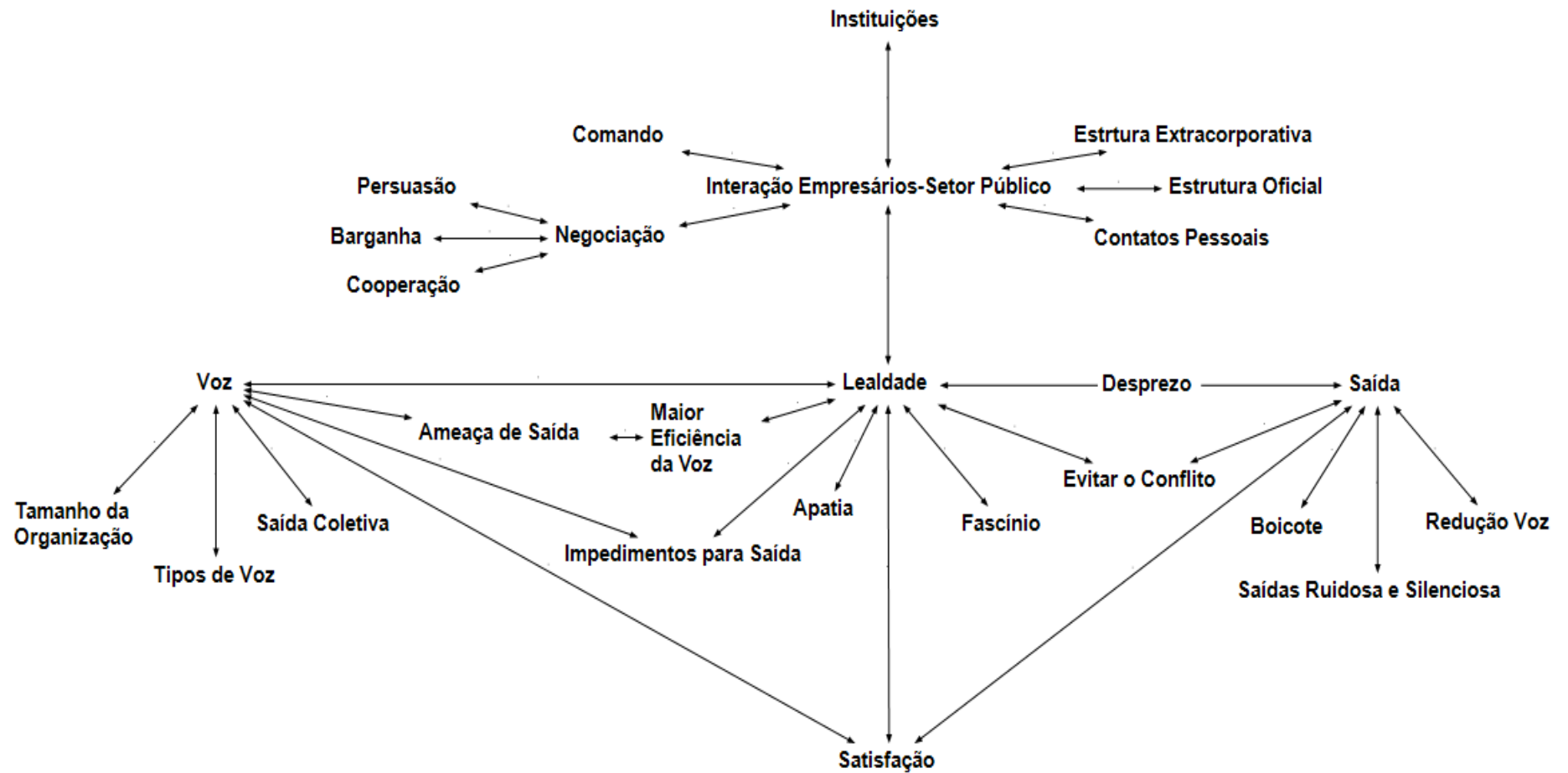


FIGURA 2 – INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO: VOZ, SAÍDA E LEALDADE

FONTE: O autor (2015)

A Figura 2 demonstra que as instituições (entendidas como regras, hábitos e organizações) sustentam a análise da interação entre empresários e setor público. Nelas também estão presentes os tipos de interação (comando e negociação) e os modos de acesso dos empresários ao setor público (vias informais, de estruturas oficial e extracorporativa).

Quando os agentes optam pelo envolvimento com a vida pública se inserem em um emaranhado de interações que pode ser compreendido pela proposta de Hirschman de voz, lealdade e saída (e entre estas duas últimas o desprezo), comportamentos que podem estar institucionalizados numa interação. A alteração em uma delas afeta ao menos uma outra. Por isso há duas setas conectando-as. Também é importante explicar que a variável satisfação é base para a ocorrência de voz, saída e lealdade. As demais variáveis foram associadas a um dos três comportamentos com o qual mantêm maior proximidade, o que não significa ausência de relação com as demais.

As variáveis “evitar o conflito” e “impedimentos para a saída” estão mais relacionadas à lealdade, sendo que a primeira também está associada à saída e a segunda à voz. As variáveis “tamanho da organização”, “tipo de voz” e “saída coletiva” estão mais vinculadas à voz. Da mesma maneira “saídas ruidosa e silenciosa” e “redução de voz” mantêm uma relação próxima com a saída. Já as variáveis “boicote”, “apatia” e “fascínio” e maior eficiência da voz são relacionadas primeiramente à lealdade, cabendo observar que esta última variável também está vinculada à “ameaça de saída”, que, por sua vez, está próxima da voz. Por fim, as consequências da voz, saída e lealdade na interação empresários-setor público serão complementadas na seção a seguir com as especificidades que envolvem as políticas públicas e o setor de turismo.

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS INSTITUCIONALIDADES DO TURISMO

Considine (2005) defende que o estudo das instituições presentes nas políticas públicas é relevante pois nas políticas públicas as interações frequentemente seguem hábitos e costumes. De acordo com este autor, o mundo político não sobreviveria se os agentes não aceitassem a necessidade das instituições, seguindo os códigos de prática e de comunicação relacionados às mesmas.

Segundo John (2012), ao analisarem as políticas públicas os institucionalistas contemporâneos assumem que elas ocorrem em um ambiente complexo de tomada de decisão e recebem uma variedade de influências, principalmente da economia e das instituições. Eles acreditam que as instituições afetam o poder e a coordenação nas políticas públicas (JOHN, 2012).

Considine (2005) acrescenta que há uma interdependência entre instituições e políticas públicas pois estas últimas podem mudar ou gerar instituições que, por sua vez, criam condições para políticas futuras. Nas palavras do autor, “ação e inação são institucionalmente moldadas [e] o que é anunciado como uma nova política raramente está escrita em uma folha em branco” (CONSIDINE, 2005, p. 2-3). Este entendimento, segundo o autor, possibilita a compreensão de que as instituições não apenas restringem mas também sustentam ações de criação nas políticas públicas. Elas assim afetam as atitudes e objetivos dos empresários, gestores e trabalhadores e, conseqüentemente, o funcionamento das empresas e setores econômicos (SINCLAIR; STABLER, 2002).

Apesar da importância do institucionalismo para os estudos de políticas públicas, nos estudos do turismo poucos pesquisadores usam a teoria institucional (ALONSO *et al.*, 2013). Essa carência se amplia ao considerar a análise institucional voltada especificamente para as políticas públicas de turismo e é ainda maior quando se trata da interação entre empresários e setor público nestas políticas.

### 2.3.1 Políticas públicas: um foco na formulação e nas instituições

Greenberg *et al.* (1977) defendem que as políticas públicas são um processo complexo, pois são marcadas por uma cadeia de decisões, pela interação entre os efeitos das mesmas e constantes mudanças, o que dificulta a previsão e explicação

do processo como uma unidade. Para Sabatier (2007), o processo político é complexo pois envolve inúmeros agentes, requer anos desde a identificação do problema, implementação da política e avaliação dos resultados, sendo composto por diferentes programas e marcado por disputas (técnicas, por recursos, de interesses e de valores).

Assim, Saravia (2006) define política pública como um sistema de decisões públicas, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a vida social, por meio da definição de objetivos, estratégias e alocação de recursos. Para Anderson (2011), as políticas públicas possuem um caráter autoritário (em relação ao público a que se destinam) e não acontecem ao acaso. Elas são desenhadas visando resultados específicos e para atender uma demanda (de cidadãos, legisladores, grupos de interesse ou agentes do setor público). Schlager (2007) complementa estas definições ao defender as políticas públicas como um processo. Este entendimento é importante, pois que traz uma conotação de temporalidade, desdobramento e interligação das ações, acontecimentos e decisões.

Anderson (2011) compreende a política pública como uma ação ou inação intencional realizada por um agente ou grupo de agentes do setor público ao lidar com um problema. O autor ressalta que a inação ocorre quando os agentes do governo, sabendo de um problema, optam por não agir, condição que se distingue daquela em que desconhecem o problema e portanto não constitui uma política pública. Kauchakje (2013) acrescenta que a política pública traz consigo conflito, negociação, interesses, e tem alcance sobre todos em uma unidade política.

Segundo Greenberg et al. (1977), os estudos das políticas públicas não podem relegar a percepção dos agentes envolvidos, principalmente a daqueles que têm maior influência. Considine (2005) acrescenta que frente à complexidade presente nas políticas públicas a análise delas deve considerar o contexto e os processos relacionados ao problema analisado, considerando como o setor analisado funciona, como os serviços são criados e utilizados, como os benefícios e custos são distribuídos e a importância destas características dentro do sistema de regras e hábitos.

Para Goodin *et al.* (2009), os agentes políticos vivem em um ambiente de pressão para decidir e de pouco espaço para a reflexão sobre os limites e implicações históricas e sociais de suas decisões. Lasswell (1984) acrescenta que o político no

seu dia a dia perde a memória dos objetivos remotos. Os agentes, de acordo com Kingdon (2006), conseguem descrever os assuntos relacionados às suas decisões, mas apresentam menor habilidade para refletir sobre as causas que os levaram a estas decisões. Dessa forma, Goodin *et al.* (2009) expõem que os estudiosos de políticas públicas oferecem amparo por meio de informações mais claras sobre este processo de tomada de decisão. Assim, segundo os referidos autores, as políticas públicas se distinguem da ciência política, devido à orientação para a ação dos agentes.

Para Considine (2005) o estudo das políticas públicas é mais que um debate sobre o que o governo faz. Ele envolve também a compreensão sobre a movimentação e conflitos das peças desse quebra-cabeça formado por temas como público e privado, individual e coletivo, presente e futuro. Para Lasswell (1984) estudar política é analisar a influência e quem é influente. John (2012) acrescenta que os estudos das políticas públicas devem explicar como são formuladas as políticas, como agem os tomadores de decisão do setor público, qual a relação delas com a sociedade e por que políticas públicas semelhantes geram resultados distintos. Para tanto, de acordo com este autor, estes estudos analisam distintos setores, utilizando um referencial teórico multidisciplinar que envolve conhecimentos específicos sobre o setor estudado e também sobre políticas públicas, este último formado a partir de áreas como economia, ciência política e direito.

Diante da complexidade das políticas públicas e do objetivo desta tese de analisar os hábitos de pensamento e ação presentes na interação entre agentes, adotou-se como base para esta análise o modelo de ciclo de política pública. Porém, sendo o foco desta tese não a avaliação de uma política específica e sim o comportamento dos agentes nas distintas políticas públicas de turismo, este modelo foi complementado com outras variáveis trazidas pelo incrementalismo, fluxos múltiplos e do gerencialismo público, conforme detalhado nos parágrafos a seguir. Como exposto por Dye (2009), cada modelo focaliza aspectos distintos e assim possibilita compreender coisas diferentes das políticas públicas. Cabe destacar que Howlett *et al.* (2013) e Kauchakje (2012) também adotam o ciclo de política pública como modelo para análise, conjugando-o com outros modelos.

O ciclo de política pública ajuda a organizar a análise na medida em que, como exposto por Souza (2006), distingue os estágios da política pública (definição de



agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação). Este modelo também é denominado por Dye (2009) como processo político, o qual, segundo o autor, permite analisar como as decisões são tomadas mas não quem ganha o quê e por quê.

Sabatier (2007) reforça este entendimento expondo que além da abordagem do ciclo de políticas públicas não se aprofundar nas causas que direcionam o processo político, também desconsidera que a sequência de etapas proposta pode ser alterada ou simultânea, traz um viés impositivo de cima para baixo, negligencia o fato de que para um determinado tema podem existir diversas políticas e que elas interagem (portanto não há apenas um ciclo).

Estas críticas são válidas em parte, pois se entende que o esforço para identificar porque alguns problemas entram na agenda e outros não já é um aprofundamento importante nas causas do processo político, ainda que não suficiente. Assim, esta análise pauta-se no entendimento de que é relevante a identificação das causas que direcionam o processo político, mas aprofundando esta análise por meio do estudo das instituições que fundamentam o comportamento dos agentes envolvidos. Da mesma forma, concorda-se com a crítica de que políticas distintas interagem e portanto se influenciam, corrobora-se ainda com a defesa de que no processo político as etapas não são necessariamente sequenciais, e que este processo não é construído apenas de cima para baixo, mas também com a contribuição das partes afetadas. Cabe uma ressalva apenas sobre esta última característica, pois há diferenças entre as políticas em relação à participação. Nas políticas sociais há uma demanda mais expressiva pela participação popular enquanto nas políticas relacionadas às atividades econômicas esta é menor e quem de fato toma as decisões é um grupo restrito.

Kingdon (2006) expõe que há uma carência de compreensão, entre agentes das políticas públicas e entre os estudiosos, sobre por que os tomadores de decisão dedicam sua atenção a uma questão e não à outra, como fazem esta escolha e como ela se transforma ao longo do tempo. As respostas a estas indagações compõem, para Kingdon (2006), a análise do processo de formulação de políticas públicas, o qual é composto pela definição da agenda, escolha e aprovação das alternativas. Assim, nesta tese compreende-se como etapas do ciclo de política pública a

formulação, a implementação e a avaliação. Portanto, entende-se a formulação como o conjunto formado por agenda, escolha e aprovação.

A agenda é definida por Kingdon (2006) como os assuntos que recebem atenção dos agentes do setor público e dos agentes externos, mas próximos, às autoridades estatais. A agenda é o fundamento da formulação de políticas, sendo que os formuladores normalmente atuam a partir de políticas locais já existentes ou externas (ANDERSON, 2011).

Kingdon (2006) a distingue entre agenda de governo (temas escolhidos para receber atenção) e agenda de decisões (temas da agenda do governo enviados para deliberação), sendo que cada tema da agenda é composto pelas alternativas de ação, as quais também passarão por uma decisão. Anderson (2011) distingue ainda a agenda entre sistêmica (temas gerais de política, presentes também em outros governos) e institucional (temas considerados pelos poderes executivo, legislativo e judiciário como sérios), com a ressalva de que a contemplação de um tema na agenda institucional não é garantia de que ele será atendido.

Sobre as influências na formulação, Anderson (2011) ressalta que a agenda é afetada por comportamentos de oposição a um tema (principalmente pelos grupos de interesse), pela atuação do político que está à frente (especialmente o chefe do executivo), pelos acontecimentos do ambiente externo, pelos temas tratados pelos meios de comunicação, pelas alterações em indicadores estatísticos, pelos resultados eleitorais. Ikenberry (1988) ressalta que a análise do local onde as decisões são tomadas (executivo, legislativo ou arena restrita) e o incentivo para a diversidade da ação coletiva também esclarecem esta decisão, assim como a habilidade dos agentes envolvidos em defender seus interesses na decisão política.

Hirschman (1969) ressalta o grau de liberdade dos agentes para tomarem as decisões, enfatizando a influência do tempo e do local a que se destinam. A carência de liberdade causada pelo tempo, segundo o referido autor, pode se dar pelos fenômenos da natureza, pela imposição de cronogramas em função de contratos, pelos mandatos políticos ou pela pressão dos futuros usuários e suas respectivas necessidades. Hirschman (1969) acrescenta que a influência do tempo dos mandatos eleitorais limita a liberdade não apenas na execução, mas desde a escolha, pois os políticos tendem a selecionar projetos que podem ser concluídos durante o mandato e assim ficarem associados aos seus nomes.

É comum a tomada de decisão se direcionar para investimentos em locais específicos que dispõem de uma vantagem, um recurso promissor os quais terão um peso maior para os políticos de acordo com o potencial dos locais para agradar a opinião pública. Por outro lado, como exposto pelo autor, quando a liberdade de decisão não está sob influência do tempo e local, este processo tende a ser mais lento, caracterizado por disputas de interesses contrários e um exame mais detalhado das alternativas.

De acordo com Kingdon (2006a), o reconhecimento do problema como importante pelo setor público é essencial, por isso aqueles que defendem uma política pública se dedicam ao convencimento das autoridades sobre a relevância do problema. Anderson (2011) acrescenta que os agentes perceberão os problemas de maneira diferente, em função de interesses, mas também, segundo o autor, em razão da experiência e informação que possuem. Esta divergência na compreensão do problema e sobre os seus remédios, segundo o referido autor, pode afetar as possibilidades de ação.

Goodin *et al.* (2009) enfatizam que no mercado político há uma competição por ideias e políticas públicas, sendo os resultados dependentes da capacidade de influência. Mas como a tomada de decisão em políticas públicas envolve um conjunto de agentes, de acordo com Anderson (2011), é necessário também o apoio de uns às ideias dos outros. Kingdon (2006a) acrescenta que uma proposta deve ser amaciada, ou seja, apresentada, discutida e aprimorada em vários fóruns, para que assim tenha maior possibilidade de inserção na agenda.

Goodin *et al.* (2009) destacam ser uma ilusão a racionalidade instrumental nos processos políticos, pois as políticas são ações humanas e serão realizadas em parte na ignorância e o aprendizado ocorrerá com a prática. Os agentes ali buscam a satisfação de objetivos, ou seja, definem um padrão considerado suficiente e se contentam em alcançá-lo. Nesse sentido, os autores afirmam que os formuladores das políticas públicas não sabem exatamente o quanto de recursos é necessário a um determinado projeto, bem como não têm conhecimento exato das metas propostas, portanto as políticas são intenções, fruto da imaginação criativa do ser humano.

March e Olsen (2008) acrescentam que a busca de alternativas ocorre em um contexto de problemas procurando soluções e soluções procurando problemas. Assim, Kingdon (2006) defende que as ideias para uma política pública são

selecionadas a partir de critérios como aproximação dos entendimentos entre os agentes envolvidos no processo, viabilidade técnica, orçamento, aceitação entre políticos e entre a população. Neste processo, segundo o autor, tem maior relevância a reelaboração, a recombinação de ideias que a invenção. Para uma situação ser considerada problema, de acordo com Anderson (2011), é necessário que as pessoas tenham uma referência prévia sobre a realidade para que assim julguem a nova situação como não adequada, cabendo observar que a definição de uma situação como problema por uma sociedade se transforma ao longo da história.

As exposições dos parágrafos anteriores trazem a importância de se considerar o entendimento incrementalista, o qual, seguindo o exposto por Souza (2006), contribui para esta tese ao realçar que as políticas públicas não partem do zero, pois as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas, ou de reverter a rota das políticas atuais. De acordo com Dye (2009), o incrementalismo trata as políticas públicas como mais conservadoras, pois entende que os formuladores aceitam a legitimidade de programas dos governos anteriores, dando-lhes continuidade, acrescentando poucas modificações. Este autor acrescenta que o comportamento incrementalista ocorre em função do volume de recursos já gastos, mas também porque os agentes não dispõem de tempo, informação e dinheiro para analisar as alternativas. Assim, esse modelo evidencia, conforme exposto por Howlett *et al.* (2013), que a decisão é uma preferência mais pelo possível ou politicamente viável que pelo tecnicamente viável ou pelo resultado máximo.

Dessa forma Grindle e Thomas (1989) expõe na perspectiva do incrementalismo quando os decisores se confrontam com a necessidade de mudança política eles tentam reduzir a incerteza, o conflito e a complexidade por meio de mudanças marginais ao longo do tempo. Lindblom (2009) acrescenta que o incrementalismo é uma forma de introduzir mudanças na política, de forma lenta e sem que os afetados percebam. Porém, segundo estes autores, nas políticas públicas além das mudanças não inovadoras ocorrem também aquelas atípicas (não incrementais), com políticas novas que rompem com as políticas passadas.

Vale mencionar a ideia de janelas de oportunidade, construídas por empreendedores da política que conseguem articular os demais agentes, conforme defendido no modelo de fluxos múltiplos (SABATIER, 2007). Howlett *et al.* (2013)

acrescentam que estas oportunidades são formadas pela articulação dos atores, e pela interação entre instituições políticas e a articulação de ideias para a construção das propostas, condições estas que abrirão ou fecharão as janelas. Estes autores ressaltam que as janelas podem ter diferentes origens: previsíveis, ligadas ao comportamento de um ator político, causadas por aspectos relacionados a uma janela já aberta ou causadas por eventos externos aleatórios. Porém, Kingdon (2006a) resalta que a escassez e a curta duração das janelas fazem com que frequentemente nos momentos em que elas se abrem haja um grande número de propostas, mas pode ocorrer o fato de não existir uma solução disponível.

Para a compreensão das instituições presentes nas políticas públicas tratadas nesta tese se faz necessário o modelo denominado novo gerencialismo público. Nesta vertente, derivada dos trabalhos de Olson, e de certa forma em oposição às políticas públicas participativas, a eficiência se torna o objetivo da política pública, sendo enfatizadas ainda a credibilidade e a delegação das políticas públicas para organizações com “independência” em relação à política (SOUZA, 2006). Abrucio (1997) destaca que o gerencialismo é fruto da busca pela reforma do Estado, a partir da década de 1970. O argumento de que o modelo burocrático weberiano era lento e limitado pelo grande apego às normas era reforçado pela crença de que o padrão ideal de gestão se encontrava no setor privado (ABRUCIO, 1997). A menção a este modelo é necessária em função de ser o gerencialismo um hábito de pensamento e ação presente entre agentes públicos e que guarda considerável relação com os hábitos do setor privado capitalista.

John (2012) defende que é impossível iniciar uma compreensão de como os sistemas políticos produzem as políticas públicas sem dedicar um mínimo de atenção às instituições presentes nestes. Souza (2006) acrescenta que o estudo das políticas públicas é influenciado por diversas áreas, mas o institucionalismo se destaca ao ressaltar o papel dos grupos e indivíduos, e também regras formais e informais nas políticas públicas (SOUZA, 2006). Hodgson (2006) também reforça a importância de uma agenda de investigação voltada para a compreensão da relação entre Estado e instituições. Nesta temática cabe a observação de Ostrom (2014) de que aprender as regras do governo é um desafio porque algumas podem ser centenárias e outras, apesar de recentes, não estão escritas.

Ikenberry (1988) acrescenta ainda que o cenário institucional é influenciado pelo histórico do Estado, mas também influencia a maneira como os agentes o percebem, o que por sua vez influencia a capacidade deles para se envolverem em uma política pública. Conforme expõe John (2012), as instituições influenciam o comportamento político, sustentam a crença em um governo e a noção de interesse público e é por meio delas que os tomadores de decisão preveem como os demais agentes se comportarão diante de uma nova política pública (geram expectativa). Porém o autor ressalta que as instituições não são estáticas, elas se adaptam ao ambiente político e às pessoas envolvidas nele (há, assim, mudança institucional).

March e Olsen (2008) destacam que as experiências passadas estão presentes nos procedimentos operacionais-padrão, nas regras profissionais e nas “regras de bolso” que os agentes com maior prática carregam. Assim, estes conhecimentos institucionalizados influenciam a tomada de decisões modificando as estratégias (alteram a probabilidade de fazer uma escolha em vez de outra), aumentando a competência na execução de uma atividade e modificando as aspirações (pois a definição de sucesso está vinculada aos desempenhos passados).

Sobre os participantes envolvidos na formulação das políticas públicas Anderson (2011) distingue entre governamentais (legislativo, executivo e judiciário) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, instituições de pesquisa e cidadãos). Estes últimos, como exposto pelo autor, apoiam os primeiros, exercem pressão, tentam convencer, porém não decidem e nem têm condições de tornar obrigatória a decisão. O autor ressalta ainda que nem todos os afetados participam em todas as políticas públicas assim como não estão presentes em todas as decisões inerentes a uma política.

Os grupos de interesse (representando, por exemplo, empresários, agricultores ou trabalhadores) expressam uma demanda e apresentam alternativas para as políticas públicas, constituindo assim um importante agente nas políticas públicas (ANDERSON, 2011). As propostas apresentadas pelos grupos de interesse às vezes são conflitantes. Anderson (2011) acrescenta ainda que os partidos políticos também tendem a assumir os interesses de determinados grupos.

Anderson (2011) destaca o papel das organizações ligadas à pesquisa que fornecem dados e alternativas para enfrentar problemas e avaliam a efetividade e as consequências das políticas públicas. Hodgson (2000) expõe que para as políticas

convencerem e carregarem uma autoridade elas devem buscar uma base teórica, pois antes de mudar o mundo é preciso conhecê-lo, decifrando suas estruturas e forças subjacentes. Anderson (2011) ressalta que a ciência tem uma importante influência nas políticas públicas reduzindo suas incertezas desta, porém com frequência há divergências entre as propostas apresentadas por pesquisadores e as políticas adotadas, da mesma forma que é comum os formuladores de políticas públicas elegerem um viés científico que coaduna com seus propósitos políticos.

De acordo com Gonnet (2012), estes agentes, frequentemente denominados comunidade epistêmica, se caracterizam por compartilharem de mesmo grupo de conhecimentos, possuírem certa autonomia, terem diversas publicações e frequentemente serem convidados para entrevistas ou palestras, sendo suas recomendações um recurso de legitimidade e autoridade no debate e na implantação de políticas públicas. Neste grupo Anderson (2011) destaca a atuação das universidades, porém ressalta que a contribuição delas apenas não é maior porque muitos estudos adotam terminologias técnicas que dificultam o entendimento, são publicados em revistas científicas, as quais são pouco conhecidas no meio político.

Anderson (2011) defende ainda o cidadão individual e os meios de comunicação como agentes das políticas públicas. O cidadão individual, segundo o referido autor, além do voto, em algumas políticas públicas pode participar do processo de decisão. Mas, segundo o autor, apesar da recorrente imagem de cidadão participativo, quem de fato domina o processo são os grupos de interesse, às vezes até se apoiando nos cidadãos, como nas listas de assinaturas e nas campanhas para doações. Os meios de comunicação também são considerados por Anderson (2011) como participantes das políticas públicas pois fornecem informação para e sobre as mesmas além de influenciarem o pensamento e ação das pessoas.

John (2012) acrescenta como agentes os burocratas, pois segundo ele há casos, especialmente quando o legislativo é fraco, em que são os burocratas os mais importantes nas políticas públicas. Sobre a importância dos burocratas, o autor ressalta que é comum as políticas públicas surgirem em um ambiente de falta de coordenação entre os órgãos do setor público. Logo, a fragmentação entre os agentes destes órgãos e a maneira como resolvem as questões políticas nestas condições, possibilitam a compreensão dos resultados políticos. Segundo John (2012), a divisão do setor público em órgãos gera diferentes barganhas e coalizões, porém quando o

chefe do executivo tem uma liderança forte os agentes destes órgãos têm menos oportunidades para disputas entre eles e também para sugerirem ações alternativas.

Assim, para Goodin *et al.* (2009), governar é menos uma questão de decisão pela autoridade hierárquica e mais uma negociação por meio de uma descentralização de alianças. Greenberg *et al.* (1977) destacam que os sistemas políticos centralizados são aqueles com poucos autônomos e os descentralizados aqueles com muitos autônomos. Goodin *et al.* (2009) entendem que existem agentes mais ou menos centrais, mas nenhum deles adota um comportamento ditador e sim uma negociação voltada para a cooperação. Por isso, negociação e argumentação são partes importantes da política (GOODIN *et al.*, 2009). Lowi (1964) esclarece que os tipos de relacionamentos são determinados pelo tipo de política em jogo e pelas expectativas dos agentes, sendo estas últimas determinadas pelos resultados governamentais já obtidos.

Um ambiente recorrente da interação entre estes agentes são os fóruns de políticas públicas, principalmente os conselhos de políticas públicas. Neles é possível encontrar a interação formalizada entre sindicatos, associações e setor público, além da possibilidade de ocorrência de práticas informais (antes, durante ou após as reuniões). Cortes e Gugliano (2010) caracterizam os fóruns de políticas públicas como institucionalizados, regulados, compostos por representantes (não funcionam por democracia direta) de grupos de interesses específicos, e suas agendas são influenciadas pela dinâmica da área de política pública com a qual se relacionam e estão abertas a propostas dos gestores públicos. Assim, os autores citados destacam que mesmo o executivo não coordenando o fórum, ele tem forte influência sobre sua agenda, além da capacidade de oferecer ou retirar infraestrutura necessária para seu funcionamento. Os conselhos usualmente têm um núcleo diretivo, eleito pelos participantes, e é comum contarem com o apoio técnico da esfera municipal, estadual ou federal (CORTES; GUGLIANO, 2010).

Tendo em vista o foco desta tese na análise de políticas públicas sob a perspectiva institucional, os parágrafos a seguir foram reservados para a exposição das críticas de John (2012) à utilização do institucionalismo nos estudos de políticas públicas e a consequente resposta às mesmas. Primeiramente ele destaca o fato de os interesses dos agentes se sobreporem às instituições, cabendo a estas a parte digna da vida política, disfarçando assim os conflitos de interesses. O autor acrescenta



ainda que os contextos social e político moldam as variações políticas mais que a atuação das instituições. Uma terceira crítica exposta por ele, é que a abordagem institucional tem uma compreensão estática do processo político, o que lhe possibilita explicar a estrutura da política, mas não porque a política muda. Assim, John (2012) ressalta que os institucionalistas tendem a minimizar a importância do conflito, dos interesses, da política e das ideias e, ao defenderem que as instituições estruturam a resposta dos agentes mais que estas variáveis, negligenciam a razão óbvia das mudanças nas políticas. Finalmente, o institucionalismo, de acordo com John (2012), tende a não enfatizar as distinções entre cada setor nas políticas públicas.

Frente a estas críticas sobre a utilização do institucionalismo no estudo das políticas públicas, argumenta-se que uma possível causa delas mesmas (exceto a última crítica) está no conceito que se adota de instituições (como regras, normas e organizações). Ao redirecionar a compreensão de instituição para aquele adotado nesta tese, ou seja, instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação, estas críticas podem ser superadas. A partir deste entendimento fica claro que os interesses presentes numa disputa em torno de uma política são formados por hábitos e expressam hábitos, logo, a identificação dos hábitos coletivos relacionados a uma política pública, permite compreender os conflitos de interesses inerentes a essa.

Este mesmo conceito de instituições como hábitos coletivos possibilita a compreensão do que está instituído no contexto social e portanto como ele afeta as políticas públicas, e entendendo os hábitos e a estrutura deste contexto, é possível explicar as mudanças nas políticas públicas. A análise institucional direcionada para a identificação dos hábitos coletivos nas políticas públicas é feita a partir das ideias que os agentes expressam sobre seus interesses, escolhas, ações e conflitos no ambiente político explicando, portanto, a ação humana nas políticas e as mudanças que ocorrem nesta.

A última crítica de John (2012), a respeito da pouca ênfase do institucionalismo nas diferenças entre os setores, não procede, pois o institucionalismo é uma teoria geral que fundamenta as análises nas políticas públicas. Assim, cabe a cada estudo complementá-lo, como já mencionado, com os conhecimentos específicos sobre o que está institucionalizado nas políticas públicas do setor estudado, iniciativa esta que nesta tese será exposta no tópico seguinte.

### 2.3.2 Políticas públicas de turismo e suas institucionalidades

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, de *stakeholders* e de rede, além da teoria fundamentada. Mendonça (2012) acrescenta que a eficácia no turismo depende do potencial físico, da prestação de serviços, do ambiente institucional e da interação entre os agentes. Sessa (1976) expõe que as características da política de turismo são diretamente dependentes do grau de desenvolvimento turístico do destino mas também do quadro institucional do país em que esta ocorre.

A importância das instituições e do setor público no turismo pode ser observada em Alonso *et al.* (2015). Ao estudarem o enoturismo eles identificaram como desafios para o desenvolvimento da atividade exatamente a influência das políticas públicas (principalmente impostos, infraestrutura e maior interação empresários-setor público), das leis (como a legislação sobre transporte de líquidos em aviões e sobre o nível de álcool consumido por motoristas), além das influências do ambiente externo (sendo eles o terrorismo e a crise econômica). De acordo com Ligeró (2010), o entorno institucional explica o comportamento institucionalizado em agentes empresariais do turismo. Massukado (2011), por sua vez, utiliza a teoria institucional para analisar a articulação dos agentes na formação de regiões turísticas. Pimentel (2014), em um ensaio teórico sobre a análise de políticas públicas de turismo, destaca a importância da investigação do arranjo institucional do setor e os seus respectivos padrões de interação.

Contudo, apesar da importância da análise institucional para as políticas públicas de turismo no Brasil assim como dos estudos sobre a interação entre empresários e setor público, são poucos os estudos na área do turismo que possuem estes enfoques. Assim, propõe-se nessa tese, conforme já mencionado, analisar a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo seguindo o aparato político e conceitual da teoria institucional.

Leiper (1979) enfatiza a compreensão do turismo como um sistema aberto composto pelas regiões geradoras, de trânsito e de destino produzindo uma interação

entre os turistas e os recursos que lhes fornecem as instalações, serviços e experiências e tendo como consequência efeitos físicos, culturais, sociais, econômicos, políticos, tecnológicos. Farrell e Ward (2004) destacam a importância de compreender o turismo como sistêmico, complexo e intrinsecamente relacionado à sustentabilidade. Como exposto por Krippendorf (1982), o turismo destrói o turismo, logo empresários e setor público interessados apenas nas taxas de crescimento, desconsiderando as consequências do turismo, são míopes. Frente a esta realidade, este autor expõe que o turismo requer políticas que sejam não como atendimento de emergência e sim terapias de causa. Nesse sentido, segundo Leiper (1979), as recomendações das Nações Unidas, principalmente a partir da década de 1960, incentivaram os governos a se envolverem com o turismo mas também a reconhecerem os custos ambientais, sociais e culturais da atividade e a consequente necessidade de monitoramento. Portanto, compreende-se como sustentabilidade do turismo o desenvolvimento da atividade atentando-se para os seus efeitos econômicos, sociais, culturais e econômicos.

De acordo com Russell e Faulkner (1998), as pesquisas de turismo estão voltadas para a ordem, linearidade e equilíbrio, dedicando pouca atenção a situações de desordem, não-linearidade e desequilíbrio, o que dificulta a análise do papel dos agentes envolvidos com o turismo, pois o comportamento deles foge à estrutura analítica convencional. Assim, os referidos autores defendem que estas análises sejam feitas a partir da complexidade, considerando que as mudanças em destinos turísticos podem ser interpretadas em termos de interação entre os empresários e o setor público. McDonald (2009) expõe as características de um sistema complexo que se relacionam ao turismo: grande número de agentes interagindo dinamicamente, diferentes hierarquias, surgimento constante de novidades, auto-organização, ausência de linearidade (pequenas entradas produzem grandes mudanças) e influência do passado nos comportamentos atuais. Farsari *et al.* (2011) ressaltam que as políticas públicas de turismo são complexas pois articulam vários agentes, instituições e outras áreas de política em busca de uma sustentabilidade do turismo nas esferas social, ambiental e econômica. Stevenson *et al.* (2008) acrescentam que no turismo a complexidade é intensificada pela diversidade de áreas (e portanto de iniciativas) mas também pelo fato de o turismo servir pessoas que não participam do processo democrático local.

A partir destes fundamentos e dos demais conceitos discutidos anteriormente na tese compreende-se o turismo como uma instituição caracterizada pelo hábito coletivo de pensamento e ação relacionados à viagem para fins diversos (como lazer, saúde ou trabalho), a qual requer para sua concretização o funcionamento de um sistema composto por recursos naturais e culturais, turistas, empresas de diferentes áreas e setor público, e que gera efeitos positivos e negativos para seres humanos e natureza envolvidos.

