

UNIVERSIDADE ANHEMBI MORUMBI
LUCIANA CARLA SAGI

CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO DO TURISMO: ESTUDO DE
CASO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

São Paulo
2006

LUCIANA CARLA SAGI

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO DO
TURISMO: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE SANTA
CATARINA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
Hospitalidade, pela Universidade Anhembi Morumbi.

Orientador: Prof. Dr. Davis Gruber Sansolo

**São Paulo
2006**

Sagi, Luciana Carla.

Capacidade institucional para a gestão do turismo: estudo de caso do Estado de Santa Catarina / Luciana Carla Sagi. – 2006. xxf. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Hospitalidade) – Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo, 2006.

Bibliografia: f. x-x.

1. Capacidade institucional. 2. Gestão pública. 2. Turismo e política. 3. XXX. I. Título

CDD

LUCIANA CARLA SAGI

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO DO
TURISMO: ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE SANTA
CATARINA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Hospitalidade, pela Universidade Anhembi Morumbi.

Aprovado em

Prof. Dr. DAVIS GRUBER SANSOLO
Universidade Anhembi Morumbi

Prof. Dr. FLÁVIO RAMOS
Universidade do Vale do Itajaí

Prof^a. Dr^a. CÉLIA DIAS
Universidade Anhembi Morumbi

Dedico esta pesquisa ao Marco Aurélio, Flávio Agustini e à Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte de Santa Catarina por seu apoio, incentivo e paixão pelo turismo.

AGRADECIMENTOS

Se não fosse sua luz e crença em meu potencial, não seria tudo o que sou. O caminho pelo mestrado foi uma grande provação a qual agradeço todos os dias. Obrigada Deus, por me dar forças para não desistir de mim.

Davis, obrigada por acreditar, por ser meu amigo, por me apoiar, por ser mais do que meu orientador acadêmico e tornar-se meu orientador na vida. Obrigada pela sua paciência e seu bom coração.

Pai, a persistência, esforço e orgulho deste trabalho são frutos seus. Mãe, a humildade, crença e paixão contidas neste trabalho são frutos seus. Amo vocês

Ana, Paulo, Ana Júlia, Juliana, Koka, Gabi, Luccas, Gu, Tio Marcos, Zé e Vovó: fiquei dias procurando palavras para demonstrar meu agradecimento por tudo o que fizeram por mim neste período. Essa dissertação se realizou devido aos seus sorrisos e tranqüilidade. Amo vocês.

À Dóris e Jens por sempre acreditarem em mim, pela amizade, pelas possibilidades de enorme aprendizado profissional, acadêmico e pessoal.

À Ruschmann Consultores por me introduzir à Bela Santa Catarina.

Às instituições do Estado de Santa Catarina que contribuíram com suas informações e conhecimento para este trabalho. Obrigada por sua presteza e simpatia.

Aos professores e coordenação do mestrado, sempre atentos e à disposição, contribuindo com seu vasto conhecimento para este aprendizado. À Secretária do Programa, Alessandra, amiga de tempos, por proporcionar que este ambiente fosse acolhedor e amigo!

Aos meus colegas de mestrado, Dennis, Herbert, Lúcia, Patrícia, Sérgio, Thais e Vanina, pelo apoio e introdução ao mundo pedagógico.

À amizade da Aline, Cláudio, Danny, Marcelo e Santiago, que, além de me trazerem o sorriso diariamente, me confortaram e acenderam qualidades que eu havia esquecido.

À Luna, mesmo sem que você entenda, me ajudou muito a me centrar.

Ao Luiz por ser meu companheiro e fã, por se orgulhar e por me colocar no alto com todas as suas forças, mesmo que eu demorasse a entender.

Obrigada à todos por acreditarem, por me apoiarem. Essa jornada foi muito mais do que uma pesquisa acadêmica. Foi um processo de crescimento pessoal inesquecível graças à vocês!

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa exploratória descritiva utilizando-se de um estudo de caso para identificar as habilidades institucionais presentes para gestão do turismo no Estado de Santa Catarina. Compreendendo a gestão organizacional ou institucional como um fator estratégico para a operacionalização do planejamento público do turismo, enfocou-se, portanto, as habilidades estaduais para tal função. O governo brasileiro vem evoluindo no sentido institucional com a recente criação do Ministério de Turismo e propostas de regionalização, incentivando os estados a seguirem tal modelo. O Estado de Santa Catarina, em um planejamento macro, acabou por descentralizar seu governo e, vem procurando ao longo dos anos, seguir as tendências federais de desenvolvimento, principalmente em relação ao turismo. Neste sentido a evolução do turismo vem sendo bem sucedida e procurou-se analisar a compreensão das habilidades institucionais que proporcionam este quadro são de grande valia para identificar variáveis de boas práticas e desempenho. Para atingir os objetivos propostos este trabalho fundamentou-se em extensa pesquisa bibliográfica nas obras, artigos, documentos oficiais e matrizes legais bem como entrevistas com apoio de questionários nos órgãos de gestão pública de turismo no Estado. Foi possível verificar que o Estado de Santa Catarina apresenta cultura do turismo forte e apresenta processo de regionalização marcado por seus aspectos sociais refletidos na cultura e economia, bem como nas características geográficas que acabam por dividir o território, naturalmente. Conclui-se que o Estado de Santa Catarina apresenta habilidades institucionais em desenvolvimento, com plena coerência entre a política estipulada e alto grau de potencial para sua consolidação.