Com o intuito de mapear esta realidade, é possível dizer que o turismo envolve, além do setor público, a sociedade (ou a comunidade, como ressaltado nos trabalhos da área) e o setor privado. O setor privado, conforme expõe Gomes (2008), pode ser dividido em agentes locais e agentes externos. Os primeiros são os meios de hospedagem, os restaurantes, as empresas de entretenimento, as lojas de artesanato, as transportadoras turísticas locais e as agências de receptivo (empresas que organizam e comercializam experiências turísticas no destino). Fora do destino, segundo o autor, têm-se os agentes externos, ou seja, aqueles relacionados ao deslocamento do turista e à distribuição, os quais compreendem principalmente as empresas de transporte de passageiros e as agências de turismo.

Ao analisar o turismo sob a ótica dos custos de transação, Buckley (1987) ressalta o papel das operadoras de turismo que, ao integrarem os serviços para serem comercializados juntos aos turistas, reduzem as incertezas destes. O autor destaca ainda a importância das empresas de transporte de passageiros na cadeia do turismo, tendo em vista a relação intrínseca entre turismo e deslocamento, enfatizando a dependência das agências e operadoras em relação aos serviços dessas empresas. Mendonça (2012) complementa este entendimento sobre os agentes envolvidos com o turismo enfatizando que existem diferenças entre eles e que estão distribuídos não apenas nos territórios urbanos, mas também nos rurais.

Dredge (2006) ressalta a importância das comunidades nas políticas públicas de turismo, pois apesar de o setor público alegar ser seu representante, muitas vezes o que ele defende como interesses da comunidade não coincide com o que ela de fato almeja. Assim, para Richter e Richter (1985), a atuação do setor público no turismo pode servir para evitar ou mitigar os efeitos negativos da atividade, mas há casos em que ela serve também para agravá-los. Por isso, segundo os autores, a questão crucial é qual o papel o setor público deve desempenhar no turismo.

Hall (1999) enfatiza que o caráter difuso do turismo, enquanto um fenômeno que envolve economia e sociedade, produz um desafio relacionado à coordenação do mesmo. Ou seja, cabe ao Estado estimular uma atividade com forte interesse empresarial mas que está estritamente relacionada com a cultura, os recursos naturais e o cotidiano de uma sociedade. Bruyn e Alonso (2012) defendem que os setores público e privado devem conduzir o processo, envolvendo a sociedade sempre que necessário, prezando pela identificação dos seus principais representantes.

Dessa forma, como defende a Organização Mundial do Turismo (*World Tourism Organization - WTO*, 2000), o setor privado é essencial no turismo pois sem capital privado investido nos serviços os recursos turísticos não podem ser comercializados, porém é necessária também a atuação do setor público para garantir a sustentabilidade da atividade. Cabe ainda ao setor público proporcionar a infraestrutura, estimular e facilitar o investimento do setor privado. Diante da importância destes dois agentes, a referida organização defende que a cooperação entre empresários e setor público é possível e desejável em todo o mundo e em todos os níveis (não apenas entre os maiores agentes). A WTO (2000) defende ainda a proximidade do setor público com a iniciativa privada para que o setor público assim ele absorva as mudanças do turismo nas políticas públicas.

Porém, no turismo é função do setor público, enquanto representante da sociedade, atuar como coordenador e guardião do desenvolvimento sustentável da atividade. Sobre essa atuação do setor público no turismo defendendo o desenvolvimento sustentável, Ligeró (2010) apresenta uma análise institucional das práticas de gestão ambiental dos campos de golfe da Andaluzia (Espanha), identificando a atuação do setor público como indutor do debate local sobre a sustentabilidade na atividade turística, com o envolvimento dos empresários nas discussões.

Para Sessa (1976), a atuação passiva do setor público no turismo, realidade vinculada principalmente à falta de conhecimento sobre a atividade, leva à deterioração dos recursos turísticos e exerce uma influência desfavorável sobre o desenvolvimento do setor. O autor ressalta ainda que as implicações econômicas do turismo também evidenciam a necessidade de os governos adotarem políticas que tratem o turismo como fator primordial para o crescimento, devendo ser regulado e

coordenado pelas autoridades públicas. Nesse sentido, para o autor, o sucesso do turismo só pode ser assegurado se houver um incentivo substancial por parte do setor público. E a política de turismo deve estar conectada às políticas dos outros setores direta ou indiretamente relacionadas ao turismo.

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). Cabe acrescentar a esta explicação o entendimento de que há diferenças entre destinos em relação à atuação do setor público, inclusive com coexistência destes papéis. A WTO (2000) destaca também a restrição orçamentária como causa desta mudança na postura do setor público no turismo.

Estas variações confirmam a observação de Scott (2011) ao tratar das políticas públicas de turismo, expondo que há diferentes posições ideológicas em torno das tomadas de decisão, posições estas que se diferem em termos do papel do Estado na economia, da importância relativa do mercado, de como a política é feita e do tipo de políticas que são aceitáveis. De acordo com Dredge e Pfoor (2008) a partir da segunda metade do século XX houve uma tendência dos governos de adotar a filosofia de gestão neoliberal. Ela reduziu o envolvimento direto deles em muitas áreas, com o argumento de facilitar os investimentos privados e permitir à sociedade assumir a responsabilidade pelas suas próprias necessidades. Pastras e Bramwell (2013) acrescentam que a ênfase dada pelas políticas públicas de turismo na parceria principalmente com as empresas e a propagação dos *convention and visitors bureau* mantêm relação com estas mudanças rumo ao neoliberalismo nos países a partir da

década de 1980 e a conseqüente redução do papel do Estado. Estes autores ressaltam a defesa do papel do setor público na coordenação das políticas públicas de turismo, tendo em vista ser ele o melhor representante dos interesses coletivos, assim como o melhor coordenador dos diversos interesses e por serem suas ações mais abertas à análise minuciosa. Nesse ambiente, segundo Hall (1999), há uma relação contraditória na qual ora os agentes do mercado desejam menos Estado, ora desejam que o Estado se faça presente, principalmente financiando a promoção turística. Como resultado prático, segundo o referido autor, tem-se o planejamento do turismo perdendo importância e o *marketing*, as redes e a governança ganhando espaço.

Sinclair e Stabler (2002) destacam que o desempenho das empresas de turismo 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. Jenkins e Henry (1982) distinguem os tipos de atuação do setor público no turismo: a atuação ativa (ação deliberada visando diretamente favorecer o setor o turismo) e a passiva (ação que pode ter implicações para o turismo, mas não é especificamente destinada a favorecê-lo ou influenciá-lo).

Sobre estes diferentes papéis que o setor público pode assumir, Jenkins e Henry (1982) acrescentam que em destinos nos quais os empresários do turismo ainda não alcançaram um nível suficiente de conhecimento, de interesse ou de capacidade financeira, o setor público atua também na oferta de serviços turísticos. A atuação do setor público no turismo demonstra o nível de desenvolvimento do destino, mas também a filosofia daqueles à frente do governo (JENKINS; HENRY, 1982).

Valls (2006) observa que o setor público pode atuar não apenas na tributação, promoção e oferta e manutenção da infraestrutura, mas também na criação e manutenção dos atrativos turísticos, no fornecimento de informação turística, na ordenação do território e na proteção do patrimônio natural e cultural. De acordo com a pesquisa da WTO (2000), realizada junto a empresários e setor público de noventa países, a atuação do setor público é melhor na coordenação de diferentes interesses, no financiamento de empresas iniciantes e na garantia de igualdade de condições para as pequenas empresas se inserirem no sistema turístico, enquanto o setor privado tem maior capacidade para atuar na área comercial. Esta observação é importante, tendo em vista o expressivo número de pequenas empresas no turismo.

Em relação à interação público-privada, a WTO (2000) destaca a área de *marketing* e promoções, enfatizando a comum dificuldade do setor público em obter a contrapartida do setor privado, as restrições orçamentárias do setor público para esta ação e a comum divisão do setor público entre o órgão responsável pela promoção (normalmente uma empresa pública) e outro pelas demais atribuições vinculadas ao turismo. Esta última ação visa aumentar a eficácia e reduzir as exigências para parcerias com a iniciativa privada.

A coordenação do turismo pelo setor público requer uma cooperação, pois a atividade envolve não apenas o governo, mas uma rede de agentes (PASTRAS; BRAMWELL, 2013). Tyler e Dinan (2001) expõem que no turismo os agentes se associam para influenciarem em questões políticas, sendo o relacionamento deles com o setor público fundamental para compreender por que e como as políticas públicas assumem determinadas configurações. Beritelli (2011) expõe que apesar de a cooperação em destinos turísticos nem sempre ser formalmente estabelecida, ela é uma condição para o desenvolvimento sustentável.

Araujo e Taschner (2012) realçam que o papel dos fóruns, mas comentam que eles não são garantia de que as demandas sejam atendidas pelas políticas públicas. Há também, segundo estes autores, o risco de estes ambientes participativos serem usados como validadores de decisões já tomadas pelos agentes políticos. Zapata e Hall (2012) enfatizam a não participação, o não funcionamento de fóruns participativos, assim como relatam entendimento de alguns empresários de que isso é “perda de tempo”. Para estes autores a parceria público-privada se institucionalizou como o mito racional para a gestão de destino turístico, levando agentes a defendê-la apenas para obterem legitimidade.

De acordo com Bruyn e Alonso (2012), nas políticas públicas a tomada de decisão frequentemente é em função da agenda definida pelos políticos e não em função do desenvolvimento do turismo, o que conseqüentemente afeta a obtenção de sinergia entre os agentes. Bramwell (2006) ressalta que é comum as políticas públicas de turismo serem definidas em arenas não públicas e às vezes de forma encoberta.

Elliott (1987) defende que no turismo há uma forte ênfase na hierarquia e nas relações informais, comprometendo as decisões sobre questões mais relevantes para o setor, assim como os objetivos de longo prazo. Ele acrescenta que apesar de discussões e decisões, com frequência não há implantação, sendo incomum o



monitoramento, o que implica numa falta de direção para os envolvidos com o setor. De acordo com Krippendorf (1982), todos pensam ser especialistas em turismo, podendo este misto de ignorância e a arrogância ser atribuído à relação do turismo com vários órgãos, ao fato de que quase tudo parece possível na atividade e à desinformação dos agentes. Estas condições são agravadas, segundo o referido autor, pelas dificuldades em conhecer as políticas de turismo e experiências de outros destinos, principalmente daqueles em países distintos, em que se fala outro idioma.

Dredge (2006) destaca a necessidade de uma compreensão das diferenças de poder e de oportunidades que os agentes têm para participar nas políticas públicas de turismo. 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 estereótipo que o considera não ser uma política para as massas e sim um luxo que atinge poucos.

Sobre a interação entre os agentes, especialmente entre os empresários, Marzano e Scott (2009), ao tratar da presença do poder a partir do estudo da Gold Cost (Austrália), identificam a persuasão e a autoridade como recorrentes além de reforçarem o entendimento de que um destino turístico não é um bloco homogêneo, ou seja, a ilusão de que é um grupo de pessoas que estão sempre colaborando e concordando entre si. Os autores destacam as disputas em torno da elaboração da marca de um destino, já que os agentes tendem a defender que seus interesses estejam representados na marca. Por exemplo, empresários do turismo em áreas naturais certamente tendem a defender a presença da cor verde ou de imagem que remeta à natureza.

De acordo com os referidos autores, a persuasão se faz presente por parte do setor público ao tentar convencer os agentes a apoiar uma estratégia de *marketing* e na elaboração da marca do destino. Em relação à autoridade, os autores destacam o poder de agentes com experiências de sucesso anteriores na gestão de outros destinos turísticos assim como de empresas com maior volume de negócios. Esta tese entende que o poder é importante na tomada de decisão, mas este é antecedido pelas instituições, que o antecedem e o moldam.

Nunkoo *et al.* (2012) expõem que a alocação do poder na gama de interesses que envolve o desenvolvimento do turismo é importante para planejadores e formuladores de políticas públicas, porém analisar as políticas de turismo considerando exclusivamente o poder é insuficiente. Para os autores, a ênfase coloca em risco a possibilidade de construção de parcerias no planejamento do turismo.

Nunkoo *et al.* (2012) ressaltam que nas políticas públicas a confiança é resultado de valores e normas da sociedade, mas também da avaliação que esta faz sobre o desempenho do setor público. No turismo, de acordo com os autores, a confiança na atuação do setor público é influenciada por aspectos como os efeitos da atividade, o seu desempenho em termos econômicos, a corrupção e a representação no processo de desenvolvimento do setor. Elliott (1987) resalta a carência de confiança (desconfiança) por parte dos empresários em relação ao setor público. Este autor destaca também que a baixa simpatia dos empresários em relação aos entraves burocráticos e políticos é reforçada pelo histórico do setor público na demora em solucionar problemas que afetam o turismo.

Nunkoo *et al.* (2012) identificaram ainda que nas políticas públicas de turismo a confiança interpessoal tem importante influência, logo, para o êxito destas políticas o estímulo à interação voltada para a formação de laços entre as partes interessadas merece destaque. 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.

Rawlence (2010), integrando a economia dos custos de transação a outras teorias institucionais para estudar uma região turística da China, relata presença de oportunismo, racionalidade limitada e incerteza. Mas de acordo com a autora, estas características, diferentemente daquilo que propõem as teorias ocidentais em questão, não motivam as empresas chinesas para as relações de cooperação ou internalização do processo de produção. A autora afirma que o isolamento é a resposta mais comum para os custos de transação e o ambiente institucional local não possibilita o desenvolvimento da confiança e de estruturas de coordenação. Ela observa que a cooperação está presente apenas entre algumas poucas empresas

locais e operadoras, visando facilitar o acesso ao mercado. Rawlence (2010) destaca que no caso oriental por ela estudado, os agentes partem da desconfiança e em alguns poucos casos ocorre a confiança por meio de relacionamentos de longo prazo.

Bramwell e Cox (2009) destacam que nos estudos de parcerias no turismo é importante analisar a influência da trajetória nestas, mais especificamente como as parcerias evoluem ao longo do tempo, como são afetadas pelo seu passado e pelas mudanças no contexto, como suas atividades se alteram em diferentes fases do seu desenvolvimento. A compreensão destas continuidades temporais e mudanças das parcerias, de acordo com estes autores, possibilita maior clareza dos impactos destas, ajudando assim a construir uma melhor colaboração entre os agentes do turismo.

Tyler e Dinan (2001) destacam o *lobby* e a realização de eventos como as estratégias mais usadas pelos empresários na interação com o setor público. Mas a utilização de dados de pesquisas como ferramenta tática é baixa. Esta pouca valorização das pesquisas, segundo os autores, possibilita o questionamento da inovação nas propostas defendidas e da informação incorreta nas decisões sobre as políticas públicas de turismo. De acordo com os autores, a legitimidade e a quantidade de membros associados são aspectos importantes, pois influenciam a predisposição dos formuladores de políticas públicas em escutá-los.

Tyler e Dinan (2001) tratam da influência dos grupos de interesse, principalmente os empresariais, nas políticas públicas de turismo, realçando a importância da identificação de quem são estes grupos, quais seus objetivos e como pretendem alcançá-los (táticas adotadas para influenciar a política e a quem se dirigem). Segundo os autores, devem ser identificados ainda se os grupos alcançam seus objetivos e as relações causais entre suas atividades e a agenda das políticas públicas de turismo.

Krutwysko e Bramwell (2010) enfatizam que a implementação das políticas reflete os objetivos e as intenções do setor público com o turismo, assim como as interações e negociações entre os agentes envolvidos com a política. Assim, apesar da necessidade de envolvimento do setor público com o turismo, Stevenson et al. (2008) identificam a baixa importância do turismo para o setor público. De acordo com os autores, esta característica é identificada por meio do reduzido número de pesquisas, baixo pensamento estratégico sobre a atividade, desconexão com outras políticas, dificuldade para gestores da atividade mobilizarem pessoas-chave, demora

em reagir a mudanças do contexto e baixa representação dos interesses do turismo nos grupos de decisão mais influentes. Esta baixa relevância afeta o órgão de turismo local no desenvolvimento, fornecimento e inserção do turismo nas prioridades locais (STEVENSON *et al.*, 2008). Frente a este cenário, Elliott (1987) alerta que o setor público passa a se dedicar mais ao turismo quando há uma pressão econômica.

Stevenson *et al.* (2008) relatam também que a política pública de turismo é marcada pela incerteza sobre as mudanças no contexto e em relação à possibilidade de troca dos responsáveis por ela, o que estimula as ações voltadas para o curto prazo. Estes autores apontam também a falta de convergência entre as políticas que afetam o turismo, gerando ações duplas ou contraditórias. Elliott (1987) comenta que esta baixa coordenação entre as agências governamentais é agravada nos destinos que não contam com um órgão específico de turismo. Beni (2006) acrescenta que é comum o órgão público de turismo ser moeda de troca nas negociações políticas.

Fávero (2012) enfatiza ainda a importância do plano de turismo para o município, elaborado com a participação da iniciativa privada, e que este seja transformado em lei municipal, tendo assim uma maior garantia de sua aplicação, principalmente em função dos riscos trazidos pelas trocas de governo. Lai *et al.* (2006) expõem os riscos aos quais um plano de turismo está sujeito, tais como pesquisa inadequada para fundamentá-lo, limitações de conhecimento de quem o elabora e também de quem o executará, dificuldade de compreensão por aqueles que o utilizarão, divergências entre os agentes, desequilíbrio entre desenvolvimento local e os interesses privados. Elliott (1987) informa que é comum os planos de turismo serem documentos praticamente simbólicos, com pouco efeito sobre a política de fato. Krutwaysho e Bramwell (2010) destacam o baixo detalhamento dos planos sobre como implementar a limitada experiência de planejadores, as divergências entre estes e os agentes afetados pelas políticas, principalmente o setor privado.

Diante do exposto, é possível dizer que a formulação de políticas de turismo é um processo político que inclui aprendizagem e coordenação política, realizado pelos decisores políticos dentro do quadro institucional vigente (AIREY; CHONG, 2010). Nesse sentido, a análise dos agentes, suas demandas e decisões compõem a compreensão institucional da interação entre empresários e setor público na formulação das políticas públicas de turismo. Estas três variáveis e seus desdobramentos, expostos nos parágrafos anteriores, estão ilustrados na Figura 3.

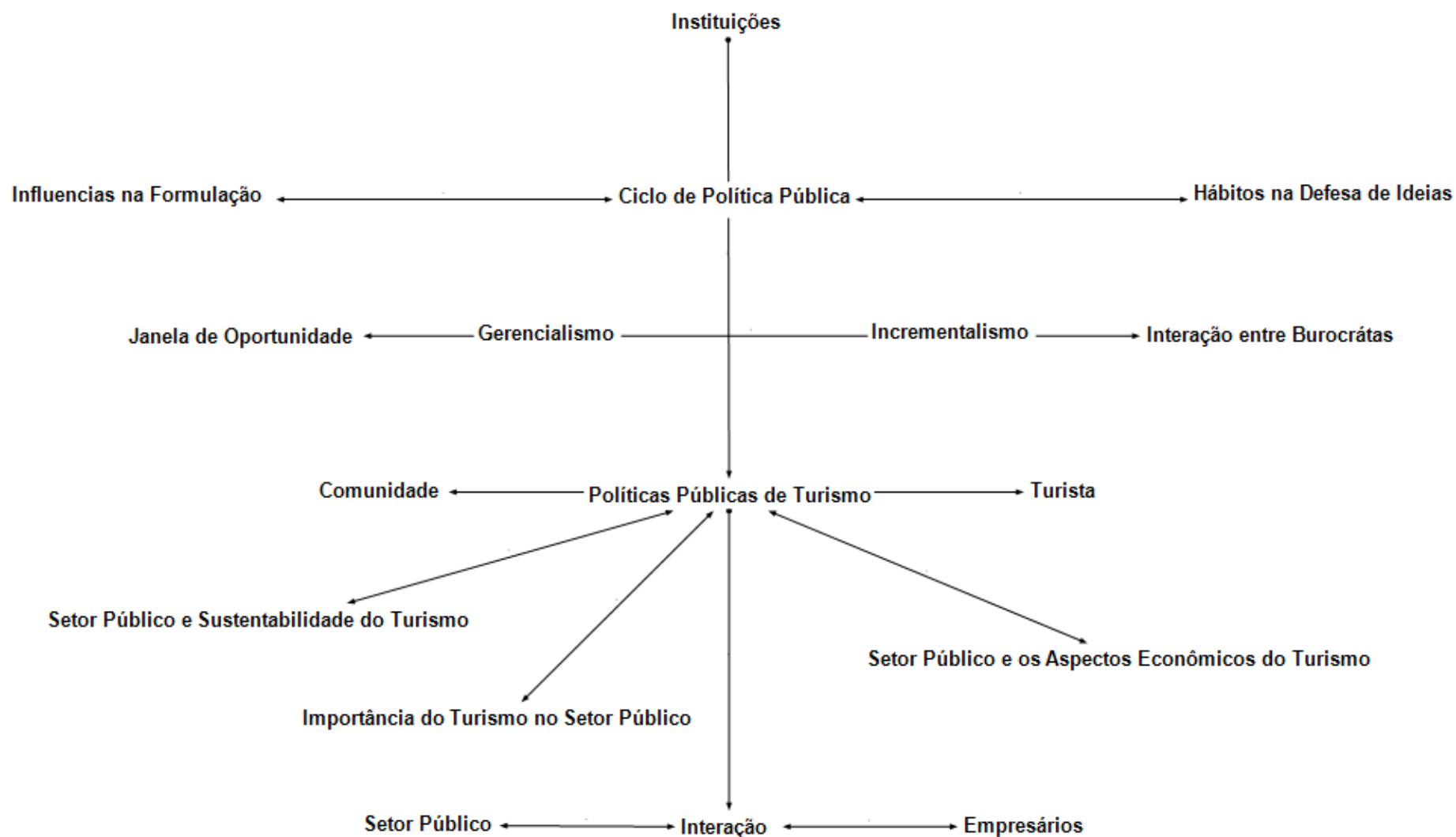


FIGURA 3 – ANÁLISE DA INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

FONTE: O autor (2015)

A Figura 3 demonstra que as instituições têm influência central no ciclo de política pública. Partindo deste entendimento, ela pode ser compreendida de cima para baixo, ressaltando primeiramente que a análise é sustentada pelas variáveis janela de oportunidade, incrementalismo e gerencialismo nas políticas públicas.

Além destas variáveis, há também aquelas específicas do turismo. Como primeira especificidade do turismo tem-se que as políticas públicas de turismo estão relacionadas à sustentabilidade, mas precisam atender também os interesses da comunidade, os quais podem ser conflitantes com os daqueles. Essa característica faz com que as políticas públicas de turismo mesquem elementos sociais e de mercado. Outra característica destas políticas é ter um dos seus principais públicos, o turista, interagindo pouco com o setor público. Embora ele vivencie os resultados das políticas públicas, ele dificilmente estará no destino e participará da formulação das mesmas.

Não por acaso, na Figura 3 a comunidade está mais próxima do seu representante (o setor público) e o turista, dos empresários. As demais características específicas do turismo, e importantes para a compreensão da interação entre empresários e setor público, são o papel do setor público no turismo, a importância que ele atribui ao turismo e a interação entre seus órgãos, principalmente com aquele responsável pelo turismo.

A partir do exposto ao longo do referencial teórico, reforça-se que as instituições têm papel central na análise da interação entre empresários e setor público. Esta análise pautada no institucionalismo tem como sustentação os possíveis comportamentos dos agentes relacionados aos custos de transação, como frequência, oportunismo, investimentos específicos, mas também outros vinculados à trajetória, expectativa e confiança. A racionalidade limitada e a incerteza que também estão presentes nos comportamentos dos agentes.

A interação analisada pode se manifestar na forma de comando ou negociação, sendo predominante esta segunda. Ela pode ocorrer a partir da atuação das estruturas extracorporativa ou oficial, além dos contatos pessoais. Como resultados tem-se a possibilidade de institucionalização da voz, saída ou lealdade.

Por se tratar da interação entre empresários e setor público num cenário de políticas públicas, a análise está voltada para o que está instituído no ciclo destas políticas públicas, com maior ênfase na formulação. Para identificação dos hábitos

coletivos que explicam esta interação, variáveis como influências na formulação, hábitos na defesa de ideias, janelas de oportunidade, incrementalismo e gerencialismo são importantes. E por se tratar de políticas públicas específicas de turismo é necessário considerar a importância atribuída ao turismo pelo setor público, como este lida com os aspectos econômicos da atividade e com aqueles relacionados a sua sustentabilidade.

Assim, estas variáveis do referencial teórico fundamentarão a elaboração do instrumento de coleta de dados e a análise deles, etapas detalhadas nos capítulos seguintes de metodologia e de resultados.

### 3 METODOLOGIA

Ao tratar da condução da pesquisa é preciso evidenciar primeiro o entendimento aqui adotado de que não se reivindica neste estudo neutralidade ou a autoridade da ciência, pois pesquisador e pesquisados têm suposições individuais, conhecimentos prévios específicos, posições sociais, objetivos, além de ambos se autoinfluenciarem (CHARMAZ, 2009). Compreende-se que a subjetividade está presente nas pesquisas qualitativas e quantitativas, afirmação que se torna evidente em Strauss e Corbin (2008), de que a análise dos dados requer o uso dos conhecimentos acumulados pelo pesquisador, e não há dúvida de que as orientações filosóficas e teóricas do pesquisador influenciarão sua postura frente ao objeto.

Partindo desses pressupostos e diante do problema e dos objetivos desta pesquisa, optou-se por desenvolvê-la de maneira qualitativa, pois se busca investigar os detalhes envolvidos na interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo. Para tanto, seguindo Strauss e Corbin (2008), a objetividade aqui buscada, em se tratando de pesquisa qualitativa, consiste em se manter o mais próximo possível das falas e ações dos pesquisados.

Para a análise institucional das políticas públicas, Considine (2005) defende a utilização do mapeamento dos agentes, pois estes são um primeiro ponto de orientação, sugestão que foi acatada nesta pesquisa. O autor também defende a utilização da teoria fundamentada nos estudos de políticas, já que esta possibilita fazer uma discussão teórica vinculada ao funcionamento da política e não apenas a partir de teorias. Assim, na condução desta pesquisa, além do mapeamento dos agentes foi adotada predominantemente a teoria fundamentada, adaptando-a quando necessário.

A opção pela teoria fundamentada nesta tese se justifica, pois o turismo é uma área do conhecimento que recebe contribuição de diversas outras áreas, como sociologia, administração, psicologia, economia, geografia, dentre outras. Esta relação enriquece o debate, porém as pesquisas de turismo tendem a se limitar à aplicação de conhecimentos já consolidados de outras áreas, sem portanto desenvolver teorias específicas, possibilidade aberta pela teoria fundamentada.

Acrescenta-se a este argumento a considerável presença de estudos descritivos na área do turismo, realidade que limita o progresso desta área do



conhecimento, pois o simples conhecimento de uma realidade, sem a consequente produção e articulação de conceitos, dificulta o diálogo científico. Cabe observar ainda a pouca utilização da teoria fundamentada tanto no turismo quanto na área de políticas públicas. Em função das carências mencionadas, serão dedicados alguns parágrafos a seguir para demonstrar os princípios que sustentam esta pesquisa, e mas ao mesmo tempo contextualizar a teoria fundamentada. Estes esclarecimentos podem auxiliar os pesquisadores do turismo e das políticas públicas que optarem pela utilização dessa.

Como explicam Bryant e Charmaz (2010), a teoria fundamentada tem origem nos estudos dos sociólogos Barney Glaser e Anselm Strauss, nos Estados Unidos, na década de 1960, sobre a morte. Sobre a formação de ambos, Glaser, da Universidade Columbia, tinha uma formação influenciada pelos métodos quantitativos e Strauss, da Universidade de Chicago, vinha de uma tradição de pesquisa qualitativa e influenciado pelo interacionismo simbólico e pelo pragmatismo (STRAUSS E CORBIN, 2008).

Para Tarozzi (2011) as abordagens destes dois autores possuem traços do positivismo. De acordo com o autor, eles entendem que os objetos existem e podem ser conhecidos por sujeitos separados deles que os observando e controlando os dados, constroem uma verdade objetiva, com correspondência entre teoria e realidade e com nexos causais, a qual, portanto, pode ser generalizada. Porém a partir da década de 1990 a Teoria Fundamentada, assim como as ciências sociais, passou a receber influências de um pensamento alternativo em que o pesquisador é um coconstrutor da realidade e o conhecimento científico é interpretação desta realidade (TAROZZI, 2011). Nesta perspectiva, destacam-se as proposições construtivistas de Kathy Charmaz para a Teoria Fundamentada, a qual aceita parcialmente o relativismo do conhecimento, derivado de uma realidade plural e de uma construção recíproca entre pesquisador e sujeitos pesquisados, e que, portanto, não pode ser generalizado incondicionalmente, conforme exposto por Tarozzi (2011).

Assim, como definido por Bryant e Charmaz (2010), a teoria fundamentada é uma “família de métodos”, ou seja, a partir das versões iniciais diversos pesquisadores adaptaram os métodos originais às suas realidades. Strauss e Corbin (2008) ressaltam que a teoria fundamentada comporta adequações por parte dos pesquisadores, inclusive complementando-a com outras abordagens. Como ressaltado por Urquhart (2010), ela é um corpo de conhecimento com vida, cabendo aos pesquisadores torná-lo apropriado às suas disciplinas.

Strauss e Corbin (2008) definem como teoria um conjunto de conceitos bem desenvolvidos expressos por meio de frases que os articulam formando um marco conceitual integrado útil para predizer ou explicar um fenômeno. Segundo eles esta teoria é pautada na interpretação sistematizada dos dados, portanto uma teoria fundamentada nos dados. Porém, como esclarecem Heath e Cowley (2004), o objetivo não é descobrir “a teoria”, mas “uma teoria” que ajude a compreensão e a ação na área investigada.

O termo “fundamentada”, de acordo com Tarozzi (2011), é uma tradução de *grounded*, que significa enraizado, embasado, encravado, firme à terra, que põe as bases, primeiras noções de uma arte ou ciência, que prepara o fundo de um desenho. Assim, a teoria produzida com a *Grounded Theory* (Teoria Fundamentada) tem uma sólida base empírica, na experiência vivida, o que a qualifica como original e similar às teorias produzidas por teóricos e filósofos. Ela também se destaca por propiciar um valor prático útil aos operadores.

Heath e Cowley (2004) expõem que o objetivo da teoria fundamentada é explorar os processos sociais e compreender a multiplicidade de interações nestes, tendo como princípio que o conhecimento pode ser aumentado pela geração de novas teorias em vez da confirmação dos conhecimentos já existentes. Para tanto, como expõem Strauss e Corbin (2008), a teoria fundamentada exige, além de rigor, criatividade do pesquisador para identificar categorias, formular perguntas estimulantes, fazer comparações e extrair um esquema inovador, integrado e realista, dos dados brutos desorganizados.

Está presente no debate sobre teoria fundamentada o tema da utilização ou não de teorias já existentes. Para Strauss e Corbin (2008) ao adotar a teoria fundamentada, a revisão de toda a literatura sobre o tema investigado não é uma necessidade prévia, pois é impossível saber quais são os principais problemas e quais são os principais conceitos antes de ir a campo. Eles ressaltam, entretanto, que estar familiarizado com a literatura pertinente aumenta a sensibilidade do pesquisador às especificidades dos dados. Mas Strauss e Corbin (2008, p. 58) advertem: “sair correndo em busca de literatura publicada para validar ou negar tudo que encontra impede o progresso e afoga a criatividade”.

Nesse sentido, Urquhart (2010) defende que a revisão de literatura na teoria fundamentada é um processo útil, pois por meio dela o pesquisador toma

conhecimento do pensamento corrente no campo de pesquisa que está investigando. Para Charmaz (2009) também é possível iniciar uma pesquisa a partir de uma bibliografia relacionada ao tema, que contribuirá com conceitos sensibilizadores para o desenvolvimento das ideias.

Da mesma forma é importante o exposto por Bryant e Charmaz (2010) sobre a necessidade de aliar mente aberta e conhecimento da teoria. Essa postura permite pautar-se na teoria e nos dados, mas evita a realização da pesquisa, como exposto por Dey (2010), dentro de um sulco teórico (como bois por uma única trilha), desperdiçando a oportunidade de inovar (característica necessária aos adeptos da teoria fundamentada, como mencionado) frente à diversidade e riqueza dos dados.

Alencar (2007, p. 50) observa que na teoria fundamentada “a pesquisa não se inicia com um problema que, confrontado com uma teoria, gera hipóteses a serem comprovadas ou rejeitadas. Ela começa com uma ‘área de estudo’ e visa descobrir o que é relevante para essa área”. Tarozzi (2001, p. 19) acrescenta que:

o trabalho criativo de elaboração teórica exauria-se no ato mesmo de elaborar uma hipótese a partir de uma revisão crítica dos estudos precedentes, ou na decisão de replicar estudos progressos mudando pequenas condições. À pesquisa restava somente a verificação ou a falsificação da teoria.

Com o intuito de não cair nessa mesma rotina com menor possibilidade de contribuição para a área do turismo, nesta tese entende-se que as teorias pré-existentes e os dados coletados são complementares para a formulação de uma teoria. Portanto, as teorias são relevantes, mas não se propõe aqui testar hipóteses e sim construir um arcabouço de conceitos específicos sobre a interação entre as empresas e o setor privado nas políticas públicas de turismo.

Como defende Tarozzi (2011, p.108) “é impossível para um doutorando(a) ignorar a literatura científica sobre o tema”. O autor ressalta que esta necessidade está presente nas teses de doutorado e também para os artigos científicos, tendo em vista que devem passar por uma banca de exame ou um comitê editorial. Assim, nesta tese, após um primeiro momento de consolidação de uma fundamentação teórica, passou-se a uma atuação simultânea entre elaboração e aprimoramento do referencial teórico, coleta de dados e análise dos mesmos. Cada uma destas etapas teve maior ênfase de acordo com o andamento da tese. No início uma maior atenção foi dada ao referencial teórico, enquanto foram realizadas coletas de dados por meio

de registro das reuniões do Comtur e do arquivamento de documentos úteis para a análise. No período intermediário a ênfase maior foi na coleta de dados (entrevistas, registro de reuniões do Comtur e obtenção de documentos), mas o aprimoramento do referencial teórico continuou, ainda que de forma menos intensa. Na parte final da tese a maior dedicação foi para a análise, contudo algumas revisões no referencial teórico foram realizadas. Os conceitos utilizados para a análise da interação e os seus respectivos embasamentos teóricos estão detalhados nos Apêndices.

Schneider e Ingram (2007) expõem que não basta identificar as ideias isoladamente e sua respectiva frequência de aparecimento entre os agentes para se alcançar a compreensão das instituições que regem uma realidade. Como as instituições estão em um contexto de agentes conectados, para identificá-las é necessário mapear estes agentes e, também, identificar o modo como eles compreendem a realidade – modos de compreensão – sugestões estas acatadas na tese. Para as autoras, os modos de compreensão podem auxiliar na identificação das raízes dos conflitos e dificuldades na formulação de políticas públicas e na explicação de quando e por que ocorre a interação entre os agentes no espaço político.

Simon *et al.* (1986) defendem que nas pesquisas sobre tomada de decisão em instituições econômicas e políticas, os investigadores do comportamento adotem as entrevistas, as observações diretas do comportamento real de escolha nas organizações e a análise dos registros históricos relacionados à resolução de problemas. Dessa forma, na coleta de dados foi adotada a entrevista buscando resgatar a memória dos entrevistados sobre a interação e estimular a reflexão dos mesmos sobre o tema. Foram realizadas vinte e seis entrevistas com agentes do setor público e da iniciativa privada ligados ao turismo em Curitiba, utilizando o termo de consentimento livre e esclarecido e o roteiro de entrevista que constam nos Apêndices 1 e 2, respectivamente. Os grupos de variáveis aos quais as perguntas desse roteiro estão relacionadas estão explicitados no Apêndice 3. As variáveis que compõem cada um destes grupos e os autores das mesmas se encontram no Apêndice 4.