ABSTRACT

The research is a descriptive exploratory and has a case study to identify institutional abilities for tourism management in Santa Catarina State. This work was based on extensive bibliographical research in official documents, literature revision, articles, legal documents as well as interviews with support of questionnaires in the public administration agencies of tourism. It is concluded that Santa Catarina State presents institutional abilities in development, with full coherence between the stipulated politics and high degree of potential for its consolidation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. O desenvolvimento da política de turismo / processo de decisão.....	07
Figura 02. Os papéis do Estado no turismo	09
Figura 03. Sistema do ciclo político proposto por Easton	12
Figura 04. Sistema de turismo (SISTUR) – Modelo referencial	13
Figura 05. Subsistema da superestrutura do SISTUR	16
Figura 06. Papel do Estado	21
Figura 07. Estrutura de análise simplificada da capacidade institucional.....	23
Figura 08. Visão holística da capacidade institucional	34
Figura 09. Quadro de ações realizadas no Governo de Colombo Machado Salles (1971-1974)	62
Figura 10. Quadro de ações realizadas no Governo de Antônio Carlos Konder Reis (1975-1978)	64
Figura 11. Quadro de ações realizadas no Governo de Jorge Konder Bornhausen (1979-1982).....	67
Figura 12. Quadro de ações realizadas no Governo de Espiridião Amin Helou Filho (1983-1986)	72
Figura 13. Quadro de ações realizadas no Governo de Pedro Ivo Campos (1987-1990)	78
Figura 14. Quadro de ações realizadas no Governo Vilson Kleinübing (1991-1994).....	85
Figura 15. Quadro de ações realizadas no Governo Paulo Afonso Evangelista Vieira (1995-1998)	89
Figura 16. Quadro de ações realizadas no Governo Esperidião Amin Helou Filho (1999-2002)	92
Figura 18. Caminho para a democracia participativa	99
Figura 19. Organograma funcional da Secretaria de Estado da Organização do Lazer, 2003	107
Figura 20. Organograma funcional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, 2003.....	110
Figura 21. Organograma funcional da Santa Catarina Turismo – SANTUR, 2003	110
Figura 22. Lista dos municípios sedes das regiões administrativas	113
Figura 23. Novo organograma funcional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, 2004.....	113
Figura 24. Novo organograma funcional da Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Esporte, 2004.....	114
Figura 25. Quadro de ações desenvolvidas pela Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte 2003/2004	116
Figura 26. Itens do processo de elaboração dos produtos do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer	117
Figura 27. Ficha de critérios de hierarquização e priorização do lazer	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Métodos de planejamento turístico e direcionamento das políticas públicas	08
Tabela 02. Evolução de abordagens e técnicas de análise e desenvolvimento da capacidade institucional.....	33
Tabela 03. Quadro síntese – Variáveis de análise da capacidade institucional para gestão do turismo no Estado de Santa Catarina.....	50
Tabela 04. Instituições públicas de turismo em Santa Catarina – 1967/2006	54
Tabela 05. Marcos legais do turismo em Santa Catarina – 1965/2006	56
Tabela 06. Número de eventos realizados pelo Bureau Catarinense de Congressos – 1984/1986	70
Tabela 07. Quadro síntese – Variáveis de análise da capacidade institucional para gestão do turismo no Estado de Santa Catarina.....	94
Tabela 08.	
Tabela 09. Principais instituições relacionadas com o turismo no Estado de Santa Catarina por regiões	106
Tabela 09. Modificação na administração direta – Programa Cicerus	112
Tabela 10. Indicadores básicos de caracterização da demanda	120
Tabela 11. Matriz de avaliação das Unidades de Conservação	121
Tabela 12. Elementos para o êxito da competitividade pela sustentabilidade	121
Tabela 13. Programa de Desenvolvimento do Turismo – PDIL	126
Tabela 14. Quadro de cargos de acordo com a lei nº 345 de 25 de abril de 2005	129
Tabela 15. Quadro síntese das habilidades institucionais para a gestão do turismo	136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGETUR – Agência Goiana de Turismo
AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste Catarinense
ASTA – Sociedade Americana de Agentes de Viagens
BADESC – Bando de Desenvolvimento de Santa Catarina
BAHIATURSA – Empresa de Turismo da Bahia
BESC – Banco do Estado de Santa Catarina
BESCTUR – Besc Turismo
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CD – Desenvolvimento de capacidade
CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina S/A
CIDA – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
CITUR – Companhia de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina
CITUR-RODOFEIRA – Pavilhão do Centro de Informações de Promoções Turísticas
DEATUR – Departamento Autônomo de Turismo
DIGESC – Companhia de Divulgação e Comunicação do Estado de Santa Catarina
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
ERUSC – Empresa de Eletrificação Rural de Santa Catarina
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FISET – Fundo de Investimentos Setoriais
FNRH – Ficha Nacional de Registro de Hóspede
FUNDEC – Fundo Estadual de Defesa Civil
FUNDTUR – Fundação de Turismo do estado do Mato Grosso do Sul
FUNGETUR – Fundo Geral de Turismo
GETUR – Grupo Executivo para o Desenvolvimento do Turismo
HIDROMINAS – Águas Minerais do Estado de Minas Gerais
ITAG – Instituto Técnico de Administração e Gerência
JEOTES – Junta de Empresas Oficiais de Turismo do Extremo Sul
MEC – Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL Mercado Comum do Cone Sul
MTUR – Ministério do Turismo
OECD – Organização para Desenvolvimento e Cooperação Econômica
ONG – Organização não-governamental
PAG – Plano de Ação do Governo
PARANATUR – Paraná Turismo
PARATUR – Companhia Paraense de Turismo
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo
PCD – Projeto Catarinense de Desenvolvimento
PIEMTUR – Empresa de Turismo do Piauí
PLAMEG – Plano de Metas do Governo
PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
SANTUR – Santa Catarina Turismo S/A
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
SENAC – Serviço Nacional de Apoio ao Aprendizado
SERRATUR – Associação Regional de Turismo da Zona Serrana
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SOL – Secretaria de Organização do Lazer
SPG – Secretaria de Planejamento e Gestão
SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento do Sul
SULCATUR – Associação Sul Catarinense de Turismo
TAC – Transportes Aéreos Catarinenses
TID – Desenvolvimento Institucional Tradicional
TURESC – Empresa de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina

TURISLAG – Associação Regional de Turismo
TURISRIO – Companhia de Turismo no Estado do Rio de Janeiro
TURISUL – Associação Regional de Turismo do Sul Catarinense
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	04
1.1 Instituições, processos e conteúdos da política	04
2.2 Capacidade institucional	21
.....	21
2.2.1 <u>Desenvolvimento institucional tradicional (TID)</u>	24
2.2.2 <u>Governança</u>	26
2.2.3 <u>Economia institucional</u>	28
2.2.4 <u>Desenvolvimento da capacidade</u>	30
2.3 Níveis de capacidade institucional	33
2.3.1 <u>Indivíduo</u>	35
2.3.2 <u>A organização</u>	37
2.3.3 <u>Rede de organizações</u>	38
2.3.4 <u>Governança pública</u>	41
2.3.5 <u>Normas, valores e práticas sociais</u>	42
2.4 Capacidades e funções	44
2.4.1 <u>Avaliação, estratégias e objetivos da localidade</u>	45
2.4.2 <u>Projeto e execução da política</u>	45
2.4.3 <u>Monitoramento, avaliação, revisão e fiscalização</u>	46
3 INSTITUCIONALISMO PÚBLICO DO TURISMO EM SANTA CATARINA	47
3.1 Formação institucional e matriz legal	47
3.2 Inventário das políticas públicas em Santa Catarina	56
3.2.1 <u>Plano de Governo de Celso Ramos (1961-1966)</u>	57
3.2.2 <u>Plano de Governo de Ivo Silveira (1967-1970)</u>	59
3.2.3 <u>Plano de Governo de Colombo Machado Salles (1971-1974)</u>	61
3.2.4 <u>Plano de Governo de Antônio Carlos Konder Reis (1975-1978)</u>	63
3.2.5 <u>Plano de Governo de Jorge Konder Bornhausen (1979-1982)</u>	65
3.2.6 <u>Plano de Governo de Espiridião Amin Helou Filho (1983-1986)</u>	68
3.2.7 <u>Plano de Governo de Pedro Ivo Campos (1987-1990)</u>	73
3.2.8 <u>Plano de Governo de Vilson Kleinübing (1991-1994)</u>	79
3.2.9 <u>Plano de Governo de Paulo Afonso Evangelista Vieira (1995-1998)</u>	86
3.2.10 <u>Plano de Governo de Esperidião Amin Helou Filho (1999-2002)</u>	90
4 CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA – PERÍODO 2003/2006	93
4.1 Estabelecimento de variáveis de análise	93
4.2 Plano de governo de Luis Henrique da Silveira (2003-2006)	94
4.2.1 <u>Arranjo institucional</u>	97
4.3 Rede de organizações	100
4.4 Organização	107
4.4.1 <u>Estrutura administrativa</u>	107
4.4.2 <u>Estratégia</u>	115
4.4.1.2 <u>O Plano de Desenvolvimento Integrado de Lazer</u>	117

4.4.3 Recursos físicos	127
4.4.4 Recursos humanos	129
4.4.5 Práticas e processos administrativos	131
4.5 Indivíduos	132
4.5.1 Capacitação para desenvolvimento das tarefas	132
4.5.2 Motivação e funções	133
4.5.3 Percepções sobre a instituição	134
4.6 Síntese das habilidades institucionais da gestão pública	136
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
BIBLIOGRAFIA	140
ANEXO A	150

INTRODUÇÃO

Na presente Dissertação de Mestrado procurou-se, através de uma análise exploratória descritiva utilizando como técnica o estudo de caso, identificar e discutir as variáveis da capacidade institucional para a gestão pública do turismo no Estado de Santa Catarina.

Compreendendo a gestão organizacional ou institucional como um fator estratégico para a operacionalização do planejamento público do turismo, enfocou-se, portanto, as habilidades estaduais para tal função. O governo brasileiro vem evoluindo no sentido institucional com a recente criação do Ministério de Turismo e propostas de regionalização, incentivando os estados a seguirem tal modelo.

O Estado de Santa Catarina, em um planejamento macro, acabou por descentralizar seu governo e, vem procurando ao longo dos anos, seguir as tendências federais de desenvolvimento, principalmente em relação ao turismo. Neste sentido a evolução do turismo vem sendo bem sucedida e a compreensão das habilidades institucionais que proporcionam este quadro são de grande valia para identificar variáveis de boas práticas e desempenho.