As entrevistas foram gravadas pois, como defendido por Tarozzi (2011), dessa maneira é possível permanecer mais próximo às palavras dos participantes, colher nuances, fazer uma autorreflexão sobre a condução das entrevistas, imergir na mesma durante sua realização (sem a preocupação de fazer anotações).

Cabe observar que, conforme exposto por Tarozzi (2011), na teoria fundamentada a amostra não está vinculada à relação entre o número de participantes e o universo da população, com o intuito de estabelecer um número mínimo de sujeitos necessários à generalização da pesquisa. Nela, a amostra não se forma *a priori*, mas no decorrer da pesquisa, direcionando-se pelas necessidades de aprofundamento em função das lacunas que a teoria apresenta. Foi adotada a sugestão de Strauss e Corbin (2008) sobre a saturação, ou seja, mesmo sendo possível encontrar algo novo, a saturação de uma categoria ocorre quando a coleta de mais dados não traz novidades relevantes ou nas situações em que o tempo e/ou o dinheiro do pesquisador se esgotam. Nesta pesquisa a identificação da suficiência da amostra ocorreu a partir das três últimas entrevistas realizadas, a partir das quais passou-se a identificar a repetição dos assuntos e ausência de novos temas.

A seleção dos entrevistados voltou-se primeiramente para os agentes (setor público e privado) relacionados ao Conselho Municipal de Turismo de Curitiba. De forma complementar, seguindo Alencar (2007), adotou-se a amostragem tipo bola de neve solicitando aos entrevistados que indicassem outras pessoas que julgavam ser relevantes para a compreensão da interação dos empresários com o setor público. Tanto os primeiros agentes entrevistados quanto aqueles indicados por eles foram selecionados pelo pesquisador priorizando aqueles com um histórico de atuação vinculada ao turismo municipal. Além desta característica os entrevistados do setor privado predominantemente ocupavam cargos de presidência ou direção nas instituições que atuam. Da mesma forma os do setor público predominantemente ocupavam cargo de gestão ou eram os responsáveis pelos órgãos públicos. As entrevistas foram realizadas por meio do deslocamento do pesquisador até o local agendado previamente com o entrevistado.

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. O resgate histórico deste período foi feito pela pesquisa de documentos, *sites* da internet e principalmente pela memória dos entrevistados.

Conforme ressaltado por Tarozzi (2011), na pesquisa de campo sempre há o uso de conhecimentos que não se pode prever. Logo, não é possível planejá-la e

executá-la dentro de uma sequência rígida de procedimentos. Essa característica se fez presente na pesquisa em questão em situações como a não permissão dos entrevistados para gravar a entrevista, a recusa dos mesmos em assinar o Termo de Consentimento Livre Esclarecido, a opção deles em conversar em um ambiente público com várias interrupções de outras pessoas e com excesso de ruído, o atraso dos mesmos reduzindo o tempo disponível, a impossibilidade de atender no dia agendado, além do pronunciamento de respostas sintéticas ou que fugiam ao tema da pesquisa. Esse contexto exigiu do pesquisador um esforço para solucionar as situações sem constranger os entrevistados, uma vez que a relação que o pesquisador constrói com os participantes é fundamental na obtenção de dados mais ricos (Tarozzi, 2011).

Na etapa de análise dos dados, como ilustrado na Figura 4, foi elaborada uma sequência de ações também pautada na teoria fundamentada. Utilizou-se o apoio do *software* Atlas Ti que, segundo Timmermans e Tavory (2010), foi explicitamente modelado a partir da teoria fundamentada. Cabe observar que a sequência exposta na figura tem função didática, pois na prática da teoria fundamentada está presente a necessidade de antecipar alguma ação, ou realizá-la mais de uma vez, mesmo já estando à frente da análise.

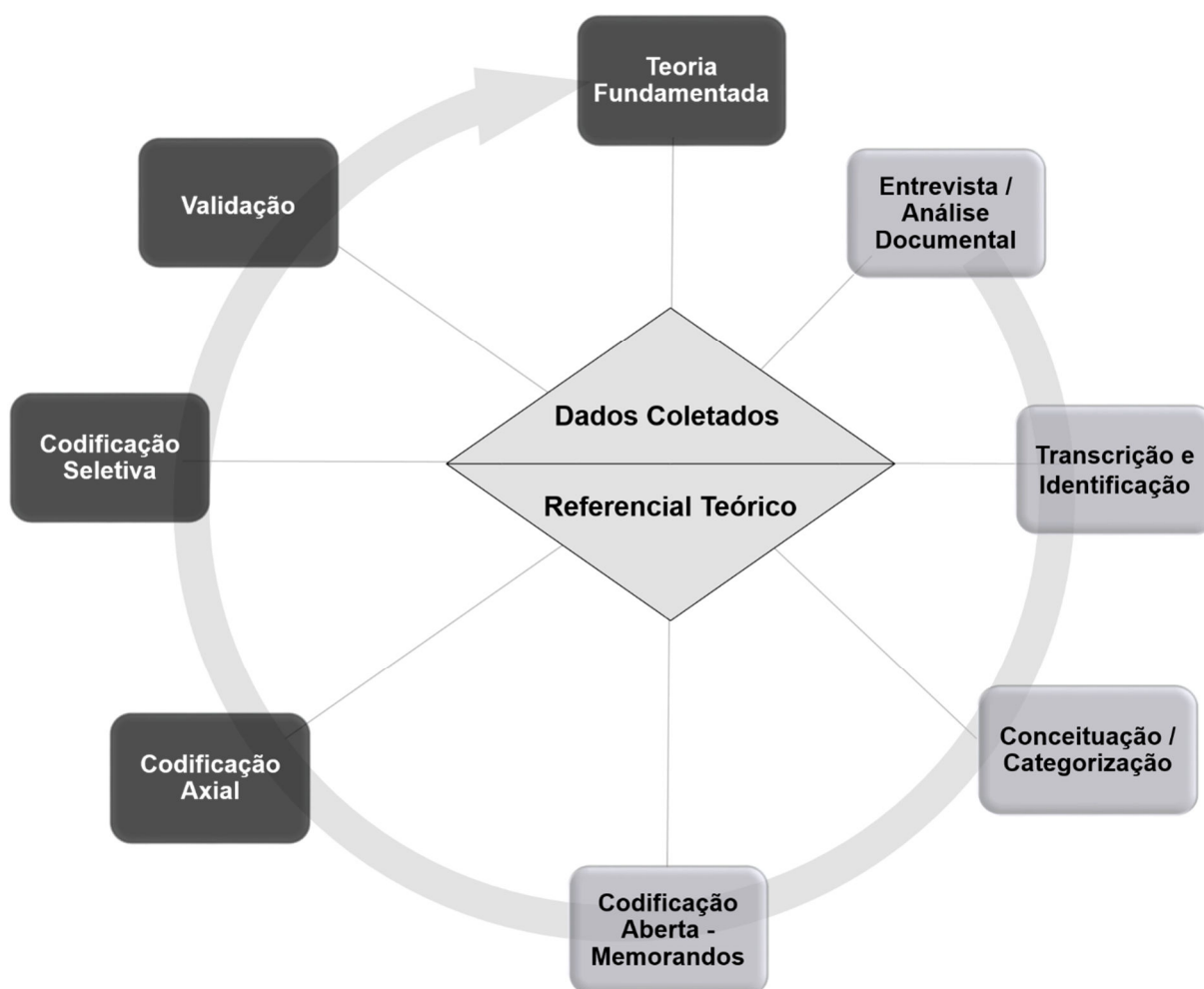


FIGURA 4 – ETAPAS DA COLETA E ANÁLISE DE DADOS

FONTE: O autor (2015)

Conforme ilustra a Figura 4, para a análise dos dados primeiramente as entrevistas foram transcritas, criando para cada palavra arquivos de texto distintos no computador. As falas dos entrevistados foram identificadas por meio de códigos, garantindo assim o anonimato dos mesmos. Estes arquivos foram transferidos para o *software* Atlas Ti, criando nele também uma lista dos temas tratados no referencial teórico.

Então, seguindo os propósitos de Strauss e Corbin (2008) acerca da teoria fundamentada, foi realizada a etapa de conceituação, ou seja, uma nomeação dos fenômenos presentes nos dados coletados. Esta conceituação seguiu os temas do referencial teórico e também aqueles novos identificados pela coleta de dados. A sua realização com o *software* Atlas Ti se deu em cinco etapas: mapa dos agentes e contexto; abordagens institucionais; interação; políticas públicas; e políticas públicas

de turismo. Assim, para cada entrevistado foram criados cinco arquivos no Atlas Ti referentes a cada uma destas etapas nos quais foram identificadas as variáveis que compunham cada etapa.

Em seguida foram criados cinco arquivos no Microsoft Excel referentes a cada uma das etapas (mapa dos agentes e contexto; abordagens institucionais; interação; políticas públicas; e políticas públicas de turismo). Nestes arquivos cada coluna foi destinada a uma de suas variáveis. Então os trechos das falas de cada entrevistado foram inseridos nas colunas referentes à variável que estavam relacionados.

Após realizar esta separação das falas dos entrevistados por variável, algumas destas foram agrupadas em categorias e nominadas (conceituação). Como parte dessa categorização algumas variáveis mantiveram seu nome e agregaram o conteúdo de outras assim como há aquelas que se fundiram gerando uma categoria com um novo nome. Dey (2010) destaca que as categorias não resultam apenas dos dados, mas também das teorias que sustentam os julgamentos do pesquisador ao agrupá-los.

O conteúdo de cada categoria foi ampliado por meio da codificação aberta que consiste na elaboração de memorandos – análise escrita de frases ou parágrafos. Para tanto foram utilizadas as sugestões de Strauss e Corbin (2008) para fazer comparações e também registrar todos os significados que vierem à mente sobre trechos analisados. Esta etapa (codificação aberta) e as anteriores sustentaram a obtenção dos resultados expostos nas seções que descrevem a interação entre empresários e setor público em Curitiba. As etapas a seguir (codificação axial e seletiva) pautaram a elaboração da seção que apresenta uma teoria fundamentada sobre a referida interação.

Em seguida foi realizada a codificação axial, ou seja, associar as categorias com o intuito de melhor explicar o fenômeno. As associações são compostas pelas condições (respostas às questões por que, onde e quando), ações/interações (quem e como), consequências (quais resultados), sendo esta exposição feita utilizando termos científicos para assim facilitar a discussão entre cientistas (STRAUSS; CORBIN, 2008).

A etapa seguinte foi a codificação seletiva, que consiste em integrar e refinar a teoria. Para tanto, primeiramente realizou-se a integração, que de acordo com Strauss e Corbin (2008) consiste em elaborar a categoria central a partir da explicação em



poucas palavras sobre o que é a pesquisa, prezando por uma frase abstrata para assim ser usada em novas pesquisas. Então, foi elaborado um diagrama, ou seja, um memorando visual e não escrito. Este diagrama possibilita ao pesquisador se distanciar dos detalhes e buscar os conceitos, devendo ficar atento à lógica da relação entre eles. Esta lógica deve estar bem evidente, não sendo necessária a abordagem de todos os conceitos da pesquisa e sim os mais relevantes, prezando pela simplicidade (STRAUSS; CORBIN, 2008). Dey (2010) apresenta a possibilidade de utilização de matrizes para tratar da relação entre categorias, mas ressalta que os mapas (diagramas) são mais flexíveis, possibilitando preservar a complexidade das relações entre as categorias.

Como passo seguinte a teoria foi refinada, etapa definida por Strauss e Corbin (2008) como uma revisão na qual se observam a consistência interna e as falhas de lógica, complementam as categorias mal desenvolvidas e retiram-se os excessos. O complemento, de acordo com estes autores, pode ser feito por meio de novas análises mas também pode requerer novas coletas de dados, cabendo a ressalva de que as grandes lacunas devem ser preenchidas, porém os detalhes nem sempre podem ser desenvolvidos. Já quando há excesso de dados, ou seja, algumas ideias não se ajustam à teoria, estas devem ser abandonadas (talvez sejam retomadas em outra pesquisa no futuro) (STRAUSS; CORBIN, 2008). Nesse sentido, ao longo da pesquisa essa observação sobre a coleta de novos dados foi constante. Porém, alguns dados foram descartados (principalmente documentos) e como mencionado, foi adotada a saturação na determinação da amostra a partir do momento que o conteúdo destas passou a agregar poucas novidades.

Finalmente, Dey (2010) propõe que seja realizada a etapa de validação. Este autor entende que a teoria proposta deve representar o ambiente empírico e explicá-lo, e os conceitos propostos devem ser consistentes em relação ao conhecimento teórico existente. Conforme a proposta de Tarozzi (2011), adotou-se como etapa de validação a atuação do orientador e posteriormente da banca na avaliação da pesquisa. Conforme propõe o referido autor, estes pesquisadores são experientes e aptos a analisar o processo descritivo e conceitual elaborado, a pertinência dos instrumentos e dos procedimentos, e os resultados expostos.

Tarozzi (2011) ressalta que diante da impossibilidade dos valores do pesquisador serem dissociados da pesquisa é importante ele explicitar o impacto dos

mesmos sobre a análise. Diante desta observação cabe expor que a pesquisa desta tese foi desenvolvida por um pesquisador com histórico familiar ligado ao cotidiano de um órgão responsável pelas finanças públicas de um município. Também compõe este histórico a vivência do ambiente sindical ligado aos servidores públicos no ambiente familiar e profissional. Estas duas características podem influenciar o olhar sobre o setor público e a interação deste com os empresários. É importante observar também que o pesquisador possuía previamente à pesquisa uma trajetória de pesquisa em turismo, o que pode acarretar algum viés sobre as referências bibliográficas da área.

Ciente destas suas características, o pesquisador se esforçou ao longo da pesquisa para minimizar a influência delas nas análises. Buscou-se ampliar a visão preconcebida sobre as características do setor público e de suas interações com os empresários mediante referenciais teóricos que compreendem o comportamento destes agentes como complexo e, assim, com pouco espaço para análises superficiais e sintéticas. Em relação aos entendimentos preconcebidos sobre a bibliografia em turismo, adotou-se a preferência por literatura internacional, principalmente na língua inglesa, sobre a qual o pesquisador até então detinha menos conhecimento. Esta opção, além de inibir preconceitos na pesquisa, permitiu ao autor ampliar sua visão sobre a literatura de turismo para além das fronteiras nacionais.

Tarozzi (2011) ressalta também a influência dos vínculos organizativos do pesquisador (recursos financeiros, tempo e acesso ao campo) na delimitação e execução da pesquisa. Sobre esse aspecto cabe ressaltar que, por um lado, o fato de o pesquisador ser professor de uma universidade federal influenciou seu cronograma em função dos compromissos de trabalho. Por outro lado esta sua condição possibilitou-lhe ocupar a função de suplente no Conselho Municipal de Turismo da cidade de Curitiba e facilitou o seu acesso aos entrevistados. As condições financeiras, de tempo e de acesso ao campo também foram fundamentais para que o pesquisador limitasse o seu projeto inicial à cidade de Curitiba. Essa restrição coincide com a observação feita por Tarozzi (2011, p. 100) de que “todo(a) doutorando(a) é constantemente convidado(a) pelo(a) orientador(a) de tese a restringir o campo”.

Dessa forma, a partir de uma pesquisa qualitativa com empresários e setor público ligados ao turismo em Curitiba, por meio de entrevistas e análise documental e pautando a coleta e a análise dos dados na teoria fundamentada, foram elaborados

os resultados, os quais são expostos no capítulo seguinte. Nele será abordado primeiramente o modelo proposto para a análise da interação entre empresários e setor público no turismo. Em seguida tratará do contexto e dos agentes envolvidos com as políticas públicas de turismo em Curitiba. Então, serão explanados os hábitos coletivos presentes na interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo em Curitiba. Nesta seção sobre os hábitos as citações expostas ao longo do texto exemplificam ideias que foram apresentados mais de uma vez pelos entrevistados. Mas para tornar o texto mais fluido não serão reproduzidas todas as citações. A distinção dos temas tratados pelos agentes é demonstrada ao final de cada parte desta seção, as quais são denominadas “Síntese dos hábitos e alinhamento entre os grupos de entrevistados”. Ao fim, resgata-se a teoria fundamentada na análise da interação empresários-setor público nas políticas públicas de turismo.

## **4 INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO**

### **4.1 MODELO DE ANÁLISE DA INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO**

O modelo proposto para análise da interação empresários-setor público nas políticas públicas de turismo foi elaborado a partir do referencial teórico sobre instituições, interação, políticas públicas e turismo. As etapas foram inspiradas principalmente nas ideias já expostas de Strauss e Corbin (2008), Ostrom (2014), Considine (2005). O modelo oferece um diagnóstico sobre quem são os agentes, em qual contexto a interação se insere, quais os hábitos coletivos de pensamento e ação presentes na mesma (os antecedentes, os que ocorrem na organização do turismo, e na distribuição de custos e benefícios), e em qual estágio a interação se encontra.

A metodologia para a coleta e a análise dos dados que alimentarão o modelo é a descrita no capítulo anterior (Metodologia). Os que optarem apenas pelas três primeiras etapas (condições, ações e consequências) deverão seguir as instruções referentes aos quatro primeiros passos da Figura 4 (as quais estão na cor cinza). A etapa 4 é realizada seguindo os demais passos que constam nesta figura. Esta observação é importante, pois em se tratando da utilização do modelo por agentes públicos, a etapa 4 (formulação de conceitos sobre a interação) tem pouca relevância, ao passo que para fins acadêmicos ela é fundamental.

Apesar de não ser possível uma separação plena entre os conceitos em categorias, com o objetivo de organizar a realidade em um modelo inteligível de análise foram realizadas as associações entre o referencial teórico e as partes do modelo, e a partir dessa relação são obtidos os resultados da análise. Estas relações são detalhadas a seguir, organizadas em três etapas: mapa e contexto dos agentes, hábitos coletivos na interação, análise do estágio da interação.

As análises realizadas nestas etapas são sustentadas pelo referencial teórico, conforme demonstrado pelas linhas inferiores da figura. A etapa 1 se fundamenta nas discussões teóricas sobre políticas públicas e políticas públicas de turismo. A etapa 2 além destes referenciais utiliza também aqueles relacionados a interação e

instituições. Já a etapa 3, além das abordagens institucionais, pauta-se na de interação.

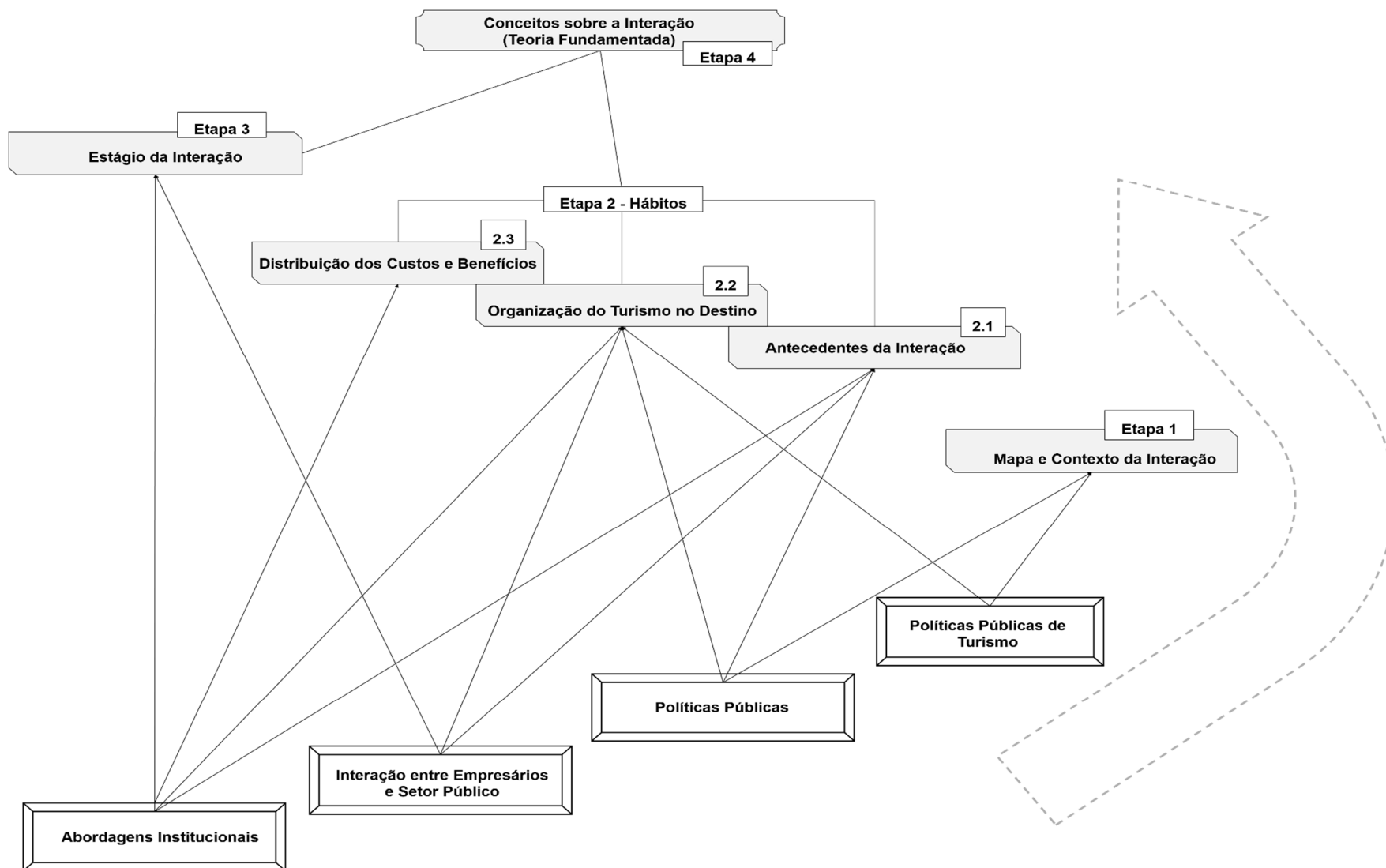


FIGURA 5 – MODELO PARA ANÁLISE DA INTERAÇÃO

FONTE: O autor (2015)

## Etapa 1 - Mapa e contexto dos agentes

### A. Elaboração do mapa dos agentes

O primeiro passo para analisar a interação é construir o mapa dos agentes ligados ao turismo no destino analisado. Para tanto os agentes são separados entre governamentais e não governamentais. Estes agentes devem ser caracterizados em termos de nome da área que atuam e número de citações dos mesmos na coleta de dados. As variáveis desta etapa do modelo são representadas no Quadro 1:

MAPA DOS AGENTES	Não Governamentais							
	Empresários						Instituições de Pesquisa Meios de Comunicação Partidos Políticos Cidadão Turista	
	Agentes Privados Locais				Agentes Externos			
	Empresas		Associações Empresariais					
	Nome	Nº Citações	Nome	Nº Citações	Nome	Nº Citações	Nome	Nº Citações
	Governamentais							
	Executivo				Legislativo Judiciário			
	Órgão			Nº Citações	Nome			Nº Citações

QUADRO 1 - MAPA DOS AGENTES

FONTE: O autor (2015)

Para cumprir esta etapa reconhece-se que os agentes não governamentais se dividem em grupos de interesses, instituições de pesquisa, cidadãos/turistas e partidos políticos. Pode haver outros grupos de interesse, e. g. religiosos, os quais não serão tratados em função do enfoque de cada pesquisa. Consta no modelo os cidadãos/turistas, os partidos políticos e as instituições de pesquisa, pois estes agentes são citados pela literatura.

Dentre os empresários têm-se os agentes locais (empresários do destino), os quais estão relacionados à área de turismo receptivo, às empresas de transporte

turístico local, aos meios de hospedagem, aos empreendimentos gastronômicos, agentes que atuam com serviços de entretenimento e agentes da área de organização de eventos. A definição de quem são estes agentes pode ter como ponto de partida a identificação daqueles que compõem o conselho municipal de turismo. Sem prejuízo aos agentes individuais, propõe-se a identificação também das associações que representam os empresários ligados ao turismo, tendo em vista que no turismo é comum serem estas as principais responsáveis pela interação com o setor público.

Entre os agentes governamentais têm-se o executivo, o legislativo e o judiciário. No executivo, destaca-se o órgão responsável pelo turismo e os demais ligados ao turismo, como cultura, transportes, meio ambiente, planejamento urbano e comunicação social, além do chefe do executivo. O legislativo e o judiciário, de acordo com os objetivos das pesquisas, se citados na coleta de dados, devem ser mapeados.

Assim, após identificar os agentes, deve ser elaborado um mapa que caracterize sua interação. Na elaboração deste mapa deve-se considerar a interação entre os agentes e quem são os agentes mais influentes nas políticas públicas de turismo. Para a elaboração do referido mapa pode ser utilizado, dentre outros, o *software* UCINET, o qual permite a construção e análise de redes sociais.

#### B. Caracterização das ações públicas e privadas

Essa etapa tem como objetivo caracterizar as ações dos empresários e do setor público relacionadas ao turismo durante um período de tempo. Para tanto, podem ser utilizadas análise documental e também entrevistas estimulando os agentes a exporem os fatos que trazem em sua memória. Também devem ser relatados nesta caracterização os fatores do ambiente externo que afetaram as ações dos agentes. Esta é uma etapa descritiva que possibilita uma compreensão do contexto em que a interação empresários e setor público ocorre, conforme ilustra o Quadro 2.



Tipo de Agenda	Áreas de Atuação do Setor Público no Turismo								TOTAL (Tipo de Agenda)
	Legislação e Tributação	Oferta e Manutenção de Infraestrutura, Atrativos e Equipamentos Turísticos	Oferta de Serviços Turísticos e Informação Turística	Promoção do Turismo	Organização de Evento	Planejamento Coordenação do Turismo	Roteirização	Capacitação	
Sistêmica									
Institucional de Governo									
Institucional de Decisão									

QUADRO 2 - AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

FONTE: O autor (2015)

O Quadro 2 demonstra que para a identificação do contexto que envolve as políticas públicas de turismo primeiramente cada decisão, ação ou inação do setor público relacionada ao turismo deve ser inserida no quadro. Este Quadro permitirá identificar qual tipo de agenda estas se inserem. A partir de Kingdon (2006) e Anderson (2011) propõe-se três tipos possíveis de agenda. A sistêmica (temas gerais de política, presentes também em outros governos), a institucional de governo (temas considerados pelo setor público como sérios e que são escolhidos para receber atenção) e a institucional de decisão (temas considerados pelo setor público como sérios e que são enviados para deliberação).

Assim pode-se verificar a importância atribuída à agenda pelo setor público. Cabe observar que uma mesma decisão, ação ou inação pode estar relacionada a mais de uma das possíveis áreas de atuação do setor público no turismo. Nestes casos deve-se avaliar aquela com a qual mantém mais vínculo. Portanto, cada decisão, ação ou inação identificada na coleta de dados deve ser inserida na linha referente ao tipo de agenda com o qual mantém relação. Ao término do preenchimento do quadro é realizada a soma de cada linha. Dessa forma, as linhas com maior somatório demonstram como o turismo se insere na agenda do setor público. Então, deve ser elaborado um texto tratando das atividades relacionadas às decisões, ações ou inações, esclarecendo como é o contexto que rodeia a interação entre empresários e setor público no turismo.

Etapa 2 - Hábitos coletivos na interação: antecedentes da interação, organização do turismo no destino e distribuição dos custos e benefícios

A segunda etapa do modelo consiste na análise dos hábitos coletivos de pensamento e ação presentes na interação entre empresários e setor público. Esta é representada no Quadro 3. Ele é dividido em três conjuntos de hábitos: os que antecedem a interação, os que dizem respeito à organização do turismo no destino e os relacionados à distribuição dos custos e benefícios. Estes conjuntos de hábitos pautam-se no referencial teórico sobre abordagens institucionais, interação, políticas públicas e turismo. O quadro é composto pelos conceitos, suas descrições teóricas, um espaço destinado ao preenchimento com as falas dos entrevistados e as três últimas colunas nas quais devem ser inseridas as análises sobre os hábitos da

interação relacionados a antecedentes da interação, organização do turismo no destino e distribuição dos custos e benefícios na interação.

A análise dos antecedentes da interação é feita a partir da ação coletiva dos empresários, interação entre burocratas e trajetória. A análise da interação para a organização do turismo no destino é realizada a partir da frequência, coordenação, comando, negociação, setor público e os aspectos econômicos do turismo, importância do turismo no setor público, incrementalismo, gerencialismo, janelas de oportunidade, hábitos presentes na defesa de ideias, influências na formulação de políticas públicas e setor público e a sustentabilidade do turismo. Já a análise da distribuição dos custos e benefícios na interação é feita por meio da expectativa, racionalidade limitada, incerteza, oportunismo, investimentos específicos e confiança.

Para explicar os hábitos presentes na interação devem ser relacionadas as colunas “Teoria” e “Dados coletados”, linha por linha. Os resultados são então inseridos nas colunas cinza.

CONCEITOS	TEORIA	DADOS COLETADOS	HÁBITOS COLETIVOS DE PENSAMENTO E AÇÃO		
			ANTECEDENTES	NA ORGANIZAÇÃO DO TURISMO NO DESTINO	NA DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS
Ação Coletiva dos Empresários					
Interação dos Burocratas					
Trajetória					
Frequência					
Coordenação					
Comando					
Negociação					
Setor Público e os Aspectos Econômicos do Turismo					
Importância do Turismo no Setor Público					
Incrementalismo					
Gerencialismo					
Janelas de Oportunidade					
Hábitos Presentes na Defesa de Ideias					
Influências na Formulação de Políticas Públicas					
Setor Público e a Sustentabilidade do Turismo					
Expectativa					
Racionalidade Limitada					
Incerteza					
Oportunismo					
Investimentos Específicos					
Confiança					

QUADRO 3 – ANÁLISE DA INTERAÇÃO - HÁBITOS COLETIVOS DE PENSAMENTO E AÇÃO

FONTE: O autor (2015)

### Etapa 3 - Análise do estágio da interação

Após explicar os hábitos presentes na interação, a fase seguinte é caracterizar o estágio em que esta se encontra, seguindo a proposta do Quadro 4. Este deve ser interpretado da esquerda para a direita e de cima para baixo, atribuindo notas de acordo com a intensidade de ocorrência de cada uma das situações para assim auferir o estágio em que se encontra a interação.

A elaboração desse quadro teve como fundamentação principal Ostrom (2014), John (2012) e Kingdon (2006), entendendo que a interação nas políticas públicas pode se manifestar de diferentes formas, envolve ação e/ou decisão e sempre gera algum resultado. E a partir de Hirschman (1973) foi construído o entendimento de que a interação pode ter como consequência desde a saída (portanto implicando em um número menor de ações, decisões e uma baixa cooperação) até a voz (maior possibilidade de ocorrência de ações, decisões e uma maior cooperação). A partir destas afirmações buscou-se construir para estes quatro grupos (Tipos, Ações, Decisões e Resultados) uma gradação de situações que caminhassem desde uma interação mais frágil e mais próxima da saída até uma interação consolidada e com maior presença da voz.

<b>INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO</b>										
	Baixo	Alto	Baixo	Alto	Baixo	Alto	Baixo	Alto	Baixo	Alto
	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
<b>Tipos de Interação</b>	Comando		Persuasão		Barganha		----		Cooperação	
<b>Ações</b>	Difusão de valores favoráveis aos seus interesses		Atuação como Negociadoras		Recebimento de subsídio		Execução de tarefas públicas		Obtenção de concessão espaços / empreendimentos públicos	
<b>Decisões</b>	Contatos Pessoais		Decisão em arenas públicas		Diversidade de Agentes		Decisão pelo politicamente viável		Decisão pelo resultado máximo	
<b>Resultados</b>	Ênfase nas taxas de crescimento do turismo, desconsiderando consequências.		Debate local sobre sustentabilidade do turismo		Interação pautada em um plano de turismo		Conciliação dos interesses das empresas e da sociedade		Monitoramento dos resultados das políticas públicas de turismo	
<b>ESTÁGIO DA INTERAÇÃO</b>	PONTUAÇÃO TOTAL		Baixa: até 19 pontos				Saída			
			Média: de 20 a 39 pontos				Lealdade			
			Alta: acima de 40 pontos				Voz			

QUADRO 4 - ESTÁGIO DA INTERAÇÃO

FONTE: O autor (2015)

Dessa forma, na primeira linha do no Quadro 4, os “Tipos de Interação” variam desde comando a cooperação, passando pela persuasão e barganha. As “Ações” das associações empresariais se iniciam em difusão de valores favoráveis até a seu interesse, atuação como negociadores, recebimento de subsídio, execução de tarefas públicas, obtenção de concessão de espaços públicos. As “Decisões” variam dos contatos pessoais às decisões pelo resultado máximo, passando, em ordem crescente de importância, pelas decisões em arenas públicas, diversidade de agentes, decisão pelo politicamente viável, e decisão pelo resultado máximo. Já os “Resultados” se iniciam em miopia e evoluem do debate local sobre sustentabilidade do turismo, interação pautada em um plano de turismo, conciliação dos interesses das empresas e da sociedade até o monitoramento dos resultados das políticas públicas de turismo.

Assim, após atribuir as notas e somá-las, obtém-se o estágio em que se encontra a interação entre empresários e setor público em um destino turístico. Os casos com somatória até 19 pontos se encontram em um estágio de baixa interação. Aqueles entre 20 e 39 pontos representam uma interação de estágio médio. Já as análises em que a somatória supera 40 pontos correspondem a uma alta interação.

O estágio de baixa interação tem maior proximidade com a ocorrência de saída, enquanto o médio (não tão ruim nem demasiadamente bom) se assemelham aos hábitos de lealdade. Por fim, aquele avaliado como alta interação está próximo à voz já que este hábito é o que mais contribui para a interação. Cabe observar que a maior proximidade com voz, saída ou lealdade não significa inexistência das demais na interação.

## 4.2 INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA

Nesta seção serão apresentados os dados coletados por meio de entrevista com agentes do setor público e do privado. Estes agentes foram selecionados pelo pesquisador priorizando aqueles com um histórico de atuação vinculada ao turismo municipal. Além desta característica os entrevistados do setor privado predominantemente ocupavam cargos de presidência ou direção nas instituições que atuam.

### 4.2.1 Contexto das políticas públicas de turismo em Curitiba

Até a década de 1970 o turismo na cidade de Curitiba era responsabilidade de uma divisão do Departamento de Relações Públicas e Promoções, que comportava também a assessoria de imprensa e a área cultural. Na década de 1980, no governo do prefeito Maurício Fruet, foi criada a Secretaria de Turismo, que tinha como missão principal organizar o carnaval da cidade e cuidar do artesanato. De acordo com Zaruch (2014, p. 1), “nunca se preocupou com a promoção da cidade com a finalidade de atrair turistas e eventos”. No final da década de 1980 e início da década de 1990 (terceiro mandato do prefeito Jaimer Lerner) o turismo passou a ser responsabilidade da Fundação Cultural de Curitiba. Mas o turismo era uma atividade vista como distante dos principais objetivos deste órgão. De acordo com o entrevistado J18 (setor privado), nessa época “o turismo era um elemento estranho na FCC, não tinha condições, recursos financeiros para desenvolver. Ele se socorria no IPPUC [Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba]”.

Cabe observar que o prefeito Jaime Lerner se destaca no passado do turismo de Curitiba. Essa sua posição se deve primeiramente ao fato de ter criado diversos equipamentos de lazer na cidade que também se transformaram em atrativos turísticos. Para o entrevistado N14 (setor privado), ainda que ele “não tenha institucionalizado o turismo como entidade, ele prestou um grande serviço porque ele equipou a cidade, criou a base para que o turismo florescesse em Curitiba”.

Também é importante observar a atuação do prefeito Jaime Lerner no planejamento urbano, convertendo Curitiba em referência nessa área. Ele também criou a Fundação Cultural de Curitiba, sendo ela responsável pela criação da Feira de



Artesanato do Largo da Ordem. Essa feira tem seu histórico vinculado às feiras que aconteciam nas praças Zacarias e Rui Barbosa e foi parte de um projeto do referido prefeito para revitalizar o centro histórico da cidade.

O centro histórico era uma área mal frequentada o que impedia as famílias de circularem por lá. Era mal iluminado, feio, escuro. Ele foi revitalizado e incentivou-se a ida de restaurantes e galerias de arte e a Feira teve muita importância. (ENTREVISTADO A13 – SETOR PÚBLICO).