Ao atuar em 2004 e 2005 em um projeto intitulado “Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer” como coordenadora da área de Esportes pela Ruschmann Consultores de Turismo, contratada pela então Secretaria de Estado da Organização do Lazer (atual Secretaria de Esporte, Cultura e Turismo) tive a possibilidade de me ambientar com a realidade do turismo no Estado e verificar a necessidade junto aos funcionários que atuavam com planejamento, seja no âmbito estadual ou regional, de estudos acerca da capacidade institucional para que o plano em elaboração pudesse ser colocado em prática, bem como ações futuras.

Assim, a pesquisa tem como objetivo contribuir na identificação de variáveis institucionais que vem afetando a gestão turística estadual – enfatizando as redes de organizações, a organização e os indivíduos que nela atuam, sendo este o problema de pesquisa. Para subsidiar esta pesquisa foi necessário buscar informações a cerca da estruturação e evolução institucional do turismo no Estado; das ações de turismo

desenvolvidas; da evolução dos planos governamentais e das habilidades institucionais atuais da gestão pública estadual do turismo considerando a organização, os indivíduos e os processos de parcerias.

Para tanto, foi estabelecido como problema de pesquisa a seguinte questão: como a habilidade institucional para gestão do turismo no Estado de Santa Catarina é caracterizada? Como pressupostos de pesquisa, utilizou-se o conhecimento prévio pessoal e profissional da situação institucional pública:

- O institucionalismo público do turismo apresenta boa habilidade para gerir a atividade e desenvolver suas tarefas, porém, encontra-se em estado de estruturação com potencial para melhor desempenho neste sentido;
- O institucionalismo público do turismo é deficiente em suas habilidades para gestão por falta de integração de esforços das entidades;
- O institucionalismo público é corporativista e possui plenas habilidades institucionais para gerenciar o turismo.

Em primeira instância a pesquisa aborda a teoria política e de avaliação institucional, seguida da evolução do institucionalismo turístico no Estado e por fim, a análise da atual capacidade institucional.

Foram visitadas as instituições responsáveis pela política de turismo no Estado de Santa Catarina, tanto a Secretaria de Esporte, Cultura e Turismo, quanto a SANTUR, além da Biblioteca Pública Municipal do Estado de Santa Catarina e o Acervo Público do Estado para resgatar informações históricas sobre as instituições e políticas desenvolvidas no Estado, contando assim, com um inventário político do Estado.

Complementarmente, foram realizadas entrevistas – com o apoio de questionário (Anexo A) – com os principais setores da Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes, bem como com indivíduos da SANTUR, órgão de promoção do turismo no Estado e com as Secretarias de desenvolvimento Regional presentes em 30 regiões administrativas no Estado. Além das entrevistas, durante o período compreendido entre 15 e 20 de junho de 2006 foi realizado acompanhamento das

rotinas da Secretaria, através da observação e conversas com os indivíduos de maneira informal, o que acabou por subsidiar análises contidas neste estudo.

A teoria política vem avançando no Brasil, a qual serviu de base para organizar as informações coletadas tanto sobre a política nacional quanto a específica de Santa Catarina. Para isto, foram utilizados estudos de institutos brasileiros que possuem compilações de informações a cerca do assunto, que muitas vezes pode ser extremamente extenso e detalhado em publicações teóricas. Destacam-se os trabalhos do GAPI – UNICAMP e os estudos do IPEA bem como a teoria de política e turismo através de estudos realizados por Becker (1999), Beni (1991, 1998, 2001), Cavalcanti e Hora (2002), Cruz (2000), Petrocchi (2001), Provinciali (1998) e Solha (2004), muitas vezes se baseando em estudos de caso em regiões turísticas. Há ainda, a teoria internacional como Acerenza (2002), Cooper et al (1995), Fuster (1974), Hall (2001), Lickorisch (1994), Lickorisch and Jenkins (2000), Goldner, Ritchie e Mcintosh (2000).

A pesquisa foi complementada ao longo do ingresso no mestrado, principalmente através dos seminários realizados em sala de aula, em que assuntos diretamente relacionados ao tema foram realizados, bem como a revisão de dados por parte da Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes e da Santa Catarina Turismo – SANTUR.