Na década de 1990, no governo do prefeito Rafael Greca, foi criada a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, que perdurou até o ano 2000, sendo característica também desse momento a escassez de recursos para o órgão de turismo (ZARUCH, 2014). Dentre as ações, durante esse período Curitiba participou de *workshops* na América do Sul (Buenos Aires, Córdoba, Rosário, Montevideu, Punta del Leste, Assunção e Santiago do Chile). A cidade também participou de feiras em parceria com o governo do estado do Paraná e com a cidade de Foz do Iguaçu. Curitiba esteve presente, pela primeira vez, na Feira das Américas, que ocorreu juntamente com o Congresso Nacional da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV), em Foz do Iguaçu, em 1993. Durante essa década a cidade foi a outros eventos como o Festival de Turismo de Gramado, a Feira de Turismo de Buenos Aires e a Feira de Turismo de Madri, uma das maiores do mundo.

Além desta participação em feiras de turismo, no final da década de 1990 foi captado para Curitiba, pela prefeitura em parceria com o estado, o Congresso Nacional da ABAV. Esse foi realizado na cidade em 1999, no Expotrade (centro de convenções localizado na cidade de Pinhais, na região metropolitana de Curitiba). Cabe observar que Curitiba foi sede de um Congresso da ABAV em 1967, porém o evento tinha proporções significativamente menores, sendo as palestras e a feira realizadas no Teatro Guaíra (ZARUCH, 2014).

Durante a década de 1990 foi criado material de divulgação da cidade, inclusive nos idiomas espanhol e inglês. Foram instalados nesse período os primeiros postos de informações turísticas (no antigo bonde, na praça Tiradentes, na Rua 24 Horas, dentre outros). Nessa época foi criada a Linha Turismo (passando pelos principais pontos de interesse da cidade) e a Linha Volta ao Mundo (percorria os parques dedicados às etnias), que posteriormente foram unificadas (ZARUCH, 2014).

Nesse período, de 1993 a 2000, a cidade de Curitiba teve como diretor de turismo Júlio Zaruch. Dentre suas ações recebeu destaque entre os empresários a comissão de turismo que o mesmo criou no Conselho de Indústria e Comércio, a qual foi marcada pela frequente interação com os mesmos. Com exceção das organizações empresariais que surgiram a partir dos anos 2000, essa comissão era formada por segmentos empresariais semelhantes aos que atualmente compõem o Conselho Municipal de Turismo.

No segundo mandato do prefeito Cássio Taniguchi (2001-2004), foi extinta a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, e o turismo se tornou atribuição da Companhia de Desenvolvimento de Curitiba. Nesta havia uma diretoria de turismo voltada para o planejamento, promoção e atendimento, tendo destaque o desempenho do então diretor de Turismo, Antônio Azevedo, posteriormente presidente nacional da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV). Contudo, nessa época também houve o baixo volume de recursos destinados ao turismo.

O passado do turismo é marcado pela carência de recursos para o órgão responsável pela atividade, mas, por outro lado, o setor público atuou equipando a cidade com atrativos turísticos. Também se destaca o histórico do setor público na formulação e implantação de políticas públicas que garantiram a Curitiba a imagem de cidade com uma boa qualidade de vida. Estas políticas foram implementadas para os moradores locais, contudo favorecem o turismo e, conseqüentemente, os empresários.

Curitiba era uma cidade que não era vista como turística (...) os atrativos que fazem parte da Linha Turismo, são atrativos criados pelas mãos do poder público na sua grande maioria (...) as atrações foram criadas para os habitantes, mas se transformaram em atrativos. (...) Curitiba é conhecida pela qualidade de vida, pela forma como ela bem trabalha seus problemas urbanos e foi isso que acabou atraindo as pessoas a virem para Curitiba. (...) Hoje talvez isso não seja tão constante como foi um tempo atrás porque hoje nós temos barreiras burocráticas, barreiras legais e um controle muito mais forte no sentido de implantação de novos atrativos, equipamentos. (ENTREVISTADO Z18 – SETOR PÚBLICO).

Portanto, se por um lado o passado é de uma contribuição positiva na construção de atrativos, o que atualmente se tornou mais difícil, por outro, compõem esse passado a baixa dotação orçamentária do turismo e a alternância na institucionalização do turismo no poder público e no diálogo deste com os empresários

do ramo. A atividade foi responsabilidade de diversos órgãos, até que em 2005 foi criado o Instituto Municipal de Turismo (IMT). Desde então o turismo em Curitiba está sob responsabilidade do Instituto, autarquia municipal criada pela Lei Municipal nº 11.408, de 2005, com a missão de promover o turismo sustentável no município (CURITIBA, 2005).

Dentre as ações mais expressivas do Instituto Municipal de Turismo desde sua criação estão: a realização da 8ª Conferência das Partes, da Convenção sobre Diversidade Biológica e a 3ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (COP-8 e MOP-3), em 2006; a revitalização da Feira de Artesanato do Largo da Ordem (após sua criação o Instituto assumiu as feiras de artesanato, antes sob responsabilidade da Fundação Cultural de Curitiba); o desenvolvimento do Fórum Metropolitano de Turismo, em consonância com o Programa de Regionalização, do Ministério do Turismo; a criação do guia turístico Curta Curitiba; e a implantação de postos de informação turística.

Durante o período de existência do IMT se destaca a atuação da presidente Juliana Vosnika, a qual também esteve à frente de outras ações relevantes como a Galeria de Luz no natal - instalação ao longo da rua XV de Novembro de um portal e 17 arcos em perspectiva, iluminados por 50 mil lâmpadas (CURITIBA, 2014) - e a instalação do posto de informação turística na Rua 24 Horas após sua revitalização. Na época, em parceria com empresários do turismo receptivo, foi implantado neste posto de informação turística o denominado “Curta Curitiba Experience, espaço que facilita a estada do visitante com venda de pacotes turísticos, dicas sobre roteiros e informações sobre a Linha Turismo, a programação cultural e os atrativos da cidade” (CURITIBA, 2014a).

Em 2012 foi promulgada a Lei Municipal nº 14.115/2012, que trata da política pública de turismo local, enfatizando a parceria entre os setores público e privado e também a articulação dos atores locais (CURITIBA, 2012). Na referida lei também consta que as políticas públicas de turismo devem definir diretrizes que promovam o desenvolvimento da atividade de modo a gerar mais benefícios para as populações locais e minimizar os impactos negativos. A Lei defende o posicionamento de Curitiba como um destino indutor do turismo regional, pela aproximação entre o setor público e o privado, e criação de uma política municipal específica trazendo uma diretriz para

desenvolver a atividade minimizando esforços isolados, garantindo a gestão sustentável do turismo em Curitiba.

Dentre as ações mais recentes (2013 e 2014) do IMT tem-se o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS); a Copa do Mundo de Futebol 2014; a revitalização da Praça da Espanha. Estas ações foram executadas no mandato do prefeito Gustavo Fruet, porém têm sua origem no governo anterior.

A elaboração do PDITS de Curitiba é resultado de um convênio com o Ministério do Turismo, relacionado ao PRODETUR (Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo). Este programa contempla investimentos em recuperação de atrativos turísticos públicos, acessibilidade, preservação dos recursos naturais e culturais, fortalecimento da imagem dos destinos turísticos e órgãos públicos de turismo (BRASIL, 2014). Assim, caso a prefeitura tenha interesse em acessar a linha de crédito do Programa em uma destas áreas, um pré-requisito é que ela tenha elaborado o PDITS. Este plano é composto por um diagnóstico da cidade com foco no turismo (mercado turístico, infraestrutura básica e serviços gerais, quadro institucional e aspectos socioambientais), validação da mesma como destino turístico, estratégias de desenvolvimento, o plano de ação, e os mecanismos de avaliação (CURITIBA, 2014b).

Em relação à Copa do Mundo de Futebol 2014 as ações do IMT estiveram relacionadas a: implantação e construção da Central de Atendimento ao Turista (CAT), no Jardim Botânico; sinalização turística bilíngue viária para pedestres; acessibilidade nos atrativos que compõem o roteiro turístico da Linha Turismo, no Zoológico e no entorno das estações-tubo próximas aos pontos turísticos (Praça Tiradentes, Rua 24 Horas, Teatro Paiol, Jardim, Botânico, Museu Ferroviário, Praça do Japão, Terminal da Rodoferroviária e Santa Cândida<sup>2</sup>). Ainda dentro destas ações relacionadas à Copa do Mundo de Futebol 2014 está a reforma da Praça da Espanha, citada anteriormente. A reforma desta praça, considerada de interesse turístico, envolve melhorias nas calçadas, na iluminação, no paisagismo, na acessibilidade, no parquinho, no chafariz e na Casa da Leitura Miguel de Cervantes (CURITIBA, 2014c).

Compõem também as ações do IMT em 2013 e 2014: a execução do projeto Coleção de Roteiros Turísticos de Curitiba (convênio com o Ministério do Turismo

---

<sup>2</sup> A justificativa para os projetos de acessibilidade no entorno destas estações-tubo, inclusive do Terminal Santa Cândida é: "Permitir acessibilidade aos turistas que utilizam a Rede Integrada de Transporte para visitar os atrativos turísticos" (BRASIL, 2014a).

provendo custeio de impressão e veiculação em revistas e *sites* de turismo de oito roteiros turísticos); a implantação do posto de informação turística móvel (utilizando três carros elétricos cedidos ao IMT como parte da parceria com a Itaipu Binacional, a Aliança Renault-Nissan e o Centro para a Excelência e Inovação na Indústria do Automóvel); e a realização do estudo da demanda turística (CURITIBA, 2014d). Houve ainda a impressão e disponibilização de mapas turísticos da cidade, a capacitação turística (com policiais militares, atendentes do número telefônico 156, motoristas da Linha Turismo, agentes de trânsito e trabalhadores da iniciativa privada) e a elaboração de novo *site* oficial de turismo de Curitiba (o anterior tinha aproximadamente 15 anos), a participação em feiras de turismo nacionais e internacionais e a organização de eventos locais por meio de apoio institucional auxiliando, se necessário, nos trâmites burocráticos e também oferecendo palco, iluminação, equipamentos de som e de imagem, licitados pelo Instituto Municipal de Turismo.

Uma ação de destaque do Instituto Municipal de Turismo a partir de 2013 é o projeto de construção do Centro de Convenções e Feiras de Curitiba. Este projeto está vinculado a um convênio com o Ministério do Turismo no valor de R\$ 50 milhões. De acordo com Paladino (2014), há uma negociação para a ampliação destes recursos em função das obras de infraestrutura na área em que se pretende construí-lo (próximo ao Memorial da Imigração Japonesa). Segundo a mesma fonte, a expectativa é de que o edital da licitação (Regime de Contratação Diferenciada - RDC Integrado, envolvendo projeto e obra) seja publicado até o final de 2014 e a previsão de inauguração é 2016. A operação do mesmo será feita por meio de concessão à iniciativa privada.

Assim, é possível afirmar que as ações relacionadas ao turismo realizadas pelo setor público em Curitiba estão vinculadas às áreas de legislação, oferta e manutenção de infraestrutura, criação e manutenção dos atrativos turísticos, informação turística, promoção do turismo, organização de evento, planejamento e coordenação do turismo, roteirização, capacitação, e criação e manutenção de equipamentos turísticos.

O tipo de agenda que predomina na atuação do setor público na área de turismo em Curitiba, considerando os anos de 2013 e 2014, está demonstrado no Quadro 5.

Tipo de Agenda	Áreas de Atuação do Setor Público no Turismo								TOTAL (Tipo de Agenda)
	Legislação e Tributação	Oferta e Manutenção de Infraestrutura, Atrativos e Equipamentos Turísticos	Oferta de Serviços Turísticos e Informação Turística	Promoção do Turismo	Organização de Evento	Planejamento Coordenação do Turismo	Roteirização	Capacitação	
Sistêmica	Lei nº 14.115/2012	Acessibilidade nas Estações Tubo Próximas Atrativos	CAT Jardim Botânico		COP-8 e MOP-3	Fórum Metropolitano de Turismo			9
		Reforma da Praça da Espanha				PDITS			
		Acessibilidade nos Atrativos							
		Centro de Convenções							
Institucional de Governo			Linha Turismo operada pelo IMT		Galeria de Luz no Natal	Plano Municipal de Turismo	Roteiros com Região Metropolitana, Litoral e Campos Gerais		6
			Guias de Turismo na Linha Turismo						
Institucional de Decisão	Lei nº 14.115/2012	Acessibilidade nas Estações Tubo Próximas Atrativos	Postos de Informação Turística	Curta Curitiba	COP-8 e MOP-3	Fórum Metropolitano de Turismo	Coleção Roteiros Turísticos de Curitiba	Capacitação Turística (Copa e Permanente)	20
		Reforma da Praça da Espanha	Posto de Informação Turística - Rua 24 Horas	Participação em feiras de turismo nacionais e internacionais	Feira de Artesanato do Largo da Ordem	PDITS			
		Acessibilidade nos Atrativos	CAT Jardim Botânico		Feiras Gastronômicas				
		Centro de Convenções	Posto de Informação Turística Móvel						
			Disponibilização de mapas turísticos da cidade						
			Novo site oficial de turismo						

QUADRO 5 - AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA

FONTE: O autor (2015)

A partir do Quadro 5 é possível observar que a agenda predominante em Curitiba é a institucional de decisão, ou seja, os temas considerados pelo setor público como sérios são enviados para deliberação. Mas é importante observar que muitos destes temas estão relacionados a ações do governo federal, o que portanto evidencia a presença da agenda sistêmica - temas presentes também em outras esferas de governos.

Cabe ressaltar ainda a presença da agenda institucional de governo. Esta diz respeito aos temas considerados pelo setor público como sérios e que são escolhidos para receber atenção, mas que não são enviados para decisão. Esta agenda institucional está relacionada a temas como a Galeria de Luz no Natal e a propostas presentes no plano de governo do prefeito Gustavo Fruet nas áreas de oferta e manutenção de infraestrutura, oferta de serviços turísticos, informação turística, planejamento e coordenação do turismo, e roteirização. Portanto, a agenda do turismo em Curitiba demonstra que o setor público local é muito mais reativo, ou seja, os temas de sua agenda institucional de decisão em grande parte são fruto de um impulso dado pelo governo federal (agenda sistêmica)<sup>3</sup>.

Além do IMT, Curitiba possui também o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), criado pela Lei nº 11.835/2006 (CURITIBA, 2006) e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 1.597/2009 (CURITIBA, 2009). Como órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento, vinculado ao chefe do Poder Executivo, ele tem como objetivo a conjugação de esforços entre o Poder Público Municipal e a sociedade na aplicação de políticas de incentivo ao turismo.

Seus conselheiros obrigatórios, titulares e suplentes, vêm das seguintes instituições: Instituto Municipal de Turismo (representando o chefe do Poder Executivo), Secretaria de Estado do Turismo do Paraná, Câmara Municipal de Curitiba, Associação Brasileira das Agências de Viagens do Paraná (ABAV-PR), Associação Comercial do Paraná (ACP), Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio), Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC), Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo (ABRAJET), Curitiba Região e Litoral Convention & Visitors Bureau (CCVB),

---

<sup>3</sup> Deve-se notar ainda que o fato de predominar em Curitiba a agenda institucional, não exime a possibilidade das ações sofrerem falhas na implementação. Porém, não constitui o objetivo dessa tese avaliar as políticas públicas de turismo de Curitiba.

Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba (SINDOTEL), Fórum de Coordenadores dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria do Paraná, Associação de Hostels do Estado do Paraná, Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL), Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras (ABRACCEF), Sindicato das Empresas de Turismo no Estado do Paraná (SINDETUR), Sindicato Estadual dos Guias de Turismo do Paraná (SINDEGTUR), Associação Brasileira dos Guias de Turismo (ABGTUR) e Fórum Metropolitano de Turismo.

Há também os conselheiros rotativos, segundo o Decreto Municipal nº 1.597/2009. De acordo com este decreto, que aprova o regulamento do Conselho Municipal, poderão ser vinte conselheiros rotativos, indicados pelo Instituto Municipal do Turismo, dentre as seguintes instituições: Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis, Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos Culturais, Associação dos Comerciantes da Região da Praça da Espanha, Núcleo de Turismo Receptivo, Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, Agência Curitiba de Desenvolvimento S/A, Fundação Cultural de Curitiba, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Secretaria Municipal da Comunicação Social, Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanização de Curitiba S/A (URBS), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e Universidade Federal do Paraná (UFPR).

O Decreto Municipal nº 1.597/2009 define ainda que as reuniões ordinárias devem ser realizadas bimestralmente e convocadas com dez dias de antecedência (CURITIBA, 2009). Ele determina também que sejam lavradas as atas de todas as reuniões, as quais, na reunião seguinte, devem ser lidas, discutidas, aprovadas e assinadas e então arquivadas. Também é proposto pela referida norma que, para um melhor resultado dos trabalhos, no Conselho sejam organizadas Comissões Temáticas, as quais podem ter em sua composição participantes externos às instituições definidas pelo Decreto, desde que aprovada por unanimidade essa participação. Cabe ainda ao Poder Executivo, segundo o Decreto, propiciar o apoio



técnico-administrativo e a infraestrutura necessários à operacionalização do Conselho. Assim, os agentes envolvidos na interação nas políticas públicas de turismo em Curitiba são representados na Figura 6.

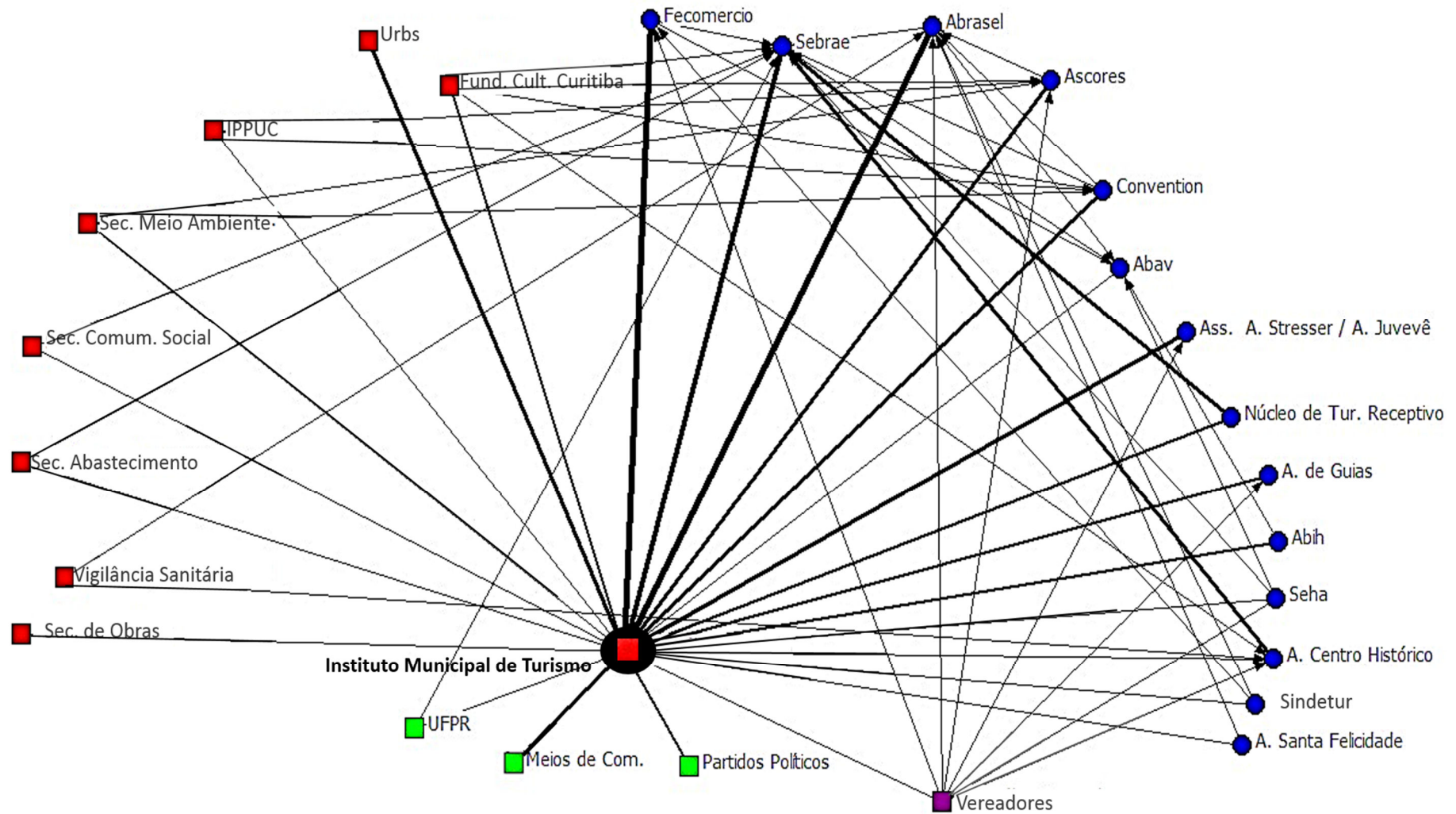


FIGURA 6 - MAPA DA INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM CURITIBA

FONTE: O autor (2015)

Na Figura 6 os empresários são representados pelos círculos azuis e o setor público pelos quadrados vermelhos. Os quadrados verdes simbolizam os demais agentes também presentes na interação entre os dois primeiros enquanto o quadrado roxo representa os vereadores.

A espessura das setas representa a intensidade da interação entre os agentes, conforme a repetição nos relatos dos entrevistados. Nesse sentido, pode-se observar que os agentes empresariais no extremo superior são os que mais interagem com o setor público, mais especificamente com o IMT, enquanto aquelas organizações empresariais localizadas no extremo inferior são as que menos interagem. As instituições identificadas como as que mais interagem com os demais órgãos de turismo, além do Instituto Municipal de Turismo, são Sebrae, Ascores e Convention. Já na interação entre empresários aquelas reconhecidas como as mais envolvidas são Sebrae, Fecomércio, Abrasel e Seha.

#### 4.2.2 Hábitos que antecedem a interação

##### 4.2.2.1 Ação coletiva dos empresários

A interação entre empresários e setor público é precedida pela capacidade dos empresários de agir coletivamente. 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, inclusive entre as instituições empresariais, especialmente as de menor porte.

Em vez do setor se unir em prol do bem comum, brigas pessoais e coisas pequenas acabam atrapalhando um resultado maior que seria benéfico para todos. O setor privado ainda precisa amadurecer nesse sentido. Ainda existe aquela mentalidade de que se o turista não vem para o meu (empreendimento) que também não vá para o teu. (ENTREVISTADO N12 – SETOR PÚBLICO).

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.

Neste cenário as associações empresariais têm um papel central, pois reduzem divergências entre os empresários de um mesmo segmento, por exemplo, turismo receptivo. Elas também são importantes porque facilitam o diálogo entre empresários de diferentes segmentos. Por meio delas a conversa passa a ser não entre vários agentes dispersos, mas por meio dos representantes de cada segmento.

A partir desta articulação entre os empresários as associações facilitam o diálogo com o setor público. Nessa interação as associações 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”.

Essa interação por meio das associações foi estimulada pelo próprio setor público. Assim, ele passa a atender não uma demanda individual e sim de um coletivo (empresários de um segmento do turismo ou de uma região da cidade), além de facilitar o diálogo, tendo em vista a quantidade de empresas existentes em cada segmento do turismo.

No caso de Curitiba como a gente tem inúmeros restaurantes, inúmeros bares, hotéis, etc, é um número muito grande para você ter um contato individual. A associação acaba sendo um facilitador para a gente ter uma forma de chegar até esse pessoal. (ENTREVISTADO R3 – SETOR PÚBLICO).

Esta vantagem da interação do setor público com os empresários por meio das associações também é percebida pelos empresários. No entendimento deles, com as associações o setor público passou a dar mais atenção às suas demandas.

A relação dos empresários com a prefeitura pode ser dividida em dois momentos. Um antes da associação e o momento depois da associação.

Antes da associação tinha muita dificuldade para levar alguma demanda. (ENTREVISTADO D7 – SETOR PRIVADO).

Entretanto, apesar de os empresários se beneficiarem dessa atividade, não é unânime entre eles a avaliação positiva dessa postura do setor público.

Lamento que tenha que ter uma associação para cuidar de cada negócio. Agora cada bairro tem que ter uma associação para se cuidar? Quem é o único beneficiado? Além do empresário ganhar seu dinheiro, é o governo que arrecada imposto. A prefeitura deveria fazer seu dever de casa e não depender dos empresários fazerem associação. (ENTREVISTADO A21 – SETOR PRIVADO).

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:

Esse movimento de mudança no perfil de comércio tem muito a ver com o trabalho que a associação desenvolveu (...) Quando a gente começou a fazer essas ações em parceria com prefeitura, desenvolvendo atividades na praça, tinha um único estabelecimento de gastronomia. (...) A Praça da Espanha passou a ser um atrativo turístico. No Guia 4 Rodas, em 2010, 2011, tinha um box falando do Batel Soho. (ENTREVISTADO H21 – SETOR PRIVADO).

O caso da Praça da Espanha confirma também outro entendimento comum entre os entrevistados. De acordo com eles, o fato de o IMT não possuir um plano de turismo permite às associações empresariais que tem uma ação coletiva mais consolidada terem suas demandas atendidas. A apresentação de um projeto bem delineado, contemplando claramente objetivos, ações e resultados esperados também é uma característica relevante para o êxito de uma proposta levada por uma instituição empresarial ao setor público.

#### 4.2.2.2 Interação dos burocratas

A interação entre os burocratas gerando consequências para as políticas públicas e para os empresários é observada primeiramente entre os agentes do Instituto Municipal de Turismo e a sua Procuradoria. O fato de a Procuradoria prezar

pela defesa do interesse público e orientar o Instituto Municipal neste sentido gera entraves para a atuação dos empresários.

Mas existe também uma interação entre o IMT e a Fundação Cultural de Curitiba, a Urbs, a Secretaria de Meio Ambiente, o IPPUC, a Secretaria de Planejamento e a Agência Curitiba S/A, porém estas três últimas em menor intensidade e com menos conflitos. A interação entre o IMT e a Fundação Cultural de Curitiba ocorre por meio da participação desta no Conselho Municipal de Turismo e também na organização de exposições e eventos culturais na cidade. A interação com a Urbs diz respeito principalmente à Linha Turismo. Esta interação, porém, é deficiente em função dos diferentes enfoques dos órgãos, pois o Instituto Municipal tende a ver a Linha Turismo não como um simples transporte de passageiros, mas um transporte turístico. Este, além de por si só ser um atrativo turístico, também atende um público com demandas diferentes do passageiro urbano cotidiano, como por exemplo, a liberdade para subir e descer do ônibus quantas vezes desejar. Esse entrave na interação entre burocratas afeta a interação entre setor público e empresários, na medida em que os empresários carecem de ações como a comercialização da Linha Turismo por agências de turismo, a alteração de sua rota e um atendimento profissional aos turistas por meio dos guias de turismo.

Uma interação também desafiadora é a que envolve o Instituto Municipal de Turismo e a Secretaria do Meio Ambiente. O Instituto Municipal de Turismo defende a realização de atividades voltadas não apenas para os cidadãos curitibanos mas também para os turistas, utilizando as praças e parques. Por outro lado, a Secretaria do Meio Ambiente tem como público o cidadão curitibano e é mais cautelosa em relação aos danos que certas atividades podem causar e a consequente dificuldade de recursos financeiros para a manutenção. As dificuldades dessa interação afetam os empresários tendo em vista que eles organizam eventos nestes espaços, inclusive em cooperação com o IMT.

Há um entendimento de que existe entre os agentes dos outros órgãos um conhecimento insuficiente sobre a atuação do IMT, uma dificuldade de perceber a cidade como um destino turístico, e que seus servidores têm apenas função de viajar para feiras. Assim, diante da necessidade de interação do IMT com os demais órgãos da prefeitura, há um histórico de esforço do mesmo para se tornar mais próximo deles e sensibilizá-los para o turismo. Como resultado, esta interação entre burocratas se

intensificou, levando o turismo a ser mais respeitado e, conseqüentemente, mais inserido na formulação de políticas públicas que afetam o tema:

Então qualquer interferência do turismo a gente depende de uma negociação com eles. Essa negociação ainda não é fácil mas (...) as pessoas já passam a compreender melhor. Hoje nas revisões do Plano Diretor eles já chamam o turismo, coisa que não acontecia. Então o turismo está sendo um pouco mais lembrado e inserido nesse planejamento urbano. (ENTREVISTADO R3 – SETOR PÚBLICO).

Outro desafio é o fato de estes órgãos terem como público-alvo o cidadão curitibano, enquanto o do IMT é o turista. As diferenças partidárias influenciam na realização de ações em conjunto entre os burocratas, e o tradicional loteamento de cargos entre os partidos da base aliada amplia os conflitos já existentes dentro e entre órgãos do setor público. “A forma de gestão com a equipe é um problema que a gente nunca conseguiu resolver”, segundo o entrevistado P5 (setor público), que prossegue: “essa forma de gestão da equipe, de organização, isso impacta diretamente nas realizações”.

A interação da prefeitura com o órgão de turismo do estado do Paraná e de outros municípios (principalmente Foz do Iguaçu e região metropolitana de Curitiba) vivencia dificuldades de contato pessoal e de diferenças partidárias. Por exemplo, na participação em feiras de turismo, seria mais benéfico para ambos enquanto destinos turísticos, se estes estivessem juntos oferecendo ao público um destino integrado, o que não ocorre.

#### 4.2.2.3 Trajetória

A trajetória da interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo em Curitiba tem como marco, para esta tese, a criação do Instituto Municipal de Turismo e do Conselho Municipal de Turismo. A partir deles os empresários passaram a participar de uma instituição exclusiva do turismo, em igualdade de condições para dialogar com os demais órgãos do setor público e com o prefeito. Os empresários também passaram a contar com um fórum institucionalizado exclusivo para debater o turismo na cidade e as ações do setor público relacionadas à atividade.

Antes do Instituto Municipal de Turismo a relação era próxima mas era desorganizada, hoje ela é mais organizada. Antes do Instituto Municipal de Turismo não tinha Conselho Municipal de Turismo, antes não tinha uma relação direta do diretor de turismo com o prefeito. Hoje você tem, porque o presidente do Instituto tem um cargo equivalente ao de um secretário. (ENTREVISTADO A8 – SETOR PRIVADO).

Coincide com essa institucionalização do turismo e de um respectivo canal exclusivo para o diálogo entre empresários do setor e setor público, a substituição de empresários entre os envolvidos na interação com o setor público. Conforme observação empírica e relatos do entrevistado B10 (setor privado), os empresários mais antigos, que iniciaram atividades até os anos de 1980 e que tiveram uma interação intensa com o setor público, a partir do início dos anos 2000 reduziram essa interação, voltando-se predominantemente para os seus negócios.

Assim, empresários que passaram a atuar no turismo a partir do final da década de 1990 e principalmente na primeira década dos anos 2000 assumiram a interação. Esses empresários têm uma interação mais ativa, levam ideias, pedidos, participam de ações em conjunto com a prefeitura.

Apesar de nem todos os empresários mais jovens possuírem esse perfil, há um grupo com disposição para a interação, que acredita nela como instrumento de desenvolvimento do turismo. De acordo com o entrevistado J8 (setor privado), “As lideranças por um determinado tempo envelheceram e não se formaram lideranças novas até que de uns cinco anos para cá deu uma renovação, tem cabeças ótimas, deu uma arejada”. Porém se mantém historicamente, segundo os entrevistados, a resistência de muitos empresários às interações que implicam em gastos por parte deles.

Também compõe a trajetória da interação do IMT com os empresários a defesa por parte do primeiro de que a interação seja feita por meio das associações. Ela é caracterizada pelo estímulo do setor público para que os agentes que ainda não constituíram sua associação o façam. Essa preferência do setor público por interagir com as associações, aliada a uma atuação do Sebrae, coincidentemente no mesmo período, estimulando as empresas da cidade a se articularem em redes, gerou resultados diretos na interação dos empresários mais jovens com o setor público, como o Núcleo de Turismo Receptivo e a Associação dos Empresários do Centro Histórico.



Cabe observar também que dentro do período de existência do Instituto Municipal de Turismo a interação sofreu variações na aproximação com os empresários. Mas, na trajetória da interação, mesmo que esta oscile para mais ou menos propositiva, o setor público tende a absorver as reivindicações dos empresários. Dentre as principais ideias propostas ao longo da interação e adotadas pela prefeitura estão a reforma da Praça da Espanha, o apoio a eventos, principalmente as feiras gastronômicas, a participação em feiras de turismo, a implantação dos TIPs (Tourist Information Points) nos restaurantes em parceria com a Abrasel, o apoio ao guia de restaurantes, também da Abrasel, e a construção de um novo centro de convenções em Curitiba.

#### 4.2.2.4 Síntese dos hábitos e alinhamento entre os grupos de entrevistados

Diante do exposto o Quadro 6 sintetiza as citações dos hábitos feitas pelas diferentes categorias de agentes. Neste quadro os hábitos estão presentes nas duas primeiras colunas (“Variáveis” e “Elementos”). Nas demais colunas estão as citações das categorias de agentes (agências, alimentos e bebidas, eventos, hospedagem, instituições de apoio empresarial, jornalismo / comunicação, turismo receptivo e setor público). As células coloridas de cinza correspondem a no mínimo uma citação sobre o tema e aquelas que permanecem em branco significam que o grupo de agentes não tratou do tema na entrevista.

Estes grupos de agentes englobam instituições que trabalham com um mesmo tema, mas em atividades diferentes. Cabe observar que a categoria “Agências” remete a todas organizações relacionadas a agências de turismo, exceto aquelas específicas de turismo receptivo. Estas últimas em função de sua importância para um destino foram tratadas separadamente. A expressão “A&B” se refere às instituições que representam empresas da área de alimentos e bebidas, porém nas tabelas a seguir também compõem estas categorias as associações de empresários de regiões da cidade com forte apelo gastronômico.

O Quadro 6 é composto pelos hábitos de pensamento e ação que antecedem a interação: “Ação coletiva dos empresários”, “Interação entre burocratas” e “Trajetória”.

HÁBITOS QUE ANTECEDEM A INTERAÇÃO		Categorias de Agentes							
Variáveis	Elementos	Agências	A&B	Eventos	Hospedagem	Instituições de Apoio Empresarial	Jornalismo / Comunicação	Turismo Receptivo	Setor Público
Ação Coletiva dos Empresários	Dificuldade de interação entre os empresários								
	Associações facilitam interação com o setor público								
	Ausência de plano de turismo favorece empresários melhor organizados								
Interação entre Burocratas	Interação do IMT com Fundação Cultural, Urbs, Meio Ambiente e Procuradoria								
	Desconhecimento do restante do setor público sobre atuação do IMT								
	Acordos Políticos e Contatos Pessoais								
Trajetória	Mudança no perfil dos empresários								
	Oscilação na interação								
	Setor Público tende a absorver propostas								

QUADRO 6 - Síntese dos Hábitos que Antecedem a Interação e Alinhamento entre Grupos de Entrevistados

FONTE: O autor (2015)

A análise do Quadro 6 possibilita identificar como principais aspectos destes hábitos que antecedem a interação: “ausência de plano de turismo favorece empresários melhor organizados”, “interação do IMT com Fundação Cultural, Urbs, Meio Ambiente e Procuradoria”, “desconhecimento do restante do setor público sobre atuação do IMT”.

O Quadro 6 também demonstra o maior alinhamento entre as categorias de agentes em se tratando dos hábitos que antecedem a interação. Assim, é possível observar um alinhamento horizontal entre as instituições de apoio empresarial, de a&b e o setor público em todos os hábitos que antecedem a interação, exceto “Mudança no perfil dos empresários” e “Oscilação na interação”. Da mesma forma há um alinhamento entre as instituições de hospedagem e de jornalismo / comunicação nos envolvendo os hábitos: “Dificuldade de interação entre os empresários”, “Interação do IMT com Fundação Cultural, Urbs, Meio Ambiente e Procuradoria”, “Desconhecimento do restante do setor público sobre atuação do IMT” e “Oscilação na interação”.

### 4.2.3 Hábitos na interação para a organização do turismo no destino

#### 4.2.3.1 Frequência

Para compreender as instituições da interação primeiramente é exposta a seguir a frequência desta, uma das variáveis que diferenciará a interação de cada uma das organizações empresariais com o setor público. Aquelas que interagem com maior frequência são: a Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - Paraná (Abrasel-PR), a Associação dos Comerciantes da Região da Praça da Espanha (Ascores) e o Curitiba Região e Litoral Convention & Visitors Bureau.

Além das reuniões do Conselho Municipal de Turismo, que não possuem um calendário fixo, empresários e setor público interagem em reuniões esporádicas promovidas pelas instituições empresariais, em eventos sociais, em feiras, em reuniões específicas de trabalho (como PDITS ou na organização da Copa do Mundo de Futebol 2014) ou em função de iniciativa pessoal (telefone, e-mail ou reunião particular).

No entendimento dos empresários a frequência de interação reduziu nos últimos anos, em especial a partir da mudança de governo em 2013. Até mesmo no período de organização da Copa do Mundo de Futebol 2014, segundo eles, essa menor frequência de interação foi mantida.

#### 4.2.3.2 Coordenação

Há um entendimento entre os empresários de que cabe ao setor público o papel de coordenador. O entrevistado L20 (setor privado) argumenta que “Se o poder público não faz, vai todo mundo se acomodando, ninguém está cobrando, está indo razoavelmente bem para cada um, então eles vão levando”.

Nesta 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.

#### 4.2.3.3 Comando

A única interação de comando identificada na interação entre empresários e setor público 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”.

Nas interações de comando é possível identificar punições e recompensas nos casos protagonizados pela vigilância sanitária. Em se tratando de punições estão as multas, conforme destacado pelo entrevistado. Porém, o programa de categorização de restaurantes de acordo com a qualidade sanitária dos mesmos (desenvolvido na preparação para a Copa do Mundo de Futebol 2014) pode ser entendido como uma ação voltada para a recompensa àqueles preocupados com a qualidade no seu

serviço, como realçado pelo entrevistado H11 (setor privado). O entrevistado defende que “Seria interessante manter a categorização dos restaurantes para o turista e o curitibano (...) Para mim fez um diferencial, para minha equipe, para meu cliente”

#### 4.2.3.4 Negociação

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, por exemplo, o Guia Abrasel. Estes também possuem a preocupação de deixar claros os retornos trazidos pela ação para o setor público.

Não só o município tem que bancar os empresários. É um ganha-ganha. Quando a gente fala em um projeto de turismo todos têm que entrar com sua participação. Não podemos ficar esperando só o poder público resolver. (ENTREVISTADO X22 – SETOR PRIVADO).

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.

Quando a gente faz um requerimento, a gente o faz dizendo que estamos fazendo um evento com o apoio da Fundação Cultural ou do Instituto Municipal de Turismo. Para nós isso é muito importante. Tem que ter essa força de um órgão público vindo junto conosco, senão é impossível a gente fazer. (ENTREVISTADO F17 – SETOR PRIVADO).

Empresários e setor público também cooperam em outras ações que não envolvem recursos financeiros, como a construção do conhecimento. Ambos trocam informação por telefone ou em eventos ou reuniões de trabalho, como no Conselho Municipal. Eles cooperam na troca de conhecimento diretamente relacionado ao turismo, mas também sobre outras políticas públicas, como as ligadas ao urbanismo.

Como exemplo, tem-se os casos da reforma da Praça da Espanha, de ruas da cidade, assim como o aproveitamento das áreas de recuo pelos bares e restaurantes. Nesta interação o setor público oferece a abertura para escutar os empresários, inclusive no Conselho de Urbanismo, convertendo-as em ações e os empresários atuam informando o setor público sobre os pontos que precisam de maior atenção.

Destaca-se também que os empresários, de acordo com a rede de relacionamentos que possuem, cooperam com o setor público em negociações envolvendo agentes externos. Como exemplo, tem-se o apoio da Abraccef na

negociação do IMT com o governo federal para a obtenção do recurso para a construção do novo centro de convenções.

Há também a cooperação entre empresários e vereadores, principalmente por meio de emendas parlamentares, para temas como segurança e organização de eventos. Nestes casos os vereadores têm como retorno a sua visibilidade, porém está presente entre os empresários o esforço para não se associarem a partidos políticos ou candidatos. Nesse sentido, os empresários divulgam os vereadores que lhes dão apoio e alguns permitem que eles façam até discurso nos eventos, porém evitam fazer campanha política para os mesmos:

A gente tem que trabalhar com o gestor, seja ele do partido A, B ou C porque se hoje é do A amanhã vai ser do B ou C e a gente não pode ficar atrelado a um movimento partidário. (...) Obviamente a gente tem que colocar quem são os nossos parceiros, quem nos ajuda efetivamente (...) mas eu não posso sair pedindo votos para eles. Mas a gente reconhece e divulga. (ENTREVISTADO S19 – SETOR PRIVADO).

Na negociação entre empresários e setor público é mais recorrente as associações empresariais atuarem como negociadores representando os empresários perante o setor público

As associações são importantes porque a gente tem uma necessidade comum na região. A gente se associou para ter mais força na hora de solicitar uma demanda. O papel das associações é levar a demanda até o IMT e este ser ouvido, analisado de uma forma séria. (ENTREVISTADO H11 – SETOR PRIVADO).

Mas é comum o Sebrae e a Fecomércio atuarem como negociadores. Estes negociadores atuam levando demandas dos empresários para o setor público mas também, em função da confiança que possuem perante os empresários, atuam negociando com eles propostas do setor público. Porém, apesar desta atuação dos negociadores, grande parte das negociações entre empresários e setor público (e entre os empresários) são fundamentadas nos contatos pessoais. Por exemplo, uma das principais instituições que atuam como negociadoras dos empresários tem as suas ações muito associadas ao trabalho de seu presidente.



#### 4.2.3.5 Setor público e os aspectos econômicos do turismo

A atuação do setor público no turismo em Curitiba ocorre em atividades essenciais para o turismo, que são informação turística (elaborando mapas turísticos, implantando sinalização e operando os postos de informação turística), *marketing* turístico (divulgação da cidade e participação em feiras), planejamento turístico (PDITS), gestão da Linha Turismo, criação de atrativos e formatação de roteiros turísticos (e. g. Paulo Leminski e Poty Lazzarotto). Em outras áreas ligadas ao turismo e aos cidadãos da cidade o setor público também possui ações como apoio e realização de eventos (como o Natal Luz e o Festival Batel Soho), a gestão das feiras de artesanato (Feiras do Largo da Ordem, da Praça Osório e da Praça Santos Andrade), a manutenção de praças e atrativos turísticos como Parque Tanguá e Jardim Botânico (esta ação não é responsabilidade do IMT). O setor público atua ainda em áreas características dele, voltadas principalmente para os cidadãos, mas que afetam de forma indireta o turismo como segurança, limpeza urbana, a fiscalização (principalmente por meio da Vigilância Sanitária) e a tributação.

Há entre os agentes o entendimento de que o setor público deve ser um parceiro dos empresários no desenvolvimento do turismo. O entrevistado H26 (setor público) argumenta que percebe “a necessidade de ter um investimento público para gerar essa externalidade positiva para que o setor possa florescer”. Essa proximidade com os empresários ocorre inclusive na concessão de espaços públicos como a Ópera de Arame e provavelmente estará presente no futuro Centro de Convenções.

A interação dos empresários com o setor público ocorre nos conselhos municipais, com maior frequência no Conselho Municipal de Turismo. Porém há empresários que interagem com o setor público em outros conselhos como o Conselho Municipal de Urbanismo e o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba, com o intuito de interagirem mais com outras políticas públicas também relacionadas a seu segmento.

No Conselho de Urbanismo a gente tem um assento com direito a voto. (...)  
Aí a gente passa a entender como é que pensa e como é que funcionam as leis do município, (...) e até orientar o setor que a gente representa.  
(ENTREVISTADO V11 – SETOR PRIVADO).

A interação dos empresários com setor público no Conselho Municipal de Turismo é marcada por uma expectativa de mudança, principalmente por parte dos

empresários. Eles consideram que o Conselho é importante para direcionar as ações do setor público, mas estão insatisfeitos com seu funcionamento em termos de calendário, frequência, duração, formato e conteúdo das reuniões. Os empresários defendem maior antecedência no agendamento das reuniões, que estas sejam mais frequentes e breves, com um formato mais interativo, tratando de temas que possibilitem construir propostas e encaminhar a tomada de decisão do setor público. Já os agentes do setor público reconhecem a necessidade de realizar alterações no Conselho, mas ressaltam também a expectativa de um envolvimento maior dos empresários nas reuniões do conselho.

Vigora entre os empresários e no setor público a ideia de que há muitos participantes no Conselho, característica que no entendimento deles prejudica a tomada de decisão. Também há um questionamento sobre o fato de parte das instituições conselheiras não serem exclusivamente voltadas para Curitiba e sim estaduais. Nesse sentido os empresários defendem que o Conselho seja formado por representantes de cada segmento empresarial e, em caso de demandas específicas, sejam organizadas câmaras com a presença de outros agentes. O fato de o Conselho Municipal de Turismo, apesar de ser consultivo e deliberativo, na prática funcionar apenas como informativo das ações do setor público também é um aspecto mal avaliado pelos empresários.

#### 4.2.3.6 Importância do turismo no setor público

Em Curitiba o orçamento para ano de 2015 é de aproximadamente R\$ 7,3 bilhões. Destes, apenas R\$ 5,3 milhões são destinados ao IMT e quase metade deste valor do órgão de turismo é destinada à folha de pagamento (LEI MUNICIPAL N° 14.585/2014)<sup>4</sup>. Para efeito comparativo, de acordo com a mesma lei, o orçamento do Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP) para o mesmo ano é de 11,8 milhões<sup>5</sup>. Além dos empresários, os próprios gestores do IMT reconhecem a necessidade de aumentar o orçamento do órgão. Como parte desse entrave está o

---

<sup>4</sup> As menções que apresentam o orçamento do Instituto Municipal de Turismo para o ano de 2015 no valor de aproximadamente R\$ 47 milhões na verdade estão considerando os recursos provenientes de transferências de convênios com o governo federal. (LEI MUNICIPAL N° 14.585/2014)

<sup>5</sup> O IMAP atua principalmente no desenvolvimento de metodologias e ferramentas para a administração pública local e na capacitação dos servidores públicos municipais.

fato relatado por pelo agente do setor público X2 de que o turismo não tem uma porcentagem obrigatória vinculada ao orçamento, como a saúde e a educação. E esse fato é agravado, segundo o empresário L8, pelo uso questionável dos recursos disponíveis em ações com impacto reduzido no incremento do fluxo de turistas na cidade, como as feiras de bairro.

Uma condição positiva do turismo local é a existência há aproximadamente dez anos de um órgão exclusivo para a atividade. Para o entrevistado N4 (setor privado) “O fato de Curitiba ter há dez anos predeterminado que queria uma instituição para cuidar exclusivamente da atividade do turismo na cidade, foi uma vitória e ela vem se mantendo”. E ainda, o IMT dispõe em seu quadro de profissionais da área (inclusive turismólogos). Por outro lado, há no órgão pessoas com pouca ou nenhuma relação com o turismo e que ali atuam em função de acordos políticos.

Curitiba não possui um plano de turismo. Existe dentro do plano de governo uma parte dedicada ao turismo, porém é pontual e não fundamentada em um diagnóstico aprofundado. Como resultado têm-se ações que dificilmente terão o efeito desejado. Foi finalizado em 2014 o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Apesar deste ter um enfoque maior em ações de infraestrutura, a serem financiadas pelo Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), ele poderia atender parcialmente a falta de um plano de turismo já que ao menos se fundamenta em um processo de diagnóstico mais detalhado. Mas essa utilização não ocorre. As ações são realizadas conforme as oportunidades e as necessidades emergem. Essa pouca antecedência compromete os resultados, inclusive dos empresários.

Fizeram ações pontuais, não tem um plano. Qual a vocação de turismo de Curitiba? Turismo de negócio (...) nós precisamos de um centro de convenções, não adianta vir com plaquinha (sinalização turística). Mas esse era o programa de governo de um prefeito: colocar placa e banheiro. (ENTREVISTADO N20 – SETOR PRIVADO).

Outras ações não realizadas também sugerem haver um grau reduzido de importância do turismo na agenda do setor público. Dentre elas tem-se a não organização da Galeria de Luz durante o período de natal, em 2013 e 2014, no centro de Curitiba, e a demora de aproximadamente seis meses para nomear um presidente para o Instituto Municipal de Turismo.

Apesar de muitos empresários possuírem relações até de amizade com os agentes do setor público, isso não significa importância do turismo na agenda do setor público. No entendimento do entrevistado B22 (setor privado), “Os políticos do Paraná não veem o turismo como uma fonte de receita. Turismo não é como uma obra, que aparece, que o pessoal vai lá inaugurar”.

#### 4.2.3.7 Incrementalismo

O incrementalismo, ou seja, o hábito de o setor público de manter políticas públicas adotadas nos governos anteriores, está presente nas políticas públicas de turismo em Curitiba. Dentre as situações de incrementalismo se destacam a revitalização da Praça da Espanha, a Central de Atendimento ao Turista (CAT) no Jardim Botânico, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e a política de divulgação da cidade, por exemplo, por meio da participação nas Feiras da ABAV.

O Congresso da ABAV, em 1993, foi em Foz do Iguaçu. Na época nós brigamos para ir. Não tinha muito dinheiro. Nós conseguimos dividir o pagamento do estande (...) pagamos meio a meio as quatro recepcionistas que levamos e funcionou. A partir de então Curitiba nunca mais deixou de participar. (ENTREVISTADO U16 – SETOR PRIVADO).

Com exceção desta última, o incrementalismo das demais situações é explicado pelo fato de envolver recursos financeiros e contratos. Há também situações em que o incrementalismo é fruto da voz dos empresários, como ocorrido com o Guia Abrasel, conforme destacado pelo entrevistado A16 (setor privado):

O Instituto sempre participou, sempre com recurso. Sempre participou com uma página. (...) Então quando se elege um prefeito você mostra para ele essa participação, que foi construído junto. Quando tem o histórico fica mais fácil.

Também se destaca como voz dos empresários provocando o incrementalismo a manutenção da marca “Curta Curitiba”. Neste caso a adesão do setor público à ideia defendida pelos empresários foi influenciada pela possibilidade de redução dos gastos.

O Curta Curitiba foi uma coisa boa que o Paulo [Presidente do IMT] não mudou, que era da gestão anterior. Ele não mudou porque nas reuniões com ele todo o empresariado falava vai gastar muito dinheiro construindo uma nova marca. Todo mundo já comprou essa marca. (ENTREVISTADO O12 – SETOR PRIVADO).

Ainda sobre a divulgação de Curitiba, há uma crítica por parte dos entrevistados sobre o fato do setor público adotar um incrementalismo, mas não por ser esta a solução mais adequada em termos de destino, mas sim por uma certa inércia. Como expõe o entrevistado: “fala-se de Curitiba, fala-se de Pedreira, de Jardim Botânico, artesanato no domingo e o MON. São sempre os mesmos” (ENTREVISTADO D7 - SETOR PRIVADO). O entrevistado N6 (setor privado) acrescenta que “Não é mais suficiente dizer que Curitiba é bonita, organizada porque prédio e calçada tem em qualquer lugar”.

O entrevistado P5 (setor público) relata que nunca viu “a história de destruir o que foi feito para fazer diferente”. Porém, em algumas situações não ocorreu o incrementalismo, apesar da defesa dos empresários. Dentre estas tem-se a não manutenção do posto de informação na Rua 24 Horas em parceria com a iniciativa privada. Outra situação emblemática de não manutenção da política anterior, em Curitiba, é a Galeria de Luz, no natal. Apesar de estar presente entre os empresários a insatisfação com a não continuidade e mesmo eles expondo ao setor público a importância dela para o turismo, a mesma não foi realizada.

#### 4.2.3.8 Gerencialismo

O gerencialismo está presente na interação entre empresários e setor público principalmente ao tratar-se da forma de gestão do futuro centro de convenções. Para ambos, após sua construção do mesmo pela prefeitura, ele deve ser concedido a uma empresa com experiência na área de administração de centro de convenções.

Este entendimento é justificado pelo setor público e pela iniciativa privada utilizando a ideia de que este agente privado é detentor de maior capacidade para lidar com os futuros clientes, como na captação de eventos, negociação de preços e manutenção do espaço. A ideia de que a administração do futuro centro de convenções deve ser realizada por uma empresa é apoiada tanto pelo setor público quanto pelos empresários em função da trajetória da prefeitura de conceder espaços públicos da cidade, como o Expo Renault e a Ópera de Arame.

Entre os empresários, a trajetória negativa do centro de convenções estadual localizado na cidade também está presente na defesa da concessão. Há ainda outro argumento por parte deles a favor da concessão por parte deles que é a possibilidade de o centro de convenções, ao ser administrado pelo setor público, tornar-se um espaço propício à ocupação política, e não técnica, dos cargos.

Estes posicionamentos do setor público e dos empresários sobre a administração do futuro centro de convenções vinculam-se a outra defesa gerencialista. Existe o entendimento de que o setor público enfrenta obstáculos maiores que a iniciativa privada para tomar decisão assim como para agir, principalmente quando recursos financeiros estão envolvidos. Estes obstáculos do setor público às vezes inviabilizam ações pois as decisões do mercado exigem agilidade. Porém, há entre empresários e setor público a compreensão de que muitos dos entraves também são necessários como forma de garantir o interesse público.

O gerencialismo entre os agentes do setor público também se manifesta na frequente menção ao plano de governo. Esse é associado por alguns entrevistados ao contrato de gestão adotado no governo anterior e como uma forma de garantir que os agentes públicos realizem ações próximas ao estabelecido.

O plano de governo vem do contrato de gestão que foi implantado na gestão passada e foi eliminado. Hoje a gente tem ele muito parecido. (...) São elaborados os programas, dentro desses programas os projetos e os marcos de acompanhamento. Com esses marcos de acompanhamento a gente passa por avaliação de quatro em quatro meses e eles são previstos para os quatro anos de gestão. (ENTREVISTADO R3 – SETOR PÚBLICO)

Mas a eficiência nem sempre é obtida porque existem ações que, apesar de inseridas no momento da eleição, pela sua complexidade, dificilmente serão cumpridas, como a transferência da Linha Turismo da Urbs para o Instituto Municipal de Turismo. O entrevistado P5 (setor público) ilustra com a situação de outro órgão “uma secretaria comentou que o plano de campanha tem cinquenta e uma ações durante esses quatro anos. Os técnicos da secretaria sabem que não vai ser possível”.

Os entendimentos sobre a melhor estrutura para um órgão municipal de turismo têm influência gerencialista. Para tanto, defende-se a conversão do órgão de turismo em uma secretaria municipal:

Para existir ele [Instituto Municipal de Turismo] gasta muito. Se ele virasse uma secretaria gastaria menos. Eu defendo que ele vire uma secretaria. Nós

fazemos as nossas licitações, nós temos um departamento administrativo financeiro, nós temos contador, recursos humanos e se fosse secretaria não precisava de nada, porque é a estrutura da prefeitura que faz. (...) Nós prestamos conta separado para o Tribunal de Contas e por isso passamos uma boa parte do tempo tratando de burocracia. (ENTREVISTADO E18 – SETOR PÚBLICO).

Conforme defendido por gestores do IMT, sua transformação em uma secretaria garantiria que o interesse público se mantivesse como prioridade, porém com uma estrutura mais enxuta. Essa realidade resultaria em maior disponibilidade de tempo e de recursos, portanto uma situação mais propícia à eficiência. Nesse sentido o entrevistado O7 (setor público) defende que a finalidade última da busca pela eficiência deve ser o desenvolvimento da cidade e ressalta a importância da burocracia para inibir o uso dos recursos para outros fins: “Se for para utilizar o recurso para fazer o que a cidade precisa, vale a pena. Mas do contrário, ainda bem que a gente tem uma estrutura com uma rigidez na movimentação do recurso”.

#### 4.2.3.9 Janelas de oportunidade

A interação entre empresários e setor público com o intuito de aproveitar janelas de oportunidade tem como principal exemplo a Copa do Mundo de Futebol 2014. A captação do evento para Curitiba teve a colaboração dos empresários, os quais tiraram proveito da oportunidade de divulgação no exterior e da oferta de cursos de qualificação e dos turistas que vieram para a cidade.

É importante observar, ainda, que, em se tratando de políticas públicas, o que é uma janela de oportunidade para alguns membros de um grupo, como os empresários, pode não ser para outros. A mudança no perfil dos turistas durante a Copa do Mundo esclarece a afirmação anterior. Os hotéis mais voltados para turismo de negócios e eventos, assim como regiões gastronômicas da cidade menos tradicionais na transmissão de partidas de futebol, em função da Copa do Mundo, tiveram suas oportunidades de lucratividade reduzidas.

A Copa trouxe também as oportunidades de melhoria da qualidade dos restaurantes (com o programa da ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - e da Vigilância Sanitária de Curitiba voltado para os restaurantes) e de realização de obras de melhoria na infraestrutura urbana. Além destes há a reforma da Praça da Espanha, da construção da futura Central de Informações Turísticas do Jardim

Botânico. A captação dos recursos para estas obras no Ministério do Turismo tem como origem uma demanda dos empresários que impulsionou a prefeitura a elaborar o projeto. O caso do futuro centro de convenções também representa esta interação para o aproveitamento de uma janela de oportunidade na medida em que o convencimento sobre a ideia e o conhecimento sobre a disponibilidade do recurso no Ministério do Turismo para essa finalidade partiu dos empresários. Porém, este também é marcado por um receio de desperdício de oportunidade.

Assim, a Copa do Mundo de Futebol foi uma janela de oportunidade que proporcionou melhorias na infraestrutura urbana, na qualificação, nas instalações das empresas, assim como o aumento das oportunidades de negócios para alguns empreendimentos. Ela contribuiu também para a reflexão e o aprendizado entre os agentes sobre como receber um grande evento. Mas ocorreu também desperdício de oportunidade. A pouca atenção dada à hospitalidade dos turistas em um quesito básico que é a informação turística, conforme ilustrado pelo entrevistado O12 (setor privado), é um exemplo desse desperdício:

Uma semana antes da Copa (...) o Convention, com a Fecomércio, com o Seha mais o Sebrae (...) [se reuniram]. Os turistas vão chegar aqui não vai ter mapas nos hotéis, não vai ter uma campanha na internet sobre o que conhecer, o que fazer, não tem um site de Curitiba em inglês, um aplicativo. (...). Foram listadas diversas ações que o empresariado estava fazendo e fragmentada e as novas que a gente precisava fazer junto. (...) Sabendo que os empresários tinham se unido para fazer alguma coisa, às vésperas da Copa, a prefeitura e o Estado vieram juntos [dizendo] nós também estamos juntos, nós também queremos participar desse processo.

Cabe destacar também a ausência do setor público em parte dos eventos internacionais de divulgação da cidade no período de preparação para a Copa do Mundo de Futebol, assim como a exposição de informação inadequada sobre a mesma nestes eventos, fatos que exemplificam o hábito de desperdício de oportunidade. Assim, estes exemplos de aproveitamento e desperdícios de janelas de oportunidade evidenciam a importância da interação entre empresários e setor público frente às mesmas.



#### 4.2.3.10 Hábitos presentes na defesa de ideias

Na defesa de ideias por parte do setor público e dos empresários é possível observar que existem necessidades à espera de soluções (ou de recursos para resolvê-las) mas há soluções e recursos sem um problema claro do turismo previamente relacionados. No entendimento dos empresários, a atuação de alguns membros do legislativo ilustra essa situação na medida em que apresentam projetos de lei para solucionar problemas insignificantes.

Todo dia tem alguém inventando alguma coisa. A gente tem que ter uma preocupação permanente. A gente tem que estar permanentemente lutando contra as Assembleias, o Congresso Nacional, as Câmaras que estão sempre tentando criar normas às vezes até juridicamente impraticáveis. (ENTREVISTADO R11 – SETOR PRIVADO).

Quando chega projeto de lei a gente tem nos dois sentidos: aquele que realmente fez aquela ação porque quer uma melhoria para as pessoas e aquele que quer só agradar para conseguir voto. Esse é o problema porque às vezes vem coisa sem cabimento e para você se desvincular é muito difícil (ENTREVISTADO P5 – SETOR PÚBLICO).

As feiras gastronômicas nos bairros também são soluções que encontraram um problema. Neste segundo caso, encontrou-se uma justificativa para destinar recursos financeiros a uma ação que também atendia interesses pessoais. Para tanto, argumentou-se que ser esta ação a solução para um problema relacionado à necessidade de os curitibanos saírem de suas casas, e destacou-se a importância de se promover o fluxo de pessoas na cidade (ou também identificado erroneamente pelos agentes como “turismo interno”).

Eu acho bacana o apoio a eventos que gerem fluxo, mas será que é essa a nossa maior necessidade? O *site* é uma tecnologia totalmente ultrapassada, mas está apoiando eventos. O que seria melhor? (ENTREVISTADO O7 – SETOR PÚBLICO).

Diferentemente destes casos em que soluções já existem antes mesmo do problema, o *site* da cidade de Curitiba era um problema procurando solução, ou seja, era uma antiga necessidade da cidade e o setor público sempre apresentava dificuldades financeiras para resolver o problema. Estas demandas, como o *site*, que de fato são problemas e precisam achar uma solução (que muitas vezes envolve recursos financeiros) normalmente passam por um processo mais longo de

convencimento. Elas são apresentadas, discutidas, alteradas, às vezes saem da agenda por um período, retornam para discussão para então possivelmente serem implementadas. O aproveitamento de oportunidades para convencer as partes interessadas é relevante nesse processo. O caso da Central de Informações Turísticas do Jardim Botânico também ilustra esse amaciamento da ideia até encaminhar-se para a execução.

O projeto da central de guias foi encabeçado pela Ivete [Presidente da ABGTUR] e foi apresentado em 2005, 2006. Desde então cobram a central de guias. O projeto está para sair porque tem recurso do Ministério, lá no Jardim Botânico. Mas você veja, desde 2005. (ENTREVISTADO M9 – SETOR PÚBLICO).

Existe entre os empresários o entendimento sobre a importância de defender uma ideia desde a elaboração do plano de governo, ainda durante o período de eleições.

Essa é uma briga constante. Inclusive agora está plano de governo deste prefeito, nós temos isso. Antes deles elaborarem o plano eu conversei com o candidato e ele gentilmente colocou no plano, mas até agora não foi solucionado. (ENTREVISTADO E10 – SETOR PRIVADO).

A defesa de ideias também parte do setor público quando este deseja contar com o envolvimento dos empresários em suas ações e também é intensa no período eleitoral. Essa atuação do setor público ocorre em temas como realização de eventos e concessão de espaços públicos.

Se você não faz uma boa articulação, identifica bons parceiros, ninguém vai adivinhar, não vai investir, tem que ser bom para os dois lados, para o empresário e para o poder público. (ENTREVISTADO B14 – SETOR PÚBLICO).

Assim, na defesa das ideias estão presentes as percepções diferenciadas dos agentes sobre um mesmo problema. Essa diferença se torna maior quando estão envolvidos agentes que não são da área do turismo.

A Linha Turismo é um sucesso e ninguém dava nada por ela. Há dezoito anos atrás os empresários da área de transporte público não queriam nem ouvir falar. Diziam: Linha de Turismo em Curitiba, está louco. (...) Na Praça Tiradentes, no ponto da Linha Turismo, tinha um ônibus parado lotado, tinha um segundo ônibus vazio aguardando para encostar no ponto e uma fila que fazia a curva e ia até a rua do Rosário. (ENTREVISTADO X10 – SETOR PRIVADO).

Dessa forma também fica evidente que uma ideia é avaliada também em função da experiência dos agentes. Nesse sentido, informações sobre o histórico da Linha Turismo, dos postos de informação turística na Rua 24 Horas, da passada Comissão de Turismo do Conselho de Indústria e Comércio e das conversas dos empresários com os políticos sobre centro de convenções influenciam como os agentes percebem as propostas atuais.

#### 4.2.3.11 Influências na formulação de políticas públicas

A atuação pessoal do presidente do Instituto Municipal de Turismo tem influência nas ações do órgão, pois grande parte das decisões acontecem a partir do seu gabinete. Diante da sua importância enquanto decisor e ao mesmo tempo defensor do turismo fora do órgão, a iniciativa privada valoriza a escolha desse agente e se opõe à escolha de outro com menor conhecimento da área:

A indicação política de alguém que vai se aventurar, para suprir negociações de caráter eleitoral, acordos e composições eu sou totalmente contra. Não sei se essa indicação cabe em alguma atividade, mas o turismo requer conhecimento. (...) A escolha foi política mais uma vez. Eu que sou da área de turismo gostaria de ter visto lá um cara ligado à atividade do turismo. (ENTREVISTADO N4 – SETOR PRIVADO).

Mas a indicação feita pelo prefeito foi consequência do apoio recebido por ele durante o período de eleição. E os resultados eleitorais afetaram ainda a escolha de outros cargos dentro do IMT. Influências eleitorais ocorreram também na realização das tarefas do PDITS. Para o entrevistado P5 (setor público), “O PDITS não poderia ter ocorrido em pior hora, pegou o final de mandato, extremamente conturbado, para os funcionários foi extremamente desgastante”. A eleição influenciou ainda na medida em que sua ocorrência resultou na elaboração dos planos de governo. Estes planos de governo possuem algumas metas difíceis de serem executadas, embora a vontade para cumpri-las exista.

As políticas públicas sofrem influência da legislação, principalmente por meio da Procuradoria do município. Os empresários associam a esse órgão os entraves para as políticas públicas, mas ele apenas cumpre as leis existentes no país. Logo, o verdadeiro empecilho para as políticas públicas é a legislação. O entrevistado N22

(setor público) explica que “A gente reclama da Procuradoria mas estamos reclamando no fundo das regras de jogo. É o arranjo institucional que hoje está inviabilizando investimento”.

Sobre a influência do ambiente externo nas políticas públicas, se destacam a Copa do Mundo de Futebol 2014 (já discutido ao longo do texto) e o acontecimento da Boate Kiss<sup>6</sup>, que levou o setor público a ampliar sua atuação nas casas noturnas, bares e restaurantes.

A política de construção de um novo centro de convenções em Curitiba, por sua vez, demonstra a influência do tempo e do local na decisão de uma política pública. Essa obra é marcada pelo longo tempo de discussão sobre a forma de licitação e sobre onde construir o equipamento. Essas incertezas se prolongaram, fazendo emergir inclusive a dúvida sobre se obra será de fato realizada.

O posto de informação turística na Rua 24 Horas, em parceria com o Núcleo de Turismo Receptivo, também evidencia a influência do tempo e do local nas políticas públicas de turismo. Esta foi uma decisão sobre um local específico (em função de sua importância tanto para o IMT quanto para o Núcleo) na qual o tempo foi importante. A decisão para autorizar os empresários a atuarem no local se prolongou a ponto de, com a mudança de governo, a parceria ser cancelada. No período da Copa ocorreu uma nova tentativa de parceria por parte da prefeitura, mas o tempo necessário ao setor público para tomar uma decisão e implementá-la novamente inviabilizou a parceria.

#### 4.2.3.12 Setor público e a sustentabilidade do turismo

Está presente entre os agentes a percepção de que o turismo envolve economia e sociedade. Essa afirmação se sustenta, por exemplo, na fala do setor público sobre o centro de convenções, ressaltando que este gerará empregos, impostos, os quais serão revertidos para a sociedade. Também demonstra essa relação entre turismo e sociedade a ênfase dada pelos entrevistados no comportamento da população ao ser hospitaleira com os turistas durante a Copa do Mundo de Futebol 2014.

---

<sup>6</sup> Boate localizada em Santa Maria, RS, na qual ocorreu um incêndio em 2013 provocando a morte de mais de 240 pessoas.

A população, mesmo com todas essas dificuldades, abraçou a Copa. Houve manifestações, mas todas as pessoas que visitaram o país ficaram muito satisfeitas em todas as pesquisas. As pessoas estavam com uma percepção até negativa e isso foi ao contrário. (ENTREVISTADO B18 – SETOR PRIVADO).

A defesa pelo setor público e pelos empresários sobre das feiras gastronômicas contempla a relação do turismo com os seus efeitos na sociedade. Esses eventos são associados à capacidade de estimular os moradores da cidade a conhecerem a cultura local, o que é uma das etapas básicas de um destino turístico sustentável.

Cabe a ressalva de que entre alguns agentes a compreensão da relação entre turismo, sociedade e setor público é pouco nítida. Além da ênfase nos aspectos econômicos por alguns agentes, há uma dificuldade também no que diz respeito ao fato de as ações e recursos públicos atenderem a sociedade e não um agente específico.

O setor público tem uma função, que não é como a iniciativa privada. Aí está a dificuldade. Dependendo do perfil da pessoa ela não consegue entender o que faz o poder público (...) A gente tem que beneficiar a população o máximo possível. (ENTREVISTADO O7 – SETOR PÚBLICO).

É possível afirmar ainda que na interação do setor público com as principais instituições empresariais, há um entendimento comum de busca da promoção do turismo, de atender seus aspectos econômicos, mas também de beneficiar a sociedade. Essa afirmação pode ser ilustrada primeiramente pelo caso do Paço da Liberdade, um edifício público que foi restaurado e teve seu entorno revitalizado, oferecendo assim um equipamento cultural para a sociedade, mas também atendendo necessidades econômicas dos agentes do setor privado responsáveis pela obra.

Os eventos na Praça da Espanha também exemplificam essa sintonia da interação entre empresários e setor público com a sustentabilidade. De um lado o setor público é cauteloso para autorizar eventos na praça com receio de que ela seja depredada, mas por outro, os empresários prezam pelo aspecto cultural destes eventos, contratam segurança e limpeza particulares.

Não foi identificada, no geral, uma compreensão de turismo sustentável na sua plenitude, ou seja, uma visão integrada dos efeitos sociais, culturais, ambientais e econômicos entre os entrevistados. Porém, o setor público ao incentivar a elaboração do PDITS, mesmo que não o execute, demonstra que concorda com os seus

propósitos. A mesma concordância se dá por parte dos empresários, os quais participaram das reuniões de elaboração. Portanto, empresários e setor público assumem, ainda que de forma menos explícita, a relevância do desenvolvimento sustentável do turismo, caso contrário se ausentariam dessa discussão.

#### 4.2.3.13 Síntese dos hábitos na interação para a organização do turismo no destino e alinhamento entre os grupos de entrevistados

O Quadro 7 sintetiza as citações de cada hábito de pensamento e ação presentes na interação para a organização do turismo no destino, feitas pelos entrevistados (e expressas pelas células coloridas na cor cinza). Estes hábitos (representados nas colunas “Variáveis” e “Elementos”) são: “Frequência”, “Coordenação”, “Comando”, “Negociação”, “Setor público e os aspectos econômicos do turismo”, “Importância do turismo no setor público”, “Incrementalismo”, “Gerencialismo”, “Janelas de Oportunidade”, “Hábitos presentes na defesa de ideias”, “Influências na formulação de políticas públicas”, “Setor público e a sustentabilidade do turismo”.