1 ASPECTOS TEÓRICOS DAS POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

1.1 Instituições, processos e conteúdos da política

As políticas públicas são entendidas, em sentido simples, como a intervenção do poder público na tentativa de destinar as verbas públicas para atendimento da população em um determinado campo social. Porém, sua definição apresenta maior complexidade. A teoria relativa às ciências políticas é ampla, atualmente vem se concentrando no campo das análises das políticas públicas e é diferenciada em três dimensões na literatura específica:

- **Polity (instituições políticas):** ordenamento do sistema político, delineado pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- **Politics (processos políticos):** processo político, frequentemente de caráter conflituoso no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- **Policy (conteúdos da política):** conteúdos concretos, isto é, configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas;

Muitas vezes o termo política é utilizado para designar diferentes aspectos e, apesar de cada um deles possibilitar análises pontuais, as três dimensões apresentadas estão interligadas e influenciam umas às outras. O autor Easton (1953, p. 130) considera “uma política uma teia de decisões que alocam valor”. Mais especificamente, Jenkins (apud GAPI, 2002, p. 2) vê política como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”. Segundo Hecló (apud GAPI, 2002, p. 3), o conceito de política não é “auto-evidente”. Ele sugere que “uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou “não-ação”), mais do que decisões ou ações específicas”.

Wildavsky (apud GAPI, 2002, p. 3) lembra que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo. Ham e Hill (apud GAPI, 2002, p. 3) analisam as “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões do que uma decisão”. Uma forma de resumir as características dos conceitos apresentados é dada por três elementos:

- Rede de decisões e ações que definem valores;
- Instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas;
- Algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo.

O termo política pode ser empregado de muitas maneiras. Por exemplo, para designar:

- Campo de atividade ou envolvimento governamental (social, econômica), embora com limites nem sempre definidos;
- Objetivo ou situação desejada (estabilidade econômica);
- Propósito específico (inflação zero) em geral relacionado a outros de menor ou maior ordem;
- Decisões do governo frente a situações emergenciais;
- Autorização formal (diploma legal), ainda que sem viabilidade de implementação;
- Programa (“pacote” envolvendo leis, organizações, recursos);
- Resultado (o que é obtido na realidade e não os propósitos anunciados ou legalmente autorizados);
- Impacto (diferente de resultado esperado);
- Teoria ou modelo que busca explicar a relação entre ações e resultados;
- Processo (os nove acima são “fotos” é necessário um “filme”: enfoque processual).

Resumindo, se faz necessário levar em conta os aspectos a seguir, para entender o conceito de política:

- A distinção entre política e decisão: a política é gerada por uma série de interações entre decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais (e não somente dos tomadores de decisão);
- A distinção entre política e administração;
- Que política envolve tanto intenções quanto comportamentos;
- Tanto ação como não-ação;
- Que pode determinar impactos não esperados;
- Que os propósitos podem ser definidos ex post: racionalização;
- Que ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo;
- Que envolve relações intra e inter organizações;
- Que é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores;
- Que é definida subjetivamente segundo as visões conceituais adotadas.

Para o autor Arrilaga (1955): “A política turística é, como o termo indica, a ação do Estado dirigida ao estímulo e proteção dos interesses turísticos nacionais”.

Para Beni (1998), a política de turismo é definida como:

Deve-se entender por política de turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país; determinam as prioridades de ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal (Beni, 1998, p.99).

Especificamente, em uma definição de política pública setorial, torna-se de extrema importância a compreensão da definição sobre o turismo. O ambiente em que está inserida, ou seja, a contextualização ampla do tema é essencial. Em função deste aspecto, Beni (1998) define três condicionantes, que norteiam a política: cultura, sociedade e economia. Discutindo o assunto com maior profundidade, define política como:

[...] um curso de ação calculado para alcançar objetivos. Os objetivos são direções gerais para o planejamento e a gestão do turismo, baseadas em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. Políticas são orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos operacionais da atividade (Beni, 1998, p. 107).