HÁBITOS NA INTERAÇÃO PARA A ORGANIZAÇÃO DO TURISMO NO DESTINO (continuação)		Categorias de Agentes							
Variáveis	Elementos	Agências	A&B	Eventos	Hospedagem	Instituições de Apoio Empresarial	Jornalismo / Comunicação	Turismo Receptivo	Setor Público
Incrementalismo	Continuidade: obras em atrativos turísticos, planejamento, divulgação								
	Não continuidade: divulgação PIT Rua 24 Horas, Galeria de Luz								
Gerencialismo	Gestão de equipamentos turísticos (centro de convenções)								
	Gestão do Órgão de Turismo								
Janelas de Oportunidade	Influência dos Empresários								
	Desperdício de Oportunidade								
	Divulgação, qualificação, obras de infraestrutura e em equipamentos e atrativos turísticos.								
Hábitos presentes na defesa de ideias	Soluções procurando problemas e Problemas procurando soluções								
	Período eleitoral								
	Conhecimento Prévio sobre o Tema								
Influências na formulação de políticas públicas	Eleições								
	Legislação								
	Ambiente externo								
	Tempo e local								
Setor público e a sustentabilidade do turismo	Efeitos Socioculturais								
	Efeitos Econômicos								
	Efeitos Ambientais								

QUADRO 7 - Síntese dos Hábitos na Interação para a Organização do Turismo e Alinhamento entre Grupos de Empresários

FONTE: O autor (2015)



A partir do Quadro 7 pode-se observar que os principais aspectos dos hábitos relacionados à interação para a organização do turismo no destino, citados pelos entrevistados, são: “Fecomércio e Sebrae são intermediários”, “cooperação”, “atuação do setor público em atividades turísticas e nas atividades cidadãs”, “alterações da condução do Comtur”, “Escolha do responsável pelo órgão de turismo”, “continuidade de obras em atrativos turísticos, planejamento e divulgação”, “janelas de oportunidade relacionadas a divulgação”, “qualificação”, “obras de infraestrutura e em equipamentos e atrativos turísticos”, “soluções procurando problemas e problemas procurando soluções”, “influência dos aspectos tempo e local na formulação das políticas públicas”.

O Quadro 7 também demonstra que o maior alinhamento horizontal entre os agentes, em se tratando dos hábitos na interação para a organização do turismo no destino, ocorre entre as instituições de apoio empresarial e o setor público, os agentes ligados a a&b e o turismo receptivo. Este alinhamento ocorre em relação aos hábitos de pensamento e ação relacionados a “Coordenação”, “Negociação”, “Setor público e os aspectos econômicos do turismo”, “Importância do turismo no setor público”, “Incrementalismo”, “Janelas de Oportunidade”, “Hábitos presentes na defesa de ideias”, “Influências na formulação de políticas públicas”, “Setor público e a sustentabilidade do turismo”.

#### 4.2.4 Hábitos na distribuição dos custos e benefícios na interação

##### 4.2.4.1 Expectativa

A primeira 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.

Os empresários também manifestam uma expressiva expectativa de maior oportunidade para falarem e serem escutados nos casos específicos de formulação das políticas públicas de turismo. Essa atenção envolve a criação de grupos de trabalho, realização de ações conjuntas como a participação em feiras de turismo, organização de ações locais, assim como a reformulação do Conselho Municipal de Turismo. Há também uma expectativa dos empresários em relação ao setor público vinculada à segurança, ao zelo com as ruas e praças e aos parques, com vistas ao atendimento também do turista e não apenas do cidadão curitibano.

A nomeação do Presidente do IMT gerou uma expectativa nos empresários que se direcionou para o desapontamento. Eles possuíam uma expectativa considerável de que o indicado fosse ligado ao turismo e não viesse do próprio meio político. Também foi fonte de desapontamento dos empresários a frustração da considerável expectativa inicial em relação ao projeto do setor público de construir um novo centro

de convenções. Além da expectativa de que o projeto se concretizasse, os empresários esperavam deste equipamento um formato que possibilitasse a realização simultânea de diferentes tipos de eventos. Também há o anseio de que ele seja administrado pela iniciativa privada.

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.

O setor público tem uma expectativa em relação a si próprio caracterizada pela vontade de reduzir os entraves burocráticos e legais para que assim possa implementar um número maior de políticas públicas. Os empresários, por sua vez, têm uma expectativa própria marcada pela necessidade de procurarem mais o setor público, inclusive para que juntos defendam o turismo.

#### 4.2.4.2 Racionalidade limitada

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.

Esta 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.

Não é fácil você bater na porta de qualquer outra secretaria com projeto para o turismo. (...) As pessoas não veem a cidade como turística e os funcionários da prefeitura ainda tem dificuldade nisso. (ENTREVISTADO R3 – 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, mas que não ocorrem.

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.

#### 4.2.4.3 Incerteza

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.

Também está presente a pouca clareza do setor público ao informar os empresários sobre os critérios adotados para orientar suas ações, o que gera incertezas para os empresários. Elas se manifestam entre os empresários nas exigências da Vigilância Sanitária para os estabelecimentos de alimentação e hospedagem, no atendimento de ocorrências pela Guarda Municipal e nos critérios para atendimento das demandas apresentadas ao Instituto Municipal de Turismo. O entrevistado P9 (setor privado) relata que “A gente atende tudo que nos pedem e nunca tem nada. Como nunca tem? Cadê a verba?”.

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.

#### 4.2.4.4 Oportunismo

Na interação dos empresários com o setor público 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, 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.

#### 4.2.4.5 Investimentos específicos

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”.

#### 4.2.4.6 Confiança

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).

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.

Por outro lado, 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 Abrasel e Ascores e o Curitiba Região e Litoral Convention & Visitors Bureau (CCVB). Essa confiança do setor público nestas instituições é expressa pelo setor público por meio do discurso, mas também pelo reiterado apoio às ações destas instituições e em se tratando do Convention também é uma prática comum seus ex-diretores serem indicados para cargos do IMT. Apesar de predominar entre os empresários uma insatisfação com a indicação do presidente do IMT feita pelo prefeito, a qual destoava consideravelmente daquelas defendidas pelos primeiros, algumas instituições ainda assim manifestam confiança na atuação deste responsável pelo órgão de turismo.

A gente tem a confiança. É a mesma coisa de escolher um técnico e se perder três partidas seguidas já manda embora. Não é assim. Tudo pode ser melhor, mas a gente vê o esforço, a vontade de fazer. (ENTREVISTADO G20 – SETOR PRIVADO).

Esta confiança é ainda mais intensa quando se trata do setor público e organizações empresariais maiores, que representam não apenas o turismo, como Sebrae e Fecomércio. 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, exercem também função de intermediários na interação entre empresários e setor público, pois compartilham a confiança de ambos.

#### 4.2.4.7 Síntese dos hábitos na distribuição dos custos e benefícios da interação e alinhamento entre os grupos de entrevistados

No Quadro 8 encontram-se as citações de cada hábito de pensamento e ação presentes na distribuição dos custos e benefícios da interação, feitas pelos entrevistados (e representadas pelas células coloridas na cor cinza). Os hábitos e seu detalhamento estão presentes nas colunas “Variáveis” e “Elementos”. Eles são: “Expectativa”, “Racionalidade Limitada”, “Incerteza”, “Oportunismo”, “Investimentos Específicos” e “Confiança”.

HÁBITOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS NA INTERAÇÃO		Categorias de Agentes							
Variáveis	Elementos	Agências	A&B	Eventos	Hospedagem	Instituições de Apoio Empresarial	Jornalismo / Comunicação	Turismo Receptivo	Setor Público
<b>Expectativa</b>	Orçamento								
	Divulgação								
	Segurança e infraestrutura nos atrativos								
	Escolha do responsável pelo órgão de turismo								
	Equipamentos Turísticos: centro de convenções								
	Maior aproximação com a outra parte								
	Existência de plano de turismo								
	Oferta do atrativo turístico: Galeria de luz								
<b>Racionalidade Limitada</b>	Desconhecimento do restante do setor público sobre atuação do IMT								
	Empresários: conhecimento sobre participação política e sobre o funcionamento do setor público								
<b>Incerteza</b>	Informação sobre Ações e Decisões do Setor Público								
	Eleições								
<b>Oportunismo</b>	Interesses políticos, visibilidade social e obtenção de voto								
	Carona								
<b>Investimentos Específicos</b>	PIT Rua 24 Horas, Infraestrutura e Copa								
<b>Confiança</b>	Baixa Confiança dos Empresários no Setor Público								
	Alta confiança do setor público em algumas instituições empresariais								

QUADRO 8 - Síntese dos Hábitos na Distribuição dos Custos e Benefícios da Interação e Alinhamento entre Grupos de Empresários

FONTE: O autor (2015)

A partir do Quadro 8 pode-se observar que os principais aspectos citados pelos entrevistados em se tratando da distribuição dos custos e benefícios da interação são: “Orçamento”, “Equipamentos Turísticos: centro de convenções”, “Maior aproximação com a outra parte”, “Desconhecimento do restante do setor público sobre atuação do IMT”, “Empresários: conhecimento sobre participação política e sobre o funcionamento do setor público”, “Eleições”, “Baixa Confiança dos Empresários no Setor Público”, “Alta confiança do setor público em algumas instituições empresariais”.

O Quadro 8 representa ainda um maior alinhamento horizontal entre os agentes em se tratando dos hábitos na distribuição dos custos e benefícios da interação. Este alinhamento envolve as instituições de apoio empresarial com o setor público e com as instituições de eventos. Este alinhamento ocorre em relação aos hábitos de pensamento e ação relacionados a “Expectativa”, “Racionalidade Limitada” e “Incerteza”. É possível identificar ainda um alinhamento vertical entre os agentes hospedagem e turismo receptivo relacionado aos hábitos “Expectativa”, “Racionalidade Limitada”, “Incerteza”, “Investimentos Específicos” e “Confiança”.

#### 4.2.5 Caracterização do estágio da interação

Esta seção apresenta o estágio em que a interação entre empresários e setor público se encontra, representada pelo Quadro 9. Este quadro é a aplicação do modelo proposto para análise do estágio da interação (Quadro 4). O Quadro 9 deve ser interpretado da esquerda para a direita e de cima para baixo, atribuindo notas de acordo com a intensidade de ocorrência de cada uma das situações para assim auferir o estágio em que se encontra a interação. Após atribuir as notas a cada uma das situações e somá-las, obteve-se o estágio em que se encontra a interação entre empresários e setor público em um destino turístico. O resultado final foi 33,5 pontos; portanto, em Curitiba há interação de estágio médio (mais próximo da lealdade).

<b>INTERAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO</b>										
	Baixo	Alto	Baixo	Alto	Baixo	Alto	Baixo	Alto	Baixo	Alto
	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
<b>Tipos de Interação</b>	Comando		Persuasão		Barganha		----		Cooperação	
	0,5		1,5		2,5				5	
<b>Ações</b>	Difusão de valores favoráveis aos seus interesses		Atuação como Negociadoras		Recebimento de subsídio		Execução de tarefas públicas		Obtenção de concessão espaços / empreendimentos públicos	
	1		2		2,5		3,5		4,5	
<b>Decisões</b>	Contatos Pessoais		Decisão em arenas públicas		Diversidade de Agentes		Decisão pelo politicamente viável		Decisão pelo resultado máximo	
	1		0		3		4		0	
<b>Resultados</b>	Ênfase nas taxas de crescimento do turismo, desconsiderando consequências.		Debate local sobre sustentabilidade do turismo		Interação pautada em um plano de turismo		Conciliação dos interesses das empresas e da sociedade		Monitoramento dos resultados das políticas públicas de turismo	
	1		1,5		0		0		0	
<b>ESTÁGIO DA INTERAÇÃO</b>	PONTUAÇÃO TOTAL		Baixa: até 19 pontos				Saída			
	33,5		Média: de 20 a 39 pontos				Lealdade			
			Alta: acima de 40 pontos				Voz			

QUADRO 9 - AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO DA INTERAÇÃO EM CURITIBA

FONTE: O autor (2015)

A aplicação do modelo representada pelo Quadro 9 identificou que o tipo de interação predominante é a cooperação, em função da maior atuação de algumas organizações empresariais citadas anteriormente. Ocorrem poucas interações de comando e barganha, e a persuasão tem uma frequência baixa. A posição mais frequente das associações é de atuação como interlocutoras. Em relação às decisões, elas têm forte presença dos contatos pessoais, não são tomadas em arenas públicas (apesar do alto número de agentes envolvidos no Conselho Municipal de Turismo) e a decisão é pelo politicamente viável. Assim, os resultados que essa interação pode gerar são pouco favoráveis. Essa perspectiva se dá porque é baixo o debate local sobre a sustentabilidade, as ações não são fundamentadas em um plano de turismo (há um planejamento, mas dentro do plano de governo e não com um plano de turismo específico) e inexistente a preocupação em conciliar as necessidades das empresas com as da sociedade e com o monitoramento dos resultados.

Diante desse cenário a interação se encontra em um estágio médio. Este é mais próximo de uma interação sob a forma de lealdade, ou seja, os agentes mantêm uma interação com o setor público, porém em alguns casos apática e em outros marcada pelo otimismo exacerbado. Essa predominância da lealdade não exclui a ocorrência de voz nem a possibilidade de alguns agentes adotarem a saída. Essas características de voz, saída e lealdade na interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo em Curitiba serão expostas a seguir.

#### 4.2.5.1 Voz

Na interação entre empresários e setor público a voz ocorre dos empresários para o setor público e deste para os empresários (voz vertical), assim como entre o próprio setor público e entre os próprios empresários (voz horizontal). A voz horizontal influencia uso da voz vertical. A dificuldade de diálogo do IMT com outros órgãos do setor público afeta o entendimento dele com os empresários. Da mesma forma a voz horizontal entre os empresários é importante para que construam uma pauta comum, que facilite o entendimento do setor público sobre qual as demandas do turismo local.

A proximidade de alguns empresários com os diversos órgãos e níveis hierárquicos da prefeitura os coloca também numa condição privilegiada para usarem a voz apontando as falhas na voz horizontal da prefeitura. Tanto as organizações

empresariais maiores quanto as menores mantêm um diálogo com o legislativo, principalmente com os vereadores. Esse diálogo trata de temas como incentivo fiscal para a manutenção de edifícios, emendas parlamentares, calendário oficial de eventos do município assim como a solicitação para os vereadores atuarem como porta-voz frente a órgãos da prefeitura.

Porém, na interação entre empresários e setor público é recorrente a precaução no uso da voz. Ambos têm receio de ser alvo da outra parte (setor público pode perder apoio nas eleições e os empresários podem ser excluídos de alguma política pública), aspecto exemplificado pelos entrevistados do setor privado.

Ninguém fala nada, todo mundo é chapa branca, não pode falar mal do secretário, não pode falar do projeto porque está ligado a alguém do governo. Todo mundo tem medo, por isso que as coisas não acontecem. Eles só dizem amém. (ENTREVISTADO S23 – SETOR PRIVADO).

O governo tem nas mãos vários mecanismos que podem prejudicar o empresário como taxas, impostos, multas, não soltar um alvará. Você ficar taxado como alguém que é contra as pessoas que estão lá você tem que ter muita certeza que sua posição é muito firme e tem que ter pessoas junto com você. (ENTREVISTADO O12 – SETOR PRIVADO).

O setor público, por sua vez, expõe um anseio por escutar mais a voz dos empresários:

Nunca houve uma demanda efetiva do setor privado para querer ser mais participativo. Essa iniciativa não vinha deles. Os empresários não brigavam com a gente. Pontualmente um ou outro que nunca tinham sido beneficiados e pediam a palavra e só. Essa postura passiva às vezes não é boa para gente. (ENTREVISTADO H16 – SETOR PÚBLICO).

Eu defendo muito esta complementariedade entre Estado e mercado. O setor privado deveria ter um planejamento estratégico do setor. E aí cobrar do setor público, ver como os dois podem cooperar. (...). Mas eu não vejo um planejamento estratégico do setor para onde vai. Vem reivindicações muito [isoladas], (...) coisas muito pontuais. (ENTREVISTADO N22 – SETOR PÚBLICO).

Os empresários até reconhecem a necessidade de usarem mais a voz para obter maior atenção do setor público para o turismo. Mas relatam que o setor público realiza algumas ações sem consultar determinados segmentos empresariais, ou os convida para participar mas com pouca antecedência e alguns casos apenas para informar o que já foi realizado: “Tem muitas coisas que a gente fica sabendo pela

imprensa e que nós não fomos chamados apesar de serem coisas que nós trabalhamos diretamente (Entrevistado A5 – Setor Privado).

É notório ainda que nesse diálogo algumas organizações empresariais são mais escutadas pelo setor público como a Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - Paraná (ABRASEL-PR), a Associação dos Comerciantes da Região da Praça da Espanha (ASCORES) e o Curitiba Região e Litoral Convention & Visitors Bureau (CCVB). Estas instituições tendem a uma voz mais propositiva e menos severa. As três primeiras possuem um diálogo maior com o prefeito, e dispõem de uma maior capacidade financeira e influenciam mais as políticas públicas de turismo.

Há outras instituições que também são escutadas e esporadicamente suas solicitações são atendidas. A reivindicação das instituições da hotelaria e da área de eventos - Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH) e a Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras (ABRACCEF), respectivamente - sobre a necessidade de um centro de convenções em Curitiba, principalmente após o fechamento do Estação Embratel Convention Center, foi parcialmente atendida em função da captação do recurso federal para construção do centro. A mesma situação ocorreu com a proposta do centro de atendimento ao turista no Jardim Botânico, apresentada pela iniciativa privada, principalmente a Associação Brasileira dos Guias de Turismo (ABGTUR), e acatada pelo setor público mediante a abertura de um edital do Ministério do Turismo. Também foram atendidas as solicitações de apoio à Feira Gastronômica Alto Juvevê apresentadas pelos empresários desta região, pois este apoio proporcionava visibilidade para o setor público e seus agentes e existiam licitações do Instituto Municipal de Turismo que contemplavam os equipamentos necessários para as mesmas, como palco, banheiro químico e iluminação.

Além destes assuntos, os empresários também usam a voz na tentativa de mudar situações como a utilização de espaços urbanos, a segurança pública, a organização de eventos, a participação em feiras e a oferta de informação turística na cidade.



#### 4.2.5.2 Saída

A saída é um comportamento pouco comum nas políticas públicas de turismo. As raras vezes em que ocorre se dá pelo não comparecimento de empresários em reuniões promovidas pelo setor público e pela não aceitação ou permanência por pouco tempo quando convidados para atuar em cargo do setor público. O entrevistado J13 (setor privado) relata que já foi “convidado para ser secretário de turismo, mas nunca vou aceitar”.

Cabe destacar que no caso da participação nos fóruns de políticas públicas, principalmente no Conselho Municipal de Turismo, a saída é melhor descrita como um boicote. Os empresários se ausentam algumas vezes, mas não ocorre entre eles o abandono completo da interação pedindo para deixar a função de conselheiro. Este boicote ocorre predominantemente por uma parte das instituições de menor porte, que interagem com o setor público em projetos de proporções mais reduzidas e, na maioria das vezes, relacionados estritamente ao turismo.

O setor público, por sua vez, manifesta comportamentos que se assemelham à saída, como as promessas de promover a interação, de buscar soluções para o turismo, mas que na prática pouco ocorrem. A pouca atenção dada ao turismo por parte do setor público, apesar de num primeiro momento evidenciar uma saída, na verdade se assemelha ao comportamento de desprezo. Como mencionado por Rusbult *et al.* (1982) o desprezo é representado por comportamentos como ignorar a outra parte, dar-lhe menos tempo, ser destrutivo perante a interação ou ter uma baixa atuação para a construção da mesma.

De acordo com os entrevistados, a saída acontece também nos casos de envelhecimento dos empresários e crescimento de suas empresas. Por exemplo, os proprietários das redes hoteleiras paranaenses Slaviero, Bourbon, Mabu e Deville, apesar de um passado ativo na voz, adotaram a saída. De acordo com o entrevistado B10 (setor privado) “os empresários da velha guarda, que inclusive ajudaram a estabelecer o Convention Bureau, ajudaram a fundar diversas associações do meio, [participaram de secretarias], hoje eles estão cem por cento voltados a negócios”.

#### 4.2.5.3 Lealdade

A lealdade é um comportamento predominante na interação entre empresários e setor público. Na lealdade dos empresários em relação ao setor público há primeiramente as instituições com um maior poder financeiro, que trabalham em parceria com a prefeitura em grandes projetos e que são sempre leais. Essas instituições e os seus projetos têm relação com o turismo, mas o extrapolam. E existem as instituições de menor porte, que interagem com o setor público em projetos de proporções mais reduzidas e, na maioria das vezes, relacionados ao turismo. Esse grupo de instituições se divide entre os mais leais, que compreendem as dificuldades do setor público, conforme descrito acima, e aqueles com uma lealdade mais frágil, que às vezes praticam o boicote ou simplesmente são apáticos, ou seja, interagem quando convidados, mas pouco usam a voz.

A lealdade dos empresários para com os agentes do setor público é identificada não apenas pelo comportamento de saída ou não, mas também por uma trajetória de maior ou menor precaução no uso da voz, e de maior disposição para cooperar:

Outras entidades (...) a gente sempre teve um grande apoio. Isso faz com que a gente veja exatamente aqueles do setor privado que querem realmente colaborar e aqueles que só querem aparecer na foto. (ENTREVISTADO H16 – SETOR PÚBLICO).

A lealdade do setor público em relação aos empresários pode ser explicada como sendo mais frequente e envolvendo mais agentes quando se trata de ações práticas. Mas quando diz respeito à formulação de políticas públicas o setor público é mais restrito, o que lhe permite ao mesmo tempo implantar a política que julgar melhor, mesmo que ela seja prejudicial aos empresários.

A lealdade dos empresários não significa que eles, mesmo os mais leais, não identifiquem problemas na interação com o setor público. Apesar de perceberem problemas, eles mantêm a lealdade pelo receio de tornarem o seu cotidiano pior se abandonarem a interação com o setor público. Mesmo quando os empresários sofrem uma decepção, o comportamento de lealdade tende a prevalecer sobre o de saída, buscando novos caminhos para solucionar o problema.

Nós não estamos tendo um bom relacionamento nesta questão do turismo. Faltam muitas coisas para a cidade. Nós precisamos melhorar e vamos tentar batalhar dentro do Conselho para que isso venha a ser revertido. (ENTREVISTADO U12 – SETOR PRIVADO).

A lealdade dos empresários também é explicada pela expectativa de oportunidades trazidas pela melhora nas políticas públicas e no turismo da cidade. Ela é pautada ainda na compreensão de alguns empresários acerca das suas próprias limitações em termos de capacidade de articulação para interagir com o setor público e das restrições do órgão municipal de turismo (relacionadas a entraves burocráticos, políticos, legais e financeiros).

#### 4.2.5.4 Síntese dos hábitos que caracterizam a interação e alinhamento entre os grupos de entrevistados

O Quadro 10 sintetiza as citações de cada hábito de pensamento e ação que caracteriza a interação como de “Voz” (“Voz vertical e horizontal”, “Organizações empresariais que dialogam mais e menos com o setor público”, “Precaução no uso da voz”), “Saída” (“Boicote”, “Desprezo”, “Envelhecimento dos empresários e crescimento de suas empresas”) e “Lealdade” (“Organizações empresariais leais ao setor público em maior ou menor intensidade”, “Lealdade do setor público”, “Lealdade dos empresários”).

HÁBITOS QUE ANTECEDEM A INTERAÇÃO		Categorias de Agentes							
Variáveis	Elementos	Agências	A&B	Eventos	Hospedagem	Instituições de Apoio Empresarial	Jornalismo / Comunicação	Turismo Receptivo	Setor Público
Voz	Voz vertical e horizontal								
	Instituições empresariais que dialogam mais e menos com o setor público								
	Precaução no uso da voz								
Saída	Boicote								
	Desprezo								
	Envelhecimento dos empresários e crescimento de suas empresas								
Lealdade	Organizações empresariais leais ao setor público em maior ou menor intensidade.								
	Lealdade do setor público								
	Lealdade dos empresários								

QUADRO 10 - Síntese dos Hábitos que Caracterizam a Interação e Alinhamento entre Grupos de Empresários

FONTE: O autor (2015)

A partir do Quadro 10 pode-se observar que os principais aspectos dos hábitos “Voz”, “Saída” e “Lealdade”, citados pelos entrevistados, são: “Voz vertical e horizontal”, “Organizações empresariais que dialogam mais e menos com o setor público”, “Organizações empresariais leais ao setor público em maior ou menor intensidade”, “Lealdade dos empresários”. O Quadro 10 também demonstra um o maior alinhamento horizontal das respostas das instituições de apoio empresarial com os de turismo receptivo e de a&b e outro alinhamento do setor público com os de hospedagem.

O primeiro alinhamento ocorre com todas os hábitos exceto “Boicote” e “Envelhecimento dos empresários e crescimento de suas empresas”. Da mesma forma o alinhamento entre o setor público e os de hospedagem corresponde a todos os hábitos exceto “Envelhecimento dos empresários e crescimento de suas empresas”, “Desprezo”, “Precaução no uso da voz”, o que é natural tendo em vista que estas duas últimas estão mais ligadas à crítica ao setor público.

### 4.3 INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO: UMA TEORIA FUNDAMENTADA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM GRANDES CIDADES

A partir dos entendimentos da teoria fundamentada e dos dados analisados, apresenta-se nesta seção uma discussão sobre a possibilidade de integrar novos elementos à explicação da interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo em grandes cidades. Esse delineamento sobre o tamanho da cidade se faz necessário tendo em vista que destinos turísticos de base comunitária se distinguem dos destinos que são grandes centros urbanos. Essa diferença ocorre pois eles são opostos em termos de organização dos agentes. Os de base comunitária se organizam em número reduzido de empreendimentos, mais homogêneos, e é comum alguns serem geridos pelas associações de moradores. Já os destinos que são grandes centros urbanos possuem uma grande quantidade de empreendimentos, diversificados em termos de tipo de serviço e tamanho. Estas diferenças geram instituições, entendidas aqui como hábitos de pensamento e ação, também distintas.

A proposta de teoria fundamentada sobre a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo em grandes cidades é sintetizada na Figura 7. Ela deve ser lida de baixo para cima, conforme demonstra a seta. Nesta figura estão os conceitos (figuras circulares maiores), que possuem suas especificidades (pequenos círculos que formam as figuras maiores), mas também têm aspectos em comum com demais conceitos (proximidade entre os círculos maiores). Os conceitos se organizam em camadas as quais explicam as condições, ações e consequências da interação dos empresários com o setor público nas políticas públicas de turismo. O detalhamento dos conceitos apresentados na Figura 7 é exposto nas páginas a seguir.

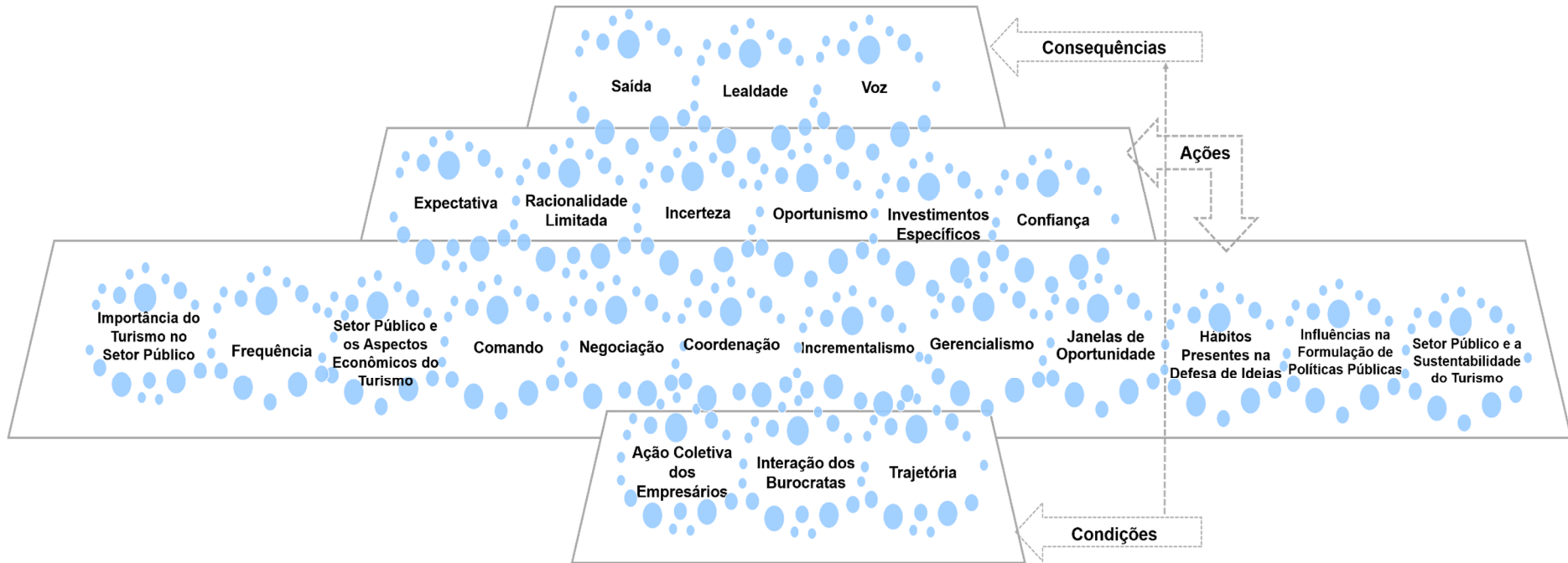


FIGURA 7 - DIAGRAMA DA TEORIA FUNDAMENTADA SOBRE A INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO

FONTE: O autor (2015)

Nos destinos que são grandes cidades a ação coletiva dos empresários é uma condição para o êxito de sua interação com o setor público. A capacidade para reunir as distintas necessidades do setor, construir uma pauta única e elaborar um planejamento com os rumos que desejam para o setor explica a ação coletiva dos empresários. A apresentação de pautas individuais ao setor público gera para este uma dificuldade em identificar as prioridades que deve atender. Também explicam a ação coletiva dos empresários a competição, a inveja e o egoísmo.

A interação entre burocratas, desde a dos níveis internos nos órgãos públicos àquela entre a esfera municipal e a estadual ou federal, apresenta entraves semelhantes. Estes dizem respeito às diferenças partidárias, ao relacionamento pessoal entre os responsáveis pelos órgãos públicos, às diferenças de público-alvo das políticas públicas e à racionalidade limitada dos burocratas sobre turismo.

O público-alvo das políticas é um dos temas de conflito na interação entre burocratas. Os órgãos do setor público em sua totalidade têm como foco de suas políticas públicas o cidadão que reside no destino. Mas o órgão de turismo está voltado para o turista (ainda que suas ações sejam pautadas na sustentabilidade e, portanto, contemplem as necessidades da sociedade local). Essa diferença gera conflitos, por exemplo, no uso do transporte turístico. O turismo requer um serviço com pagamento único, com embarque ilimitado no ônibus de turismo e em qualquer outro do transporte público, profissionais habilitados em mais de um idioma, presença de guia de turismo. Mas os órgãos relacionados diretamente ao transporte regular de passageiros têm dificuldade em absorver tais elementos em sua visão habitual especializada.

A interação entre os burocratas apresenta ainda como entrave as manifestações da racionalidade limitada dos outros órgãos do setor público, como não conhecer as incumbências do órgão de turismo perante um destino turístico e a baixa percepção dos agentes públicos sobre o potencial de seu local de residência como turístico. As eleições também influem na interação entre os burocratas. Ao longo do ano eleitoral a opção política interfere na relação entre eles e, conseqüentemente, na realização das tarefas que requerem colaboração. Assim, a capacidade do órgão público de turismo de relacionar-se com os demais órgãos e esferas (estadual e federal) afetará o êxito das políticas públicas de turismo e a interação com os empresários.



Há uma tendência de o turismo ser tratado de forma secundária na definição da agenda das políticas públicas. As principais características que esclarecem a importância do turismo nessa agenda são a existência de um órgão específico de turismo e o orçamento destinado a ele. A valorização do conhecimento técnico também é uma característica de como o turismo se insere na agenda do setor público. O estímulo à pesquisa demonstra comprometimento com a atividade e ao mesmo tempo facilita a elaboração de uma agenda mais próxima das necessidades do setor. A existência de um plano de turismo também detalha a importância da atividade para o setor público, e quais são as prioridades relacionadas ao tema que estão na sua agenda. Esta realidade se deve ao fato de o principal beneficiado, o turista, não eleger o político que optar pelo apoio ao turismo. Além de o turismo gerar menos votos, a população com disponibilidade para viajar e o conhecimento sobre a importância econômica do turismo são aspectos não acessíveis a todos.

Assim, a atuação do setor público em prol do turismo no destino pode ser compreendida como turística, cidadã, ou turística e cidadã. Como ação turística tem-se a informação turística, o *marketing* e o planejamento turísticos, a oferta e gestão de atrativos e equipamentos turísticos e de roteirização. As ações cidadãs são as realizadas para o cidadão, e em geral não se constituem como de interesse turístico, mas são importantes para a hospitalidade no destino. Elas estão relacionadas à vigilância sanitária, tributação, saúde, segurança, limpeza urbana, às obras, ao meio ambiente e ao transporte. Já as ações que são turísticas e cidadãs são as de cultura e lazer que, embora tenham como enfoque principal o cidadão, também atraem turistas. Exemplo disso é a organização de eventos e feiras (eventuais ou regulares) no destino.

Cabe observar que nas políticas públicas de turismo em grandes centros urbanos é menos presente a interação do setor público com a sociedade local. Este distanciamento tem como causa básica a diluição dos efeitos do turismo nos demais efeitos da urbanização. Nesse cenário a sociedade local será envolvida nas políticas públicas de turismo apenas quando necessário e a reflexão sobre turismo sustentável se torna mais distante do setor público. Como a intensidade de cobrança recebida pelo setor público em relação aos efeitos ambientais e socioculturais do turismo será menor, ele terá maior disponibilidade para se dedicar aos aspectos econômicos do turismo, que, por sua vez, tem como principal ação a interação com os empresários.

Nessa interação com os empresários os contatos pessoais são relevantes, porém ela também ocorre nos fóruns de políticas públicas, predominantemente por meio dos conselhos municipais e com maior frequência no Conselho Municipal de Turismo. A utilização maior ou menor desse fórum para a troca de ideias, apresentação de políticas públicas ou para a tomada de decisão explicam o funcionamento do mesmo. A frequência de reuniões e o registro documental delas também possibilitam caracterizar o funcionamento dos fóruns de políticas públicas de turismo.

A trajetória de institucionalização do turismo no setor público é expressa pela existência ou não de um órgão de turismo, assim como de fóruns públicos ligados à área. Essa trajetória reduz as incertezas dos empresários, pois constitui a mínima sinalização de disposição com o turismo que o setor público pode transmitir a eles. Esse vínculo entre trajetória e incerteza também se deve ao fato de tais órgãos facilitarem o diálogo dos empresários com o setor público em geral, inclusive com o chefe do executivo.

A frequência da interação entre empresários e setor público é explicada primeiramente pelo esforço de cada instituição empresarial para interagir e pelas oportunidades de interação. Por oportunidades de interação compreende-se um calendário instituído de reuniões nos fóruns de políticas públicas, assim como os eventos de turismo que reúnem os agentes. Também explicam a frequência as características pessoais de quem está à frente do órgão de turismo e os recursos financeiros de que este dispõe.

O papel de coordenador exercido pelo setor público na interação é compreendido pela observação da existência ou não de um diagnóstico. A ausência desse implicará numa coordenação que privilegia alguns agentes com maior capacidade de voz. Esta coordenação do setor público é aperfeiçoada quando conta com a colaboração de um intermediário bem aceito entre os empresários. Os principais negociadores dos empresários na interação com o setor público são as organizações empresariais relacionadas à estrutura oficial (sindicatos) e extracorporativa (associações). Tradicionalmente estes negociadores são eleitos para a função dentro de suas respectivas instituições empresariais. Porém, também ocorre nomeação espontânea. Nesta não ocorre uma eleição formal, mas a trajetória de atuação de um empresário naquela causa o torna aceito entre os demais como o

negociador. Esta aceitação está mais presente quando se trata da atuação de um negociador em um projeto mais amplo envolvendo diferentes instituições empresariais. A posição do negociador é caracterizada pela concordância dos empresários com suas ações mas também pelo baixo monitoramento por parte deles.

A atuação dos negociadores também é explicada pela presença dos contatos pessoais na interação entre empresários e setor público. Os negociadores tendem a manter uma interação mais frequente com aqueles que possuem maior contato pessoal. Ao mesmo tempo que o negociador defende os empresários, ele representa também os interesses próprios (de sua empresa ou de sua instituição). É importante observar que as organizações empresariais assumem predominantemente o papel de interlocutoras (ou negociadoras) dos empresários defendendo os interesses destes nas políticas públicas, mas elas também atuam como negociadoras do setor público internamente tanto no destino (levando os interesses deste aos empresários) quanto fora dele (defendendo os interesses do setor público junto às outras esferas de governo – municipal, estadual ou federal).

Também devem ser agregadas à explicação da interação entre empresários e setor público a baixa ocorrência do comando e a predominância de negociação. A interação sob a forma de comando ocorre por meio das ações de fiscalização desempenhadas pelo setor público. Esta interação tem uma frequência maior com os empresários do setor de alimentação, hospedagem e casas de espetáculo. Ela tem características predominantemente de punição, mas a recompensa também ocorre por meio dos programas de certificação e qualificação criados pelo setor público.

Nas interações de negociação, aqueles empresários com uma trajetória de cooperação com o setor público apresentam maior disposição para ações que requerem recursos financeiros. Também afetam a predisposição para este tipo de iniciativa a visão de futuro sobre o destino turístico e as recompensas que a ação trará para ele e para o setor público. Os agentes menos dispostos a esta interação envolvendo recursos financeiros apresentam uma incerteza sobre os seus resultados, associada a uma baixa frequência de interação e uma baixa confiança em relação ao setor público.

Na defesa das ideias na interação, a percepção dos agentes sobre os problemas dependerá da referência prévia que possuem sobre eles. Tendo o órgão de turismo pessoal oriundo de indicação política, os servidores efetivos são

importantes pois preservam a memória das políticas públicas e interações relativas ao problema. Também é importante para a compreensão dos hábitos de defesa das ideias a frequência com que os agentes a praticam, mais especificamente como aproveitam as oportunidades de expô-la para a outra parte e quiçá convencê-la. A capacidade dos empresários para fazerem esta defesa durante o período eleitoral explica a inserção dos temas na agenda do setor público.

O aproveitamento das janelas de oportunidade explica a contemplação das propostas apresentadas pelos empresários ao setor público. Porém, na adoção da proposta é importante que aquilo vociferado pelos agentes coincida com os interesses do setor público. Neste aproveitamento das janelas de oportunidade é importante observar a atuação dos empresários incentivando o setor público a se preparar (por meio da elaboração de projeto) para que assim ele esteja apto a aproveitar a janela de oportunidade quando ela surgir. As oportunidades dizem respeito em grande parte à captação de recursos para a realização de obras e divulgação do destino. Porém nem todas as oportunidades são aproveitadas da melhor maneira. É comum interesses políticos, limitações financeiras e legais do setor público afetarem os resultados das mesmas. Assim, na interação entre empresários e setor público o aproveitamento de janelas de oportunidade é explicado pelo tempo. Apesar de ser necessário no setor público um processo burocrático para garantir o uso correto dos recursos públicos, o prolongamento da tomada de decisão pode causar a perda de janelas de oportunidade abertas.

Os hábitos de comportamento na defesa de ideias estão associados ao volume de recursos destinados ao órgão de turismo, pois este esclarece a existência de problemas à espera de soluções na interação com os empresários. Por outro lado a intensa presença de interesses políticos no referido órgão (em função das indicações) o faz ser um ambiente rico em soluções que atendem interesses particulares à procura de problemas para justificá-las.

A carência de recursos financeiros do órgão de turismo é a principal causa da presença do incrementalismo nas políticas públicas de turismo. A viabilidade política, ou seja, a decisão por associar-se ou não a ações do governo passado também explica a opção pelo incrementalismo. Esta pode ser explicada ainda pela interação dos empresários com o setor público com o objetivo de defenderem a continuidade de uma política anterior.

O gerencialismo é um hábito de pensamento e de ação presente na interação entre empresários e setor público. Ele é associado primeiramente à ideia de eficiência na gestão de equipamentos turísticos, assim como do próprio órgão de turismo. No caso dos equipamentos turísticos a concessão à iniciativa privada é associada ao entendimento de que dessa maneira o cliente é melhor atendido, as decisões são mais rápidas e a gestão é feita por técnicos e não por indicados políticos. Em relação ao órgão de turismo, a defesa da eficiência é associada à estruturação deste órgão como empresa pública, secretaria ou autarquia. O primeiro associa eficiência ao atendimento das demandas da iniciativa privada enquanto a defesa da secretaria realça o atendimento mais eficiente do interesse público, mas com um custo menor que a autarquia e a empresa pública, pois aproveita a estrutura já existente na administração direta.

O gerencialismo está associado ainda ao plano de governo, às vezes assumindo a forma de contrato de gestão. Porém, nem sempre é sinônimo de eficiência. Por ser comum a elaboração do plano de governo sem um diagnóstico aprofundado, ele define ações muito custosas ou não possíveis de serem realizadas. Frente à necessidade de cumpri-la, os agentes públicos despendem tempo e recursos financeiros com algo que na verdade pouco ajuda a solucionar o problema identificado.

Assim, as eleições afetam as políticas públicas na medida em que geram os planos de governo e as respectivas demandas dos empresários contempladas nos mesmos. O direcionamento das políticas de turismo pelo plano de governo gera um entrave, pois há uma superficialidade no diagnóstico e uma priorização de propostas de curta duração, que permitam ser realizadas durante um período de gestão.

A mudança de governo também contribui para explicar a incerteza dos empresários, principalmente quando relacionada a investimentos específicos. Com a alteração do governante investimentos que envolvem empresários e setor público podem ser perdidos. As restrições legais e as limitações financeiras do setor público também são potenciais causadores de perda destes investimentos específicos.

As eleições também afetam a interação na medida em que o apoio político recebido pelo prefeito implicará na indicação do responsável pelos órgãos do executivo e de outros cargos comissionados, portanto daqueles que interagirão com os empresários. Esse aspecto é ainda mais intenso no turismo em função da pouca

importância atribuída ao órgão em termos de política e conhecimento técnico, tornando-o assim mais suscetível ao loteamento político. É comum a crença entre os políticos eleitos de que qualquer um plantado no turismo dará bons frutos, porém os frequentes resultados amargos da atividade nos destinos demonstram a verdadeira colheita. Essa pouca importância atribuída ao turismo é agravada se a quantidade de recursos disponíveis para o gestor realizar as ações for reduzida, e ela se irá tornar ainda menor à medida que ele não atender as demandas dos empresários.

Os empresários possuem também expectativas econômicas em relação ao setor público e principalmente, esperam que ele desempenhe ações que ampliem o mercado. A análise destas expectativas deve considerar que elas podem ser fonte de desapontamento em função das restrições legais do setor público. Porém esse desapontamento é menor quando os empresários conhecem os esforços do setor público para reduzir estes os impedimentos. Também está presente a expectativa dos empresários sobre o aumento dos recursos financeiros destinados ao turismo pelo setor público, e cada segmento empresarial espera maiores investimentos públicos em ações voltadas para a sua demanda específica.

Entre os empresários há ainda a expectativa de serem convidados para a formulação de políticas públicas. Já o setor público espera que eles participem mais, inclusive com recursos financeiros. Isso gera um desapontamento que pode ser explicado pela inércia dos agentes, ou seja, ambas as partes não tomam a iniciativa para mobilizar a outra parte e assim atender as expectativas.

A racionalidade limitada do setor público sobre os impactos do turismo em termos de empregos e impostos esclarece a baixa importância que ele atribui ao turismo. Em relação à racionalidade limitada dos empresários, é importante considerar o baixo conhecimento deles sobre os detalhes de funcionamento do setor público e como este conhecimento interfere na interação. Como mencionado, aqueles com menor racionalidade limitada nessa área tendem a um menor desapontamento em relação ao setor público.

Esse desconhecimento sobre o funcionamento do setor público, aliado a mudanças provocadas pelas eleições e a baixa antecedência e clareza nas ações do setor público, está associado à incerteza e também à confiança dos empresários no mesmo. A confiança dos empresários no setor público é afetada ainda pela dotação orçamentária do turismo, pelas oportunidades de participação nas políticas públicas

de turismo e pelo atendimento de suas demandas. Esta confiança é explicada também pelo cumprimento ou não das promessas de campanha, pelo oportunismo e pela lealdade. O oportunismo está relacionado aos interesses políticos presentes na interação e ao comportamento-carona tanto do setor público nas iniciativas dos empresários quanto daqueles empresários que não se envolvem com as políticas públicas de turismo, pois sabem que, de qualquer forma, serão beneficiados.

Na interação entre empresários e setor público uma oposição explícita a temas apresentados não é comum. Há um acordo de cavalheiros, ou seja, empresários pouco se opõem às propostas do setor público e vice-versa. Contudo, isso não significa aceitação. É comum o setor público escutar propostas, dizer que buscará soluções, mas com o passar do tempo nada faz, o que pode ser caracterizado como desprezo. Nesta interação o setor público recorre a indicadores estatísticos mais na interação de voz que para fundamentar a formulação. E ainda, estes indicadores pouco influenciam a confiança nas políticas públicas por parte dos empresários, pois há entre eles uma baixa confiança em relação à análise e apresentação dos dados.

Contudo, a saída não é um caminho viável para as instituições empresariais. Essa limitação ocorre porque a saída trará prejuízos ainda maiores em função do vínculo da atividade turística com o setor público. Portanto, na interação entre empresários e setor público mesmo os primeiros estando insatisfeitos eles não adotam a saída, e sim, a lealdade. Essa opção decorre do receio da escassez advinda da saída, ou seja, o temor de ficarem caracterizados como não leais e assim terem algum pedido negado. A saída também é limitada pela expectativa de oportunidades trazidas pela melhora do destino e pela compreensão sobre a complexidade em termos de entraves que envolvem a atuação do órgão público de turismo. Cabe, porém, a ressalva de que a combinação do tempo de atuação e sucesso dos empresários formam uma condição propícia à saída deles.

Como consequência desta saída limitada há uma redução no poder de voz dos empresários, já que o setor público sabe previamente que não ocorrerão consequências mais graves. Dessa forma, as ameaças de saída capazes de fazer o setor público escutar melhor os empresários do turismo são as eleições e a mudança de endereço das empresas para outro destino turístico. O primeiro caso se refere ao apoio político nas eleições, ou seja, mesmo que os empresários abandonem a interação nas políticas públicas de turismo, há uma preocupação do chefe do

executivo se eles manterão o apoio no período eleitoral. E a outra ameaça à saída é a possibilidade de um empresário sair do destino, ou seja, ir fazer negócios em outro lugar onde ele espera ser melhor atendido pelo setor público.

Cabe observar que, apesar da voz e lealdade serem os caminhos mais viáveis na interação, o boicote está presente na atuação dos empresários. Este é motivado pela descrença na vida pública ou pela opção pela vida privada (dedicar-se exclusivamente à sua empresa). Este boicote se manifesta na forma de ausência em reuniões dos fóruns de políticas públicas ou não aceitação de cargos políticos. Isto é mais comum entre os empresários com frequência de cooperação mais baixa. Estes são também os empresários mais propícios à apatia, ou seja, um comportamento-carona no qual o empresário interage com o setor público quando solicitado mas não usa a voz para contribuir com as políticas públicas de turismo do destino.

Nas políticas públicas de turismo as organizações empresariais exercem maior influência quando dirigem sua voz para o chefe do executivo e para o responsável pelo órgão de turismo. Nessa interação a voz vertical ocorre dos empresários para o setor público e deste para os empresários. Nesse cenário o setor público estimula a voz vertical, porém mais pelos contatos pessoais e menos pelos fóruns de políticas públicas. As organizações empresariais de turismo ao dirigirem sua voz para o setor público, inserem-se em uma disputa com agentes que defendem outras políticas públicas, como o setor industrial. E ainda, há uma baixa capacidade propositiva de empresários e setor público para definir e implementar objetivos estratégicos comuns.

Apesar de existirem instituições que usam a voz com maior frequência, o sucesso dessa voz na geração de ações práticas pelo setor público não é proporcional à frequência de seu uso. Existem associações que usam menos a voz, porém são mais escutadas. A existência de contatos pessoais com o setor público e a capacidade financeira das organizações empresariais influenciam o sucesso da voz. Como consequência, os agentes privados que se situam fora do reduzido grupo dos mais eficientes na voz manifestam uma maior insatisfação com o setor público por não se sentirem parte das decisões. Estes agentes com menor capacidade de influência, ao apresentarem suas propostas precisam amaciá-las, ou seja, defendê-las repetidamente e também fazerem mais concessões.

Na interação estão presentes os ruídos de voz, ou cochichos. Quando estão distantes, empresários reclamam do setor público e setor público dos empresários,



mas a ponderação está presente entre estes agentes quando estão frente a frente para o diálogo, pois são interdependentes. Empresários são beneficiados quando envolvidos nas políticas públicas de turismo e políticos dependem dos empresários nas eleições.

Portanto, no turismo há uma interdependência entre setor público e empresários. As organizações empresariais ocupam grande parte dos assentos nos Conselhos de Turismo e atuam em conjunto com o setor público em áreas como informação turística, organização de eventos, promoção do destino, elaboração de projetos para captação de recursos e negociação com agentes externos. O subsídio do setor público a essas associações também está presente nesta interação, menos na forma de dinheiro diretamente e mais no fornecimento de produtos ou serviços requisitados por elas. Enquanto esta proximidade para a execução de tarefas é mais aberta a diferentes participantes, quando se trata da formulação de políticas públicas são envolvidas apenas aquelas com maior poder financeiro e com trajetória de lealdade e cooperação. E apesar de a interdependência ser característica das políticas de turismo, nem sempre a interação ocorre de forma adequada para o desenvolvimento da atividade.

Diante do exposto, a Figura 8 sintetiza os conceitos teóricos que sustentaram a proposta apresentada para a explicação da interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo. Estes conceitos estão representados na forma de nuvem de palavras, na qual a cor de cada palavra e o tamanho de sua fonte são proporcionais à sua frequência de utilização de cada um durante a análise dos dados.

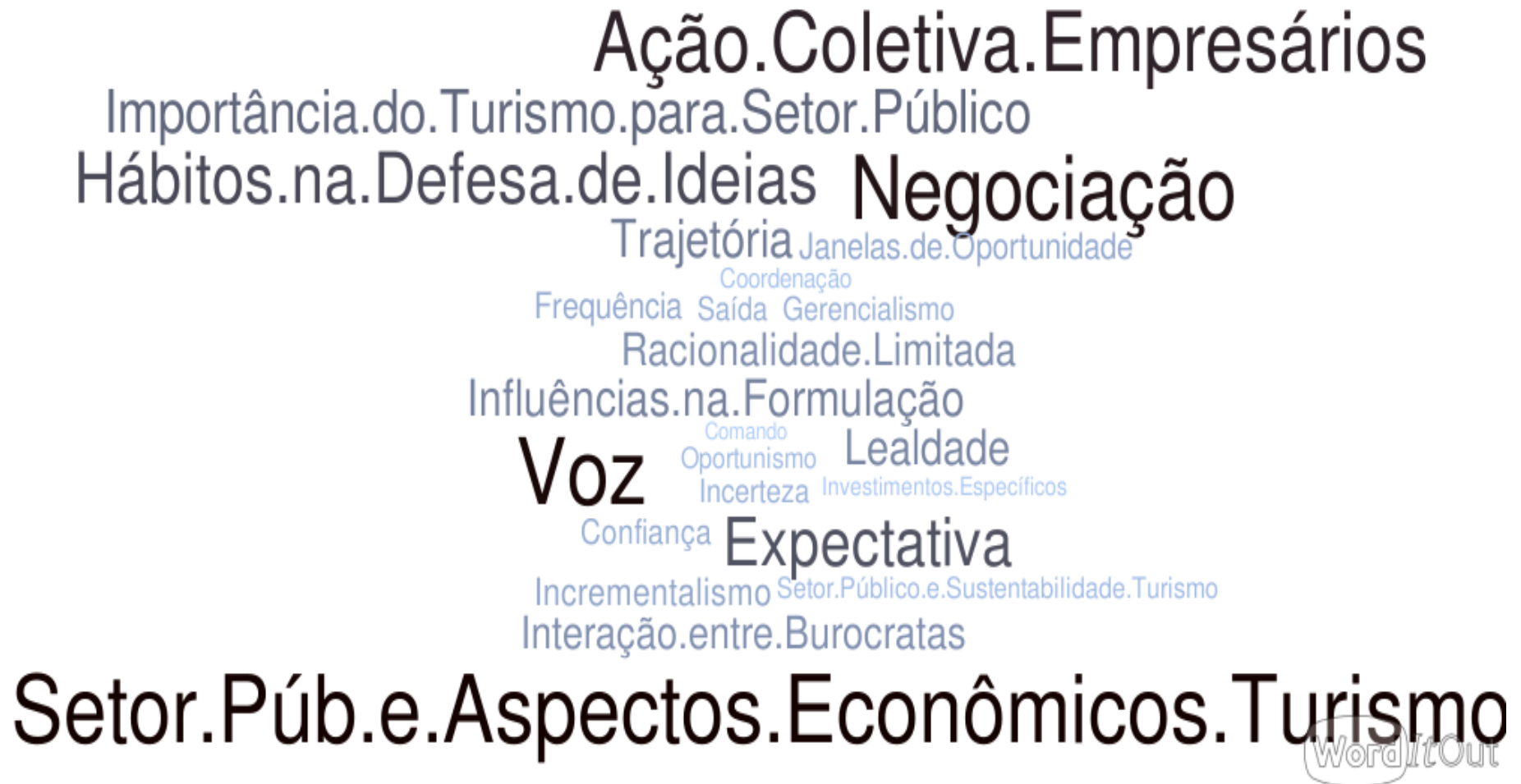


FIGURA 8 - CONCEITOS QUE PAUTAM A TEORIA FUNDAMENTADA SOBRE A INTERAÇÃO EMPRESÁRIOS-SETOR PÚBLICO

FONTE: O autor (2015)

Na Figura 8 é possível identificar que as variáveis mais utilizadas (aquelas com a cor mais escura e maior tamanho da fonte) foram voz, negociação, setor público e os aspectos econômicos do turismo, ação coletiva dos empresários e hábitos presentes na defesa de ideias. Tiveram uma frequência de utilização intermediária os conceitos expectativa, importância do turismo para o setor público, trajetória, influências na formulação, lealdade, racionalidade limitada, interação entre burocratas, incrementalismo, janelas de oportunidade, frequência, confiança, gerencialismo, saída e incerteza. E os conceitos com menor frequência de utilização na elaboração da referida teoria fundamentada foram oportunismo, setor público e sustentabilidade do turismo, coordenação, investimentos específicos e comando.

Esta frequência das variáveis demonstra a importância dos conceitos na explicação dos hábitos instituídos na interação empresários-setor público no turismo. Ela confirma o exposto que nas políticas públicas de turismo em grandes cidades a atuação do setor público está mais voltada para os aspectos econômicos do turismo. Nestas políticas públicas a interação entre empresários e setor público é marcada pela negociação, sendo importantes a voz e a ação coletiva dos empresários. A compreensão desta interação requer a observação dos hábitos dos agentes público e privados na defesa de suas ideias.

As variáveis também reforçam que nas políticas públicas de turismo em grandes cidades a sustentabilidade é um tema menos presente. Nesse contexto o comando e três fatores ligados aos custos de transação - coordenação, oportunismo e investimentos específicos - são hábitos menos relacionados à interação entre empresários e setor público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese 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 uma questão geral sobre como é a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo, a qual se desdobrou nas seguintes indagações: como analisar a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo? Qual o contexto das políticas públicas de turismo em Curitiba? Quais as instituições presentes na interação entre empresários e setor público em Curitiba? Que lições podem ser tiradas desta interação para as políticas públicas de turismo em grandes cidades? A busca por respostas para estas indagações possibilitou nesta tese a identificação e a análise das instituições formais e informais presentes na interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo. Em síntese, esses resultados confirmam a referida proposição da qual esta tese partiu.

As respostas referentes à primeira indagação, sobre como analisar a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo, foram obtidas por meio da elaboração de um referencial teórico capaz de sustentar o estudo institucional da interação entre empresários e setor público no turismo. Este referencial teórico teve como base a teoria institucional, compreendendo instituições como hábitos coletivos de pensamento e ação (HODGSON, 2003). Em seguida, abordou-se a interação com enfoque na negociação, ou seja, a busca das partes por um acordo frente a um problema (STRAUSS, 1978). Também compuseram a análise da interação os conceitos de voz, saída e lealdade de Hirschman (1973). Esta análise se pautou ainda nos conceitos das políticas públicas relacionados ao institucionalismo (CONSIDINE, 2005), ao ciclo de política pública (SABATIER, 2007) e aos tipos de agentes nas políticas públicas (ANDERSON, 2011). A tese embasou-se também nas especificidades das políticas públicas de turismo relacionadas à importância do setor público ao fato de os empresários terem papel central no processo (BRUYN E

ALONSO, 2012), considerando, ainda, os custos ambientais, sociais e culturais da atividade (WTO, 2000; LEIPER, 1979).

A partir desse referencial teórico foi elaborado um modelo de análise da interação, descrito no início da primeira seção do capítulo de resultados, lidando assim com a questão sobre como analisar a interação. Esse modelo é composto pelas etapas de descrição do contexto e elaboração do mapa dos agentes, análise dos antecedentes da interação, do seu desenvolvimento, da distribuição dos custos e benefícios na mesma, além da identificação do estágio da interação e elaboração da teoria fundamentada.

A indagação seguinte, sobre o mapa e o contexto das políticas públicas de turismo em Curitiba, foi esclarecida na primeira parte da segunda seção do capítulo de resultados. Nesta, primeiramente foi encontrado que os principais agentes que interagem com o setor público são a Fecomércio, o Sebrae e a Abrasel. Em um breve histórico do turismo no setor público local, a partir da década de 1970, ficou evidente que são hábitos do setor público em relação ao turismo a participação em feiras de turismo, a organização de eventos, a confecção de material de divulgação, a oferta da Linha Turismo e a operação de postos de informação turística. Também se destaca a atuação do ex-prefeito Jaime Lerner na criação de equipamentos de lazer, que se converteram em atrativos turísticos. Neste período verificou-se também uma instabilidade na institucionalização do turismo na forma de órgãos do setor público municipal específicos para a atividade e com autonomia e recursos para a ela se dedicar, sendo predominantemente parte de outros órgãos do setor público.

Em 2005 foi criada uma organização importante para o ambiente institucional em que o turismo funciona em Curitiba, o Instituto Municipal de Turismo, um órgão exclusivo para cuidar da atividade. Dentre as principais ações do Instituto, desde sua criação, estão a administração da Feira de Artesanato do Largo da Ordem, a realização da Galeria de Luz no período do natal, o desenvolvimento do Fórum Metropolitano de Turismo, o apoio a feiras gastronômicas e a participação na organização da Copa do Mundo de Futebol 2014 (à qual também foi vinculada a captação de recursos para obras em espaços públicos). Nesse contexto, a interação do IMT com os empresários ocorre principalmente pelas associações, dentre as quais se destacam a Abrasel, a Fecomércio e o Sebrae, como as que mais interagem com o setor público.

A indagação seguinte, sobre as instituições presentes na interação entre empresários e setor público em Curitiba, foi exposta na segunda parte da segunda seção do capítulo de resultados. Esta foi organizada em quatro temas: antecedentes da interação, a interação para a organização do turismo no destino, distribuição dos custos e benefícios na interação e estágio da interação em Curitiba.

A interação entre os empresários é marcada pela dificuldade de coesão entre eles. Já na interação entre burocratas há entre os agentes dos outros órgãos um conhecimento insuficiente sobre a atuação do IMT. Eles têm como público-alvo o cidadão curitibano, enquanto o IMT tem o turista. Na trajetória da interação houve uma mudança coletiva, a partir dos anos 2000, dos empresários que mais interagem. Os mais antigos saíram, passando a predominar um grupo mais jovem.

Empresários e setor público interagem no Conselho Municipal e em eventos. Os empresários estão insatisfeitos com o funcionamento do Conselho Municipal de Turismo em termos de calendário, frequência, duração, formato e conteúdo das reuniões. Há um entendimento compartilhado entre eles de que cabe ao Sebrae e à Fecomércio o papel de negociadores, mas que não é suficiente para impulsionar a ação coletiva dos empresários. A única interação de comando identificada na interação entre empresários e setor público diz respeito às ações de fiscalização.

A negociação dos empresários com o IMT tem como característica a disponibilidade de recursos financeiros por parte do mesmo, tendo em vista que, diante da carência de recursos, existem empresários que são mais resistentes à interação. Há uma cooperação na participação em feiras, na organização de eventos e na construção do conhecimento. O orçamento destinado ao turismo é insuficiente e Curitiba não possui um plano de turismo.

O incrementalismo está presente nas políticas públicas de turismo em Curitiba, por exemplo, na manutenção da marca Curta Curitiba. O gerencialismo também é um hábito entre os agentes ao analisarem a atuação do setor público. É comum o setor público municipal atender as demandas dos empresários por meio de janelas de oportunidade. A principal influência nas políticas públicas de turismo de Curitiba é a atuação pessoal do presidente do IMT, pois grande parte das decisões a elas relacionadas acontecem a partir do seu gabinete. A eleição para o poder executivo municipal também influi na medida em que sua ocorrência resulta na elaboração dos planos de governo e na escolha do referido presidente e de outros cargos. Por se

tratar de um grande centro urbano, no qual os efeitos socioculturais e ambientais do turismo são mais difíceis de serem identificados, os agentes dão maior ênfase no retorno econômico da atividade e têm uma menor percepção de que o turismo envolve economia e sociedade.

A primeira expectativa dos empresários em relação ao setor público é que este aumente os recursos destinados ao IMT, e que eles sejam aplicados em ações voltadas para a atração de turistas. Já a expectativa do setor público em relação aos empresários é de que estes participem mais, defendendo causas ligadas ao desenvolvimento do turismo.

Na interação com os empresários, o setor público tem como principal manifestação de 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. Dentre os empresários também é comum o baixo conhecimento sobre o papel do setor público e como ele atua. Na interação dos empresários com o setor público o oportunismo é identificado em ambos os lados, associado a interesses políticos em casos de relações pessoais, visibilidade social, obtenção de voto, além do comportamento-carona tanto do setor público como dos empresários.

Como investimentos específicos presentes na interação têm-se os esforços para a abertura do posto de informação turística da Rua 24 Horas em conjunto com os empresários, as melhorias em espaços urbanos (ruas e praça) e a Copa do Mundo. Apesar dos resultados dessas ações poderem ser aproveitados em circunstâncias distintas do objetivo inicial, quando eles não atendem o objetivo inicial há uma perda dos esforços de negociação dos agentes envolvidos. Por exemplo, o posto de informação da Rua 24 Horas continua funcionando mesmo sem os empresários, mas os resultados não são os mesmos. Assim, o tempo e os recursos dedicados por eles e pelo setor público foram perdidos.

Também é comum entre alguns empresários expressar pouca confiança no setor público, justificada pela lentidão e pela falta de recursos financeiros. Por outro lado 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 Abrasel, Ascores, Fecomércio e Sebrae.

A partir dessa análise qualitativa avaliou-se o estágio da interação utilizando a escala proposta. Identificou-se que a interação entre empresários e setor público na cidade de Curitiba se encontra em um nível intermediário. Esse se aproxima dos comportamentos de lealdade, ou seja, os agentes mantêm uma interação com o setor público, porém a maior presença da lealdade não exclui a ocorrência de voz nem a possibilidade de alguns agentes adotarem a saída.

A última indagação, sobre as lições que podem ser tiradas para as políticas públicas de turismo em grandes cidades, foi respondida na seção final do quarto capítulo, intitulada “Interação entre empresários-setor público nas políticas públicas de turismo: uma proposta de teoria fundamentada para grandes cidades”. Nela foi identificado que na interação entre empresários e setor público os principais negociadores dos empresários são as instituições relacionadas à estrutura oficial (sindicatos) e extracorporativa (associações). Apesar da presença predominante das organizações empresariais nos Conselhos de Turismo, as políticas públicas de turismo são marcadas pelos contatos pessoais. Assim, existem instituições que usam a voz com maior frequência, porém o sucesso dessa voz não é proporcional à frequência de uso. O aproveitamento das janelas de oportunidade explica a contemplação das propostas tanto dos agentes mais exitosos quanto dos menos, na voz.

Também se propõe como parte da teoria fundamentada que nas políticas de turismo a saída não é um caminho viável para os empresários na interação com o setor público. Como consequência o poder da voz dos empresários se reduz, pois o setor público parece saber que a saída lhes parece demasiadamente custosa. Porém, apesar de a voz e a lealdade serem os caminhos mais viáveis, o boicote está presente na atuação dos empresários. A baixa importância dos conceitos comando, coordenação, oportunismo e investimentos específicos demonstram esse distanciamento dos empresários e de certa forma também uma independência dos mesmos, ou seja, eles realizam seus negócios sem buscar ou esperar uma maior e mais produtiva interação com o setor público.

Argumenta-se na teoria fundamentada proposta que dentre as principais influências na interação estão o baixo volume de recursos financeiros destinados ao órgão de turismo e o mandato eleitoral. Os empresários com trajetória de cooperação com o setor público apresentam uma maior disposição para ações que requerem seus



recursos financeiros. Porém a frequente carência de recursos do órgão de turismo afasta outros empresários com uma trajetória de cooperação menos frequente.

Defende-se ainda que o orçamento destinado ao turismo, a valorização do conhecimento nas indicações para os cargos políticos, e a existência de um órgão específico de turismo demonstram a importância do turismo na agenda do setor público. E, em se tratando de grandes centros urbanos, ainda que a interação com empresários careça de aperfeiçoamento, ela está presente na agenda dos órgãos de turismo. Como a sociedade local pouco interage com o órgão de turismo, ele tem maior tempo disponível para a voz dos empresários.

Além destas conclusões teóricas sobre a interação entre empresários e setor público, especificamente sobre Curitiba, é notório 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 de sua ação coletiva e a interação com o setor público. Sobre a interação 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 as 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 para o turismo foi quase nula.

O baixo conhecimento e a interação pouco produtiva estimulam também o desperdício de duas oportunidades exemplares por parte dos empresários e do setor público. Os empresários, ao interagirem com o setor público, detêm-se excessivamente na “vocação” da cidade para o turismo de negócios. Sobre esse hábito de pensamento, cabe observar que um destino não necessariamente precisa se limitar à sua vocação, podem ser construídas estratégias e ações que permitam ao mesmo se destacar em outros segmentos até então pouco valorizados. E o turismo de negócios não é a única alternativa para Curitiba.

Não é frequente entre os empresários a defesa de uma maior atuação do setor público na integração com a região metropolitana de Curitiba. O envolvimento do setor público e de empresários de Curitiba na consolidação de uma região turística abarcando a região metropolitana seria um estímulo para esta outra demanda, formada pelos turistas que visitam Curitiba a lazer.

Os empresários locais têm uma percepção muito direcionada para o turismo de negócios e eventos e com isso dedicam pouca atenção às possibilidades do turismo de lazer. Estes roteiros também são importantes para o turismo de negócios. Eles são mais um valor agregado na captação de eventos para Curitiba, tendo em vista que a oferta de lazer na cidade que se candidata a sediar um evento influencia a decisão dos responsáveis por escolher a próxima sede.

Ainda sobre a pouca importância atribuída pela maioria dos empresários ao turismo de lazer, é importante ressaltar a frequente presença de ônibus de turismo na cidade assim como os números da Linha Turismo: 591.706 embarques em 2013 (CURITIBA, 2013). Estas duas constatações são argumento para, no mínimo, afirmar que Curitiba tem potencial para o turismo de lazer. E se ela tem potencial - embora o turismo de lazer seja menos significativo que o turismo de negócios - é importante que empresários e setor público se perguntem o que podem fazer, inclusive juntos, para aproveitar essa oportunidade.

Finalmente, diante da importância da expectativa e da confiança para a interação, é necessário observar que a concretização da principal promessa do setor público para o turismo, o futuro centro de convenções, pode ser um peso na balança dos agentes do turismo nas próximas eleições, em se tratando do prefeito e do presidente do IMT. Contudo, a trajetória da interação ensina que a restrita opção de saída dos empresários de turismo conduz a uma interação de lealdade, com voz de

cochicho, perpetuando o desprezo do turismo pelo setor público. Dessa forma, como o turismo é um setor que para gerar desenvolvimento depende de uma interação virtuosa entre setor público e empresários, se as instituições presentes na interação continuarem as mesmas os resultados do turismo continuarão os mesmos.

Assim, esta pesquisa tem como implicação para as políticas públicas estimular a aproximação entre empresários e setor público, além de contribuir para que os agentes compreendam de forma sistematizada os detalhes de seus comportamentos, podendo assim ampliar ou restringir os aspectos aqui discutidos assim como cobrar os outros envolvidos. Ao propor um modelo de análise esta pesquisa possibilita também que outros destinos turísticos, ao aplica-lo, conheçam as especificidades institucionais presentes na interação entre seus empresários e setor público nas políticas públicas de turismo.

A 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.

Já em termos acadêmicos, a pesquisa contribui para a expansão dos estudos do turismo, pois primeiramente reforça o debate sobre o institucionalismo neste campo, o que por si só já lida com a carência de referenciais teóricos, e alia a ele, dentre outros temas, o modelo de Hirschman sobre voz, saída e lealdade. Além disso contribui por evidenciar a necessidade desta área acadêmica prestar mais atenção à influência da interação entre os empresários e o setor público para as políticas públicas de turismo. Frente à predominância de estudos descritivos esta pesquisa contribui ao propor uma metodologia pautada na teoria fundamentada, trazendo um passo a passo sobre como aplicá-la. E, como consequência, desta foram propostos novos conceitos sobre a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo.

Diante do exposto, pesquisas futuras podem avançar na análise da interação entre empresários e setor público primeiramente aplicando o modelo proposto em outras realidades, apresentando propostas para o aperfeiçoamento do mesmo. Esta

aplicação em outros destinos é importante porque diferentes aspectos podem influenciar o modelo proposto como: número de habitantes do destino, volume de recursos econômicos gerados pelo turismo no destino, existência de um fundo municipal de turismo e o fato de os empresários atuarem em outras atividades diferentes do turismo (e as terem como prioritárias). Também sugere-se a utilização da teoria fundamentada para complementar os conceitos apresentados nesta tese, podendo ser feitos ainda estudos comparativos entre destinos turísticos, envolvendo principalmente aqueles mais consolidados na interação, como Foz do Iguaçu, e aqueles pouco populosos. Finalmente, há a possibilidade de aprofundamento na discussão de variáveis tratadas nesta tese como custos de transação, confiança, janelas de oportunidade e desprezo.

Portanto, a exposição destas propostas deixa claro que esta tese não esgota a discussão da interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo. Espera-se ter lançado luz sobre um objeto até então pouco visto e, portanto, para ser melhor compreendido, são necessários vários analistas e com distintos instrumentos de análise.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

AIREY, D.; CHONG, K. National Policy-makers for Tourism in China. **Annals of Tourism Research**, v. 37, n. 2, p. 295–314, 2010.

ALENCAR, E. **Pesquisa em Turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007.

ALMEIDA, M.H.T. Apresentação. In: VEBLEN, T.B. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. Tradução Olívia Krähenbühl. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

ALONSO, A.D.; BRESSAN, A.; O'SHEA, M.; KRAJSIC, V. Perceived Benefits and Challenges to Wine Tourism Involvement: an international perspective. **International Journal of Tourism Research**, v.17, n.1, p.66-81, 2015.

ANDERSON, J.E. **Public Policymaking**. Boston: Wadsworth, 2011.

ANDREONI, J.; HARBAUGH, W.; VESTERLUND, L. The Carrot or the Stick: rewards, punishments, and cooperation. **American Economic Review**, v. 93, n. 3, p. 893-90, 2003.

ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, J. R. B. Corporativismo e neocorporativismo: exame de duas trajetórias. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 32, n. 32, p. 3-30, 1991.

ARAUJO, C.M.; TASCHNER, G. Turismo e Políticas Públicas no Brasil. In: BENI, M. C. (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. Barueri: Manole, 2012.

ARTHUR, B. Inductive reasoning and bounded rationality. **American Economic Review**, v. 84, n. 2, p. 406-411, 1994.

AUGIER, M; KREINER, K. Rationality, imagination and intelligence: some boundaries in human decision-making. **Industrial & Corporate Change**, v.9, n.4, p.659-81, 2000.

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

BENI, M.C. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BERITELLI, P. Cooperation among Prominent Actors in a Tourist Destination. **Annals of Tourism Research**, v. 38, n. 2, p. 607–629, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm). Acesso: 27/8/2013.

BRASIL. Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/prodetur.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/prodetur.html). Acesso 18/11/2014.

BRASIL. Convênio 769549. Melhorar a acessibilidade no entorno das estações tubo, próximo aos pontos turísticos. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/siconv/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvenioSelecionarConvenio.do?idConvenio=275524&destino=>. Acesso 18/11/2014a.

BRAMWELL, B. Actors, Power and Discourses of Growth Limits. **Annals of Tourism Research**, v. 33, n. 4, p. 957–978, 2006.

BRAMWELL, B.; COX, V. Stage and path dependence approaches to the evolution of a national park tourism partnership. **Journal of Sustainable Tourism**, v.17, n. 2, p.191-206, 2009.

BRUYN, C.; ALONSO, A.F. Tourism Destination Governance: guidelines for implementation. In: FAYOS-SOLÁ, E.; SILVA, J.A.M.; JAFARI, J. (org.). **Knowledge Management in Tourism: policy and governance applications**. Bingley: Emerald, 2012.

BRYANT, A.; CHARMAZ, K. Grounded Theory Research: methods and practices. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage Handbook of Grounded Theory**. London: Sage Publications, 2010.

BRYANT, A.; CHARMAZ, K. Grounded Theory in Historical Perspective: an epistemological account. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage Handbook of Grounded Theory**. London: Sage Publications, 2010a.

BUCKLEY, P.J. Tourism - an economic transactions analysis. **Tourism Management**, v. 8, n. 3, p.190-194, 1987.

BURRIS, E.R.; DETERT, J.R.; ROMNEY, A.C. Speaking Up vs. Being Heard: the disagreement around and outcomes of employee voice. **Organization Science**. v.24, n.1, p.22-38, 2013.

CHARMAZ K. **A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa**. Porto Alegre: Artmed; 2009.

CIMOLI, M.; DOSI, G.; NELSON, R. R.; STIGLITZ, J. Instituições e Políticas Moldando o Desenvolvimento Industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, v.6, n.1, p.55-85, 2007.

COASE, R. H. The Institutional Structure of Production. In: MÉNARD, C.; SHIRLEY, M.M. **Handbook of New Institutional Economics**. Dordrecht: Springer, 2005.

CODATO, A.N.; PEREIRA, A.E. **Neo-Institucionalismo Sociológico**. Curitiba, 2012, Notas de Aula.

COMMONS, J. R. Institutional economics. **American Economic Review**, v. 21, n.4, p.648-657, 1931.

CONSIDINE, M. **Making Public Policy**. Cambridge: Polity Press, 2005.

CORTES, S.V.; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p. 44-75, 2010.

CURITIBA. Lei n. 11.408, de 10 de maio de 2005. Cria o Instituto Municipal de Turismo - CURITIBA TURISMO. Disponível em: [http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select\\_action=&ordena=Lei%20ordin%20ria%2011%20408%202005&popup=s&nor\\_id=12331](http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&ordena=Lei%20ordin%20ria%2011%20408%202005&popup=s&nor_id=12331). Acesso: 27/8/2013.

CURITIBA. Lei n. 11.835, de 6 de julho de 2006. Institui o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR. Disponível em: [http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/biblegverform.do?select\\_action=&popup=s&chamado\\_por\\_link&nor\\_id=12758&pesquisa=turismo](http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/biblegverform.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=12758&pesquisa=turismo). Acesso: 27/8/2013.

CURITIBA. Decreto N° 1.597, de 15 de dezembro de 2009. Aprova o regulamento do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR e dá outras providências. Curitiba, PR. Disponível em: [http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/DiarioConsultaExterna\\_Pesquisa.aspx](http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/DiarioConsultaExterna_Pesquisa.aspx). Acesso 20/11/2014.

CURITIBA. Lei n. 14.115, de 17 de outubro de 2012. **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%20ria%2014%20115%202012&popup=s&nor\\_id=15270](http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&ordena=Lei%20ordin%20ria%2014%20115%202012&popup=s&nor_id=15270). Acesso: 27/8/2013.

CURITIBA. Lei n. 14.585, de 30 de dezembro de 2014. **Estima a Receita e fixa a Despesa do município de Curitiba para o exercício financeiro de 2015**. Disponível em: [http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select\\_action=&popup=s&chamado\\_por\\_link&nor\\_id=15785&pesquisa=loa%202015](http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/sistema/BibLegVerForm.do?select_action=&popup=s&chamado_por_link&nor_id=15785&pesquisa=loa%202015). Acesso: 16/1/2015.

CURITIBA. **Galeria de Luz estreia com aplausos de 30 mil pessoas**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/galeria-de-luz-estrela-com-aplausos-de-30-mil-pessoas/28043>. Acesso 18/11/2014.

CURITIBA. **Curitiba apresenta ações do turismo para a Copa.** Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-apresenta-acoes-do-turismo-para-a-copa/26157>. Acesso 18/11/2014a.

CURITIBA. Instituto Municipal de Turismo. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável. Curitiba, 2014b.** 1CD-ROM

CURITIBA. **Praça da Espanha passará por uma grande reforma.** Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/praca-da-espanha-passara-por-uma-grande-reforma/32554>. Acesso 18/11/2014c.

CURITIBA. **Projetos do Instituto Municipal de Turismo.** Disponível em: <http://www.turismo.curitiba.pr.gov.br/conteudo/projetos/8>. Acesso 18/11/2014d.

DAVID, P. Clio and the economics of QWERTY. **The American Economic Review**, v.75, n.2, p.332-337, 1985.

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

DENZIN, N.K.; LINCOLN Y.S. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed, 2006.

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

DEY, I. Grounding Categories. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage Handbook of Grounded Theory.** London: Sage Publications, 2010.

DINIZ, E. **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, 1994.

DOCTOR, M. Institutional Modernisation and the Legacy of Corporatism: the case of Port Reform in Brazil. **Journal of Latin American Studies**, v. 35, n.2, p. 341-365, 2003.

DOUGLASS, M. **Como as Instituições Pensam.** São Paulo: Edusp, 1998.

DOWDING, K.; PETER JOHN, P.; MERGOUPIS, T.; VUGT, M.V. Exit, voice and loyalty: analytic and empirical developments. **European Journal of Political Research**, v. 37, p.469-495, 2000.

DREDGE, D. Policy networks and the local organisation of tourism. **Tourism Management**. v.27, n.2, p.269-280, 2006.

DREDGE, D.; PFORR, C. Policy Networks and Tourism Governance. In: SCOTT, N.; BAGGIO, R.; COOPER, C. **Network Analysis and Tourism: from theory to practice.** Clevedon: Channel View Publications, 2008.



- DYE, T. D. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.
- EASTON, D. Categorias para a Análise de Sistemas em Política. EASTON, D. (org.). **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- ELLIOTT, J. Government Management of Tourism - a Thai case study. **Tourism Management**, v.8, n.3, p.223-232, 1987.
- FAVERO, I. A Rede do turismo em ação: o caso de Bento Gonçalves e da Região Uva e Vinho. In: BENI, M. C. (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. Barueri: Manole, 2012.
- FARRELL, B.H.; WARD, L.T. Reconceptualizing Tourism. **Annals of Tourism Research**, v. 31, n. 2, p. 274–295, 2004.
- FARSARI, I.; BUTLER, R.W.; SZIVAS, E. Complexity in Tourism Policies: a cognitive mapping approach. **Annals of Tourism Research**, v. 38, n.3, p. 1110-1134, 2011.
- GEHLBACH, S. A Formal Model of Exit and Voice. **Rationality and Society**, v. 18, n.4, p. 395–418, 2006.
- GLASER, B.G. Doing Formal Theory. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage Handbook of Grounded Theory**. London: Sage Publications, 2010.
- GOFFMAN, E. **Ritual de Interação: ensaios sobre o comportamento face a face**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- GOMES, B. M. A. **Políticas Públicas e as Transações em Regiões Turísticas**. São Paulo: All Print, 2008.
- GONNET, C. O. The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. **X Chilean Congress of Political Science (ACCP)**. Santiago, 2012.
- GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. Overview of Public Policy: The Public and Its Policies. In: GOODIN, R. E. (ed.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- GREENBERG, G.D.; MILLER, J.A.; MOHR, L.B.; VLADECK, B.C. Developing Public Policy Theory: perspectives from empirical research. **The American Political Science Review**, v. 71, n. 4, p. 1532-1543, 1977.
- GRINDLE, M.S.; THOMAS, J.W. Policy makers, policy choices, and policy outcomes: the political economy of reform in developing countries. **Policy Sciences**, v. 22, n.3-4, p.213-248, 1989.

- HALL, C.M. Rethinking Collaboration and Partnership: a public policy perspective. **Journal of Sustainable Tourism**, v.7, n.3-4, p.274-289, 1999.
- HALL, P A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, v. 53, p. 193-223, 2003.
- HAMILTON, W.H. The Institutional Approach to Economic Theory. **The American Economic Review**. Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting of the American Economic Association, v. 9, n. 1, p. 309-318, 1919.
- HEATH, H; COWLEY, S. Developing a Grounded Theory Approach: a comparison of Glaser and Strauss. **International Journal of Nursing Studies**, v.41, n.2, p.141–150, 2004.
- HIRSCHMAN, A.O. **Projetos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.
- HIRSCHMAN, A. **Saída, Voz e Lealdade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- HIRSCHMAN, A.O. Exit, Voice and the State. **World Politics**. v.31, n.1, p. 90-107, 1978.
- HIRSCHMAN, A.O. Exit, Voice, and Loyalty: further reflections and a survey of recent contributions. **The Milbank Memorial Fund Quarterly**. Health and Society, v. 58, n. 3, p. 430-453, 1980.
- HIRSCHMAN, A.O. **Interés Privado Acción Pública**. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- HODGSON, G. M. **Economics and institutions: a manifesto for a modern institutional economics**. Oxford: Polity Press, 1988.
- HODGSON, G. M. The ubiquity of habits and rules. **Cambridge Journal of Economics**, v. 21, n.6, p.663-684, 1997.
- HODGSON, G. M. What is the essence of institutional economics? **Journal of Economic Issues**, v. 34, n.2, p.317-329, 2000.
- HODGSON, G. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. **Cambridge Journal of Economics**, v.27, n.2, p. 159-175, 2003.
- HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n.1, p.1-25, 2006.
- HODGSON, G.M. Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream? **Evolutionary and Institutional Economics Review**, v. 4, n.1, p. 7-25, 2007.
- HODGSON, G.M. The Revival of Veblenian Institutional Economics. **Journal of Economic Issues**, v. 41, n. 2, p. 325-340, 2007a.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IKENBERRY, G. J. Conclusion: an institutional approach to american foreign economic policy. **International Organization**. v. 42, n. 1, p. 219 – 243, 1988.

INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: <[http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page\\_id=5](http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page_id=5)>. Acesso em 16/1/2015.

IMMERGUT, E.M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n.1, p. 5-34, 1998.

JANSEN, M.; JAGER, W. Fashions, habits and changing preferences: simulation of psychological factors affecting market dynamics. **Journal of Economic Psychology**, v.22, n.6, p.745-772, 2001.

JENKINS, C.L.; HENRY, B.M. Government Involvement in Tourism in Developing Countries. **Annals of Tourism Research**. v. 9. n.4, p. 499-522, 1982.

JOHN, P. **Analysing Public Policy**. Routledge, Oxon, 2012.

KAUCHAKJE, S. **Sugestão sobre relações entre correntes teóricas, modelos de análise, ciclo e tipos de política pública**. Curitiba, 2012. Notas de Aula.

KAUCHAKJE, S. **Teorias e Modelos de Análise de Política Pública**. Curitiba, 2013. Notas de Aula.

KINGDON, J. Como Chega a Hora de uma Ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, J. Juntando as Coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006a.

KONRAD, K. The social dynamics of expectations: the interaction of collective and actor-specific expectations on electronic commerce and interactive television. **Technology Analysis & Strategic Management**, v.18, n.3-4, p. 429–44, 2006.

KRIPPENDORF, J. Towards new tourism policies: the importance of environmental and sociocultural factors. **Tourism Management**, v.3, n.3, p.135-148, 1982.

KRUTWAYSCHO, O.; BRAMWELL, B. Tourism Policy Implementation and Society. **Annals of Tourism Research**, v. 37, n.3, p. 670–691, 2010.

LAI,K.; LI,Y.; FENG, X. Gap between tourism planning and implementation: a case of China. **Tourism Management**, v.27, n.6, p.1171–1180, 2006.

LASSWELL, H.D. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

LEIPER, N. The Framework of Tourism: towards a definition of tourism, tourist, and the tourist industry. **Annals of Tourism Research**, v. 6, n. 4, p. 390-407, 1979.

LIGERO, F.J.R. **Análisis Institucional de las Prácticas de Gestión Ambiental de los Campos de Golf Andaluces**. Tesis Doctoral - Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad de Huelva, Huelva, España, 2010.

LINDBLOM, C.E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. Trad. Francisco G. Heidemann. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARZANO, G.; SCOTT, N. Power in Destination Branding. **Annals of Tourism Research**, v. 36, No. 2, p. 247–267, 2009.

MASSUKADO, M.S.N. **A Formação do Arranjo da Regionalização do Turismo no Paraná no Período de 2003-2011**. 184f. Tese (Doutorado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MCDONALD, J.R. Complexity science: an alternative world view for understanding sustainable tourism development. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 17, n. 4, p.455-471, 2009.

MÉNARD, C. The diversity of institutional rules as engine of change. **Journal of Bioeconomics**, v.16, n,1, p.83-90, 2014.

MENDONÇA, M.C.A. 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, 2012.

NEALE, W. Institutions. **Journal of Economic Issues**, v. 21, n. 3, p. 1177-1207, 1987.

NELSON, R. R. The Co-evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions. In: DOSI, G., TEECE, D. J. & CHYTRY, J. **Technology, organization and competitiveness: perspectives on industrial and corporate change**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

NOOTEBOOM, B. Innovation and inter-firm linkages: new implications for policy. **Research Policy**, v. 28, n.8, p.793–805, 1999.

NORTH, D. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

NUNKOO, R.; RAMKISSOON, H.; GURSOY, D. Public Trust in Tourism Institutions. **Annals of Tourism Research**, v. 39, n. 3, p. 1538–1564, 2012.

O'DONNELL, G. On the Fruitful Convergence of Hirschman's Exit, Voice, and Loyalty and Shifting Involvements. Kellogg Institute, Notre Dame, 1986.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

OLEKALNS, M.; SMITH, P.L. **Trust, power (a)symmetry and misrepresentation in negotiation**. International Association of Conflict Management Conference, Montreal, 2006.

OSTROM, E. Do institutions for collective action evolve? **Journal of Bioeconomics**, v.16, n,1, p.83-90, 2014.

PALADINO, G.G. Encaminhamentos do Centro de Convenções e Feiras de Curitiba. Curitiba, 2014. Apresentação no Conselho Municipal de Turismo de Curitiba.

PAMPLONA, K.M. Uma interação entre hábitos, *path dependence* e custos de transação para compreensão da mudança social e do desenvolvimento em cada sociedade: abordagens institucionalistas. **Revista Ágora**, v. 5, n. 1, p.4-22, 2010.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo. Paraná Turismo; SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae-PR). **Paraná – Estudo Estatístico 20 Anos de Turismo**. Curitiba, 2014.

PERELMAN, M. The neglected economics of trust: the Bentham Paradox and its implications. **American Journal of Economics & Sociology**, v.57, n.4, p.381-90, 1998.

PESSALI, H. F.; DALTO, F.A.S. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. **Nova Economia**, v.20, n.1, p.11-37, 2010.

PESSALI, H. Public Policy Design in Developing Societies: beyond transplantation. **Journal of Developing Societies**, v. 27, n.1, p. 11-28, 2011.

PASTRAS, P; BRAMWELL, B. A Strategic-Relational Approach to Tourism Policy. **Annals of Tourism Research**, v. 43, n. 4, p. 390-414, 2013.

PERES, P.S. Comportamentos ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p.53-72, 2008.

PIMENTEL, M.P.C. Uma discussão teórico-metodológica para a análise das políticas públicas de turismo no Brasil. In: PIMENTEL, T.D.; EMMENDOERFER, M.L.TOMAZZONI, E.L. (Org.) **Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias metodologias e aplicações**. Caxias do Sul: Educs, 2014.

PING, R. A. JR. Voice in Business-to-Business Relationships: cost-of-exit and demographic antecedents. **Journal of Retailing**, v. 73, n. 2, p.261-281, 1997.

RAWLENCE, S. **Integrating Transaction Cost and Institutional Theories in an Emerging Market Context: the case of the Tiger Leaping Gorge, Southwest China.** Thesis (PhD). The University of Edinburgh, Edinburgh, Scotland, 2010.

RICHTER, L.K.; RICHTER, W. L. Policy Choices in South Asian Tourism Development. **Annals of Tourism Research**, v. 12, n.2, p. 201 - 217, 1985.

ROOM, G. **Complexity, Institutions and Public Policy: agile decision-making in a turbulent world.** Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

RUSBULT, C. E.; ZEMBRODT, I. M.; GUNN, L. K. Exit, loyalty, voice, and neglect: responses to dissatisfaction in romantic involvements. **Journal of Personality and Social Psychology**, v.43, n.6, p.1230-1242, 1982.

RUSSELL, R; FAULKNER, B. Movers and shakers: chaos makers in tourism development. **Tourism Management**, v.20, n.4, p.411-423, 1999.

SABATIER, P. The Need for Better Theories. In: Sabatier, P. (ed.) **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

SARAVIA, E. O conceito de política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHLAGER, E. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: Sabatier, P. (ed.) **Theories of the Policy Process**. Cambridge: Westview Press, 2007.

SCHMITTER, P.C. Still the Century of Corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p.85-131, 1974.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. **Ways of Knowing: Implications for Public Policy.** Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2007.

SCOTT, N. Tourism Policy: a strategic review. In: COOPER, C. **Contemporary Tourism Reviews**. Oxford: Goodfellow Publishers Limited, 2011.

SCOTT, W.R. **Institution and Organization: ideas and interests.** California: Sage Publications, 2008.

SESSA, A. The Tourism Policy. **Annals of Tourism Research**, v 3, n. 5, p. 234-247, 1976.

SHARP, E. Exit, Voice, and Loyalty in the Context of Local Government Problems. **Political Research Quarterly**, v.37, n. 67, p.67-83, 1984.

SINCLAIR, M.T; STABLER, M. **The Economics Of Tourism.** London: Taylor & Francis, 2002.

- SIMON, H. Rational decision making in business organizations. **American Economic Review**, v. 69, n.4, p. 493-513, 1979.
- SIMON, H.; DANTZIG, G.B.; HOGARTH, R.; PIOTT, C.R.; RAIFFA, H.; SCHELLING, T.C.; SHEPSLE, K.A; THAIER, R.; TVERSKY, A.; WINTER, S. **Decision making and problem Solving**. 1986. Disponível em: <http://dieoff.org/page163.htm>. Acesso: 10/9/2013.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- STEVENSON, N.; AIREY, D. MILLER, G. Tourism Policy Making: the policymakers' perspectives **Annals of Tourism Research**, v. 35, n. 3, p. 732–750, 2008.
- STRAUSS, A. **Negotiations: varieties, contexts process, social order**. San Francisco: Jossey-Bass, 1978.
- STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamenta**. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- TAPIA, J. R. B.; GOMES, E. R. Ideias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 20, n. 1, p.239-264, 2008.
- TAROZZI, MASSIMILIANO. O que é grounded theory: metodologia de pesquisa e de teoria fundamentada nos dados. Trad. Carmem Lussi. Petrópolis: Vozes, 2011.
- TELES, M. A. **Turismo, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento na Região Metropolitana de Curitiba**. 279f. Tese (Doutorado em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- TESKE, P; SCHNEIDER, M.; MINTROM, M.; BESTSOURCE, S. Establishing the Micro Foundations of a Macro Theory: Information, Movers, and the Competitive Local Market for Public. **The American Political Science Review**, v. 87, n. 3, p. 702-713, 1993.
- THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, v. 58, p.225-254, 2003.
- TIMMERMANS, S.; TAVORY, I. Advancing Ethnographic Research through Grounded Theory Practice. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage Handbook of Grounded Theory**. London: Sage Publications, 2010.
- TYLER, D.; DINAN, C. Trade and Associated Groups in the English Tourism Policy Arena. **International Journal of Tourism Research**, v.3, n.6, p.459-476, 2001.
- URQUHART, C. The Envolving Nature of Grounded Theory Method: the case of the information systems discipline. In: BRYANT, A.; CHARMAZ, K. **The Sage Handbook of Grounded Theory**. London: Sage Publications, 2010.

VALLS, J.F. **Gestão Integral de Destinos Turísticos Sustentáveis**. Tradução Cristiano Vasques e Liana Wang. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VEBLEN, T.B. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. Tradução Olívia Krähenbühl. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WILLIAMSON, O. E. **Las Instituciones Económicas del Capitalismo**. México: Fondo Cultura Económica, 1989.

WITT, M.T. Exit, Voice, Loyalty Revisited - contours and implications for public administration in dark times. **Public Integrity**, v. 13, n. 3, p. 239–251, 2011.

WOOD, W; QUINN, J.M.; KASHY, D.A. Habits in Everyday Life: thought, emotion, and action. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 83, n. 6, p.1281–1297, 2002.

WORLD TOURISM ORGANIZATION (WTO). **Public-Private Sector Cooperation**. Madrid, 2000.

ZAPATA, M.J; HALL, C.M. Public–private collaboration in the tourism sector: balancing legitimacy and effectiveness in local tourism partnerships - The Spanish case. **Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events**, v.4, n.1, p.61-83, 2012.

ZARUCH, L. J. [Entrevista sobre o Histórico do Turismo m Curitiba]. 2014. Não publicado.

ZYLBERSZTAJN, D. **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, 1995.



## APÊNDICES

## APÊNDICE 1 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Bruno Martins Augusto Gomes, doutorando no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, convido o(a) senhor(a) a participar do estudo intitulado “Políticas públicas de turismo: interação empresários-setor público em Curitiba sob a ótica institucional”.

O objetivo desta pesquisa é analisar a interação entre empresários e setor público nas políticas públicas de turismo, tendo a cidade de Curitiba como objeto de estudo.

- a) A sua participação neste estudo é voluntária e para que participe é necessário apenas responder as perguntas que lhe forem feitas, se julgar pertinente.
- b) Apesar de ser reduzido, há o risco do(a) sr.(a) sentir-se incomodado com as perguntas. Caso isso aconteça, pode a qualquer tempo interromper a sua participação na pesquisa.
- c) O benefício esperado com essa pesquisa é uma melhor compreensão da interação empresários e setor público, podendo gerar ideias e análises a respeito de políticas públicas de turismo. Não necessariamente o(a) sr.(a) será beneficiado de forma direta com o resultado da pesquisa, mas por meio de sua participação contribui para o avanço científico.
- d) O pesquisador, telefone 41-9155-2623, e-mail <brunoturis@yahoo.com.br>, responsável por este estudo, pode ser contatado na Avenida Prefeito Lothário Meissner, 632, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR, Curitiba, das 12:30 as 18:30, mediante agendamento, para esclarecer eventuais dúvidas que o(a) sr.(a) possa ter e fornecer-lhe as informações que queira, antes, durante ou depois de encerrado o estudo.
- e) As informações relacionadas ao estudo se tornar-se-ão públicas após a eventual aprovação da tese. No entanto, se qualquer informação for divulgada em relatório ou publicação, isto será feito sob forma codificada, para que a **sua identidade seja preservada e seja mantida a confidencialidade**. A sua entrevista será gravada, respeitando-se completamente o seu anonimato. Portanto, quando os resultados forem publicados, não aparecerá seu nome, e sim um código não relacionado à sua identidade.

Eu, \_\_\_\_\_, li e compreendi esse termo de consentimento e concordo voluntariamente em participar desta pesquisa.

\_\_\_\_\_  
Entrevistado

\_\_\_\_\_  
Pesquisador - Bruno M. A. Gomes

Curitiba, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

## APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista n°: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_ Segmento da Organização: \_\_\_\_\_

#### Introdução e Passado

1. Fale sobre a relação dos empresários de turismo com a prefeitura.
2. Quais órgãos eram responsáveis pelo turismo antes da criação do IMT?
  - a. Quais eram os problemas enfrentados pelo turismo local nessa época?
3. Quais as ações desempenhadas pelo IMT desde sua criação até hoje?
  - a. Como foi o envolvimento dos empresários nestas ações?
4. O(A) sr.(a) se recorda de alguma ideia apresentada pelos empresários ao IMT que não foi adotada?
5. Quais contribuições as gestões que governaram Curitiba até hoje trouxeram para o turismo?

#### Atuação do setor público no turismo

6. Quais os problemas o IMT enfrenta na condução do turismo em Curitiba?
7. Como é a influência dos demais órgãos da prefeitura nas políticas de turismo?
  - a. Qual a relação da Fundação Cultural de Curitiba, Secretaria do Meio Ambiente, IPPUC, Secretaria de Comunicação com estas políticas?
8. Como o IMT define as ações prioritárias?
  - a. Qual sua opinião sobre esta forma de condução da política de turismo?
  - b. Qual a expectativa em relação ao PDITS?
9. Qual a expectativa em relação ao PRODETUR?
10. Quem toma as decisões sobre as políticas públicas de turismo em Curitiba?

11. Na sua opinião, porque o atual prefeito demorou aproximadamente 6 meses para nomear o presidente do IMT?
12. Qual a média anual de recursos do IMT?
  - a. Em quais ações esses recursos são usados?
  - b. Quem são os principais beneficiados?
  - c. Como são definidos os critérios para a alocação dos recursos?
  - d. Qual retorno o setor público espera das ações que recebem recursos?
13. Qual a contribuição dos vereadores para as políticas públicas municipais de turismo?

### **Interação**

14. Como é a interação dos empresários de turismo com o setor público?
  - a. Onde ocorre esta interação?
  - b. Quais temas são tratados?
  - c. Quais empresários têm maior influência nas políticas públicas de turismo?
  - d. Quais benefícios eles obtêm com esta condição?
15. Quais os principais entraves para que os empresários interajam mais com o setor público?
16. Qual sua avaliação sobre o Conselho Municipal de Turismo?
  - a. O que é decidido no COMTUR?
  - b. Por que é comum os conselheiros enviarem seus suplentes às reuniões do COMTUR?
  - c. Como o COMTUR poderia funcionar de modo a melhorar a interação entre empresários e poder executivo municipal?
17. Comente sobre o histórico da relação entre os empresários de turismo e os prefeitos que governaram Curitiba?
18. Qual sua opinião sobre a interação do IMT com os empresários das regiões Alto Juvevê, Augusto Stresser, Praça da Espanha e Centro Histórico?
19. Qual o papel das associações empresariais nas políticas públicas de turismo?
20. Foram obtidos recursos federais para a troca das barracas da Feira do Largo da Ordem?
  - a. Como estes recursos foram obtidos?
21. Como foram obtidos recursos para a construção do novo centro de convenções?

- a. Quem participou da negociação?
  - b. Como os empresários que participaram da negociação alcançaram este posto?
  - c. O que os empresários almejam com essa colaboração?
  - d. Qual sua opinião sobre a gestão deste centro de convenções?
22. Quais transformações a relação dos empresários com a prefeitura sofreu ao longo dos anos?
23. Quais as expectativas da prefeitura em relação aos empresários?
24. O(a) sr.(a) se recorda de algum caso de decepção dos empresários em relação à prefeitura? Fale um pouco sobre esta situação.
25. Por que alguns empresários de turismo não interagem com a prefeitura?
26. Quais as vantagens da aproximação entre empresários e prefeitura?

### **Ambiente externo atual e considerações finais**

27. Como a Copa do Mundo de Futebol afetou o turismo em Curitiba?
- a. Como a Copa afetou a interação dos empresários com o setor público?
28. Como é a interação entre os empresários de turismo?
- a. Quando eles cooperam?
  - b. Quais os principais temas de conflito?
29. Que conselhos o(a) sr.(a) daria a um empresário sobre a interação com a prefeitura?
30. Por favor, com quais pessoas o(a) sr.(a) acredita ser importante eu conversar para compreender a interação com a prefeitura?
31. Há algo que o(a) sr.(a) gostaria de me perguntar?

**Muito Obrigado!**

**APÊNDICE 3 - RELAÇÃO ENTRE ROTEIRO DE ENTREVISTA E GRUPO DE VARIÁVEIS**

QUESTÕES	GRUPO DE VARIÁVEIS			
	INSTITUIÇÕES	INTERAÇÃO	POLÍTICA PÚBLICA	POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO
1.Fale sobre a relação dos empresários de turismo com a prefeitura.	X	X	X	X
2. Quais órgãos eram responsáveis pelo turismo antes da criação do IMT?	X		X	X
a.Nesta época quais eram os problemas enfrentados pelo turismo local?	X	X	X	X
3. Quais as ações desempenhadas pelo IMT desde sua criação até hoje?	X		X	X
a. Nestas ações como foi o envolvimento dos empresários?		X		
4.O(A) sr.(a.) se recorda de alguma ideia apresentada pelos empresários ao IMT ao longo dos anos que não foi adotada?		X		
5.Quais as contribuições as gestões que governaram Curitiba até hoje trouxeram para o turismo?	X		X	X
6.Quais os problemas o IMT enfrenta na condução do turismo em Curitiba?	X		X	X
a. Como é a influência dos demais órgãos da prefeitura nas políticas de turismo - Fundação Cultural de Curitiba, Secretária de Meio Ambiente, IPPUC, Secretaria de Comunicação?	X		X	X

QUESTÕES	GRUPO DE CONCEITOS			
	INSTITUIÇÕES	INTERAÇÃO	POLÍTICA PÚBLICA	POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO
7. Como o IMT define as ações prioritárias?	X	X	X	
a. Qual sua opinião sobre esta forma de condução da política de turismo?	X	X	X	
b. Qual a expectativa em relação ao PDITS e ao PRODETUR?	X			X
8. Quem toma as decisões sobre as políticas públicas de turismo em Curitiba?	X	X		
9. Na sua opinião porque o atual prefeito demorou aproximadamente 6 meses para nomear o presidente do IMT?	X	X	X	
10. Qual a média anual de recursos do IMT?	X			X
a. Em quais ações esses recursos são usados?	X			X
b. Quem são os principais beneficiados?	X	X		
c. Como são definidos os critérios para a alocação dos recursos?	X		X	X
d. Qual o retorno o setor público espera das ações que recebem recursos?	X	X		X
11. Qual a contribuição dos vereadores/deputados para as políticas públicas municipais de turismo?	X		X	X

QUESTÕES	GRUPO DE VARIÁVEIS			
	INSTITUIÇÕES	INTERAÇÃO	POLÍTICA PÚBLICA	POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO
12. Sobre a interação dos empresários de turismo com o setor público:	X	X		
a. Onde ocorre está interação?	X	X		
b. Quais temas são tratados?	X	X		X
c. Quais empresários estão mais envolvidos com as políticas públicas de turismo?	X	X		
d. Quais benefícios eles obtêm com esta condição?	X	X		
13. Quais os principais entraves para que os empresários interajam mais com o setor público?	X	X		
14. Qual sua avaliação sobre o Conselho Municipal de Turismo?		X	X	X
a. O que é decidido no COMTUR?	X	X		
b. Por que é comum os conselheiros enviarem seus suplentes às reuniões do COMTUR?	X	X		
c. Como o COMTUR poderia funcionar de modo a melhorar a interação entre empresários e poder executivo municipal?		X		X
15. Como é a relação dos empresários de turismo com os prefeitos que governaram Curitiba?	X	X		
16. Qual sua opinião sobre a interação do IMT com os empresários das regiões Alto Juvevê, Augusto Stresser, Praça da Espanha e Centro Histórico?	X	X		



QUESTÕES	GRUPO DE VARIÁVEIS			
	INSTITUIÇÕES	INTERAÇÃO	POLÍTICA PÚBLICA	POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO
17. Qual o papel das associações empresariais nas políticas públicas de turismo?	X	X		
18. Foram obtidos recursos federais para a troca das barracas da Feira do Largo da Ordem?				X
a. Como estes recursos foram obtidos?	X	X		
19. Como foram obtidos recursos para a construção do novo centro de convenções?	X	X		
a. Quem participou da negociação com o governo federal?	X	X		
b. Como os empresários envolvidos na negociação alcançaram este posto?	X	X		
c. O que os empresários almejam com essa colaboração?	X	X		
d. Qual sua opinião sobre a gestão do futuro centro de convenções?	X			X
20. Quais transformações a relação dos empresários com a prefeitura sofreu ao longo dos anos?	X	X		
21. Quais as expectativas da prefeitura em relação aos empresários?	X	X		X
22. O(a) sr.(a.) se recorda de algum caso de decepção dos empresários em relação à prefeitura? Fale um pouco sobre esta situação.	X	X		

QUESTÕES	GRUPO DE VARIÁVEIS			
	INSTITUIÇÕES	INTERAÇÃO	POLÍTICA PÚBLICA	POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO
23. Por que alguns empresários de turismo não interagem com a prefeitura?	X	X		
24. Quais as vantagens da aproximação entre empresários e prefeitura?		X		X
25. Como a Copa do Mundo de Futebol afetou o turismo em Curitiba?				X
a. Como este evento afetou a interação dos empresários com o setor público?	X	X		
26. Como é a interação entre os empresários de turismo?	X	X		
a. Quando eles cooperam?	X	X		
b. Quais os principais temas de conflito?	X	X		
27. Que conselhos o(a) sr.(a.) daria a um empresário sobre a interação com a prefeitura?	X	X	X	X
28. Por favor, com quais pessoas eu devo conversar para compreender a interação com a prefeitura?		X		

**APÊNDICE 4 - VARIÁVEIS E SUAS REFERÊNCIAS**

<b>GRUPOS DE VARIÁVEIS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>REFERENCIAS</b>
Instituições	Frequência; Investimentos Específicos; Racionalidade Limitada; Incerteza; Oportunismo; Coordenação	Williamson (1989); Hodgson (2007); Augier e Kreiner (2000); Hodgson (2007); Pessali e Dalto (2010);
	Confiança; Trajetória; Expectativa	Neale (1987); Nooteboom (1999); Olekalns e Smith (2006); Arthur (1994); David (1985); Konrad (2006); David (1994); Dequech (2012)
Interação	Negociação e Comando	Strauss (1978); Anderson (2011); Axelrod (1999); Olson (1999); Andreoni et. al (2003)
	Ação Coletiva dos Empresários	Diniz (1994); Doctor (2003); Schmitter (1974); Nelson (1998)
	Voz, Saída e Lealdade	Hirschman (1973); Witt (2011); Ping (1997); O'Donnell (1986); Teske et al. (1993); Gehlbach (2006); Hirschman (1978); Sharp (1984); Dowding et al. (2000); Pessali (2011)

GRUPOS DE VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO	REFERENCIAS
Política Pública	Influências na Formulação	Anderson (2011); Ikenberry (1988); Hirschman (1969)
	Hábitos na Defesa das Ideias	Kingdon (2006a); Goodin et al. (2009); Anderson (2011); March e Olsen (2008)
	Incrementalismo; Gerencialismo; Janelas de Oportunidade; Fóruns de Políticas Públicas; Interação entre Burocratas	Souza (2006); Dye (2009); Howlett et. al (2013); Kingdon (2006a); Cortes e Gugliano (2010), John (2012)
Política Pública de Turismo	Importância do Turismo no Setor Público	Elliott (1987); Beni (2006); Bruyn e Alonso (2012); Bramwell (2006); Krippendorf (1982); Stevenson et al. (2008); Fávero (2012); Lai et al. (2006); Krutwayshe e Bramwell (2010);
	Setor Público e os Aspectos Econômicos do Turismo	WTO (2000); Sessa (1976); Stevenson et al. (2008); Jenkins e Henry (1982); Valls (2006); Sinclair e Stabler (2002); Hall (1999); Dredge e Pfoor (2008); Pastras e Bramwell (2013); Araujo e Taschner (2012)
	Setor Público e a Sustentabilidade do Turismo	Dredge (2006); Richter (1985); Hall (1999); Bruyn e Alonso (2012); Ligerio (2010); Leiper (1979); Krippendorf (1982)