O autor Fuster, 1974 utiliza a definição de política de turismo de Merlo, que a considera como:

El sistema de procedimientos e iniciativas que el Estado determina y pone en marcha con el fin de obtener la más completa y orgânica valoración de sus propios recursos turísticos, y permitir el disfrute de ellos al mayor número possible de personas, dentro del marco de una unitária orientación económica y social.

Para Burns (1995), as ações definidas pelo governo (políticas) têm a capacidade de determinar o clima sócio-político e têm, em geral, provido os aparatos legais e condições para que o turismo seja operado nas localidades. De acordo com Edgell (apud Burns, 1995), desenvolver políticas de turismo envolve legislações, a criação de um clima financeiro favorável para o ambiente privado, a infra-estrutura necessária e estudos de mercado, apresentando o seguinte esquema:

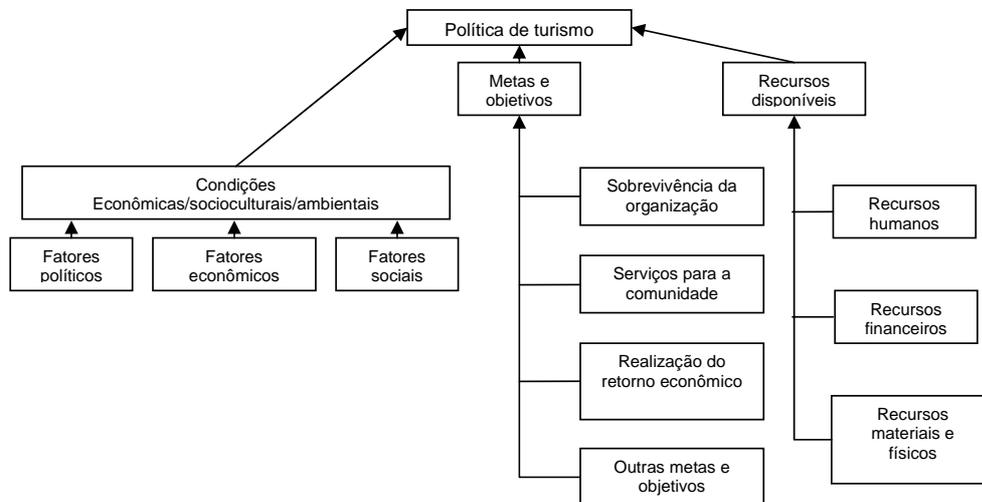


Figura 01. O desenvolvimento da política de turismo / processo de decisão. (Fonte: Edgell, 1990)

De acordo com Hall (2001, p. 26), “A elaboração de políticas públicas é antes de tudo, uma atividade política e essas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais dos governos e outros aspectos do sistema político”.

Em termos de seu conteúdo, para Cruz (2000, p.40) a política pública de turismo, “pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território”.

A necessidade de políticas referentes ao turismo e sua estruturação dentro da esfera pública, teve início, de acordo com Acerenza (1974), em função do poder econômico percebido pelos governos em relação ao movimento turístico. Com a evolução do turismo esta necessidade se ampliou. Hall e Getz (1987) discorrem sobre o tema demonstrando a evolução dos métodos de planejamento turístico ao longo do tempo, o que representa a própria função e necessidade das políticas. Em síntese o esquema abaixo demonstra as etapas percorridas:

Tabela 01. Métodos de planejamento turístico e direcionamento das políticas públicas

Tradição de planejamento	Atitudes relacionadas (Direcionamento das políticas)
Fomento	Exploração desenfreada de recursos naturais e culturais, prevendo-se apenas impactos positivos e o desenvolvimento é pautado em termos de empresa.
Econômico	Turismo é um setor capaz de gerar empregos, captar divisas e melhorar as relações comerciais, estimular o desenvolvimento regional, superar disparidades regionais.
Físico-Espacial	Turismo é tratado com um fenômeno espacial e regional, o desenvolvimento é definido em termos ambientais, com base na preservação dos recursos.
Comunidade	Busca de um desenvolvimento equilibrado do turismo através do controle de movimento local (alternativas para o turismo de massa) e o desenvolvimento é definido em termos socioculturais.
Sustentável	Busca-se a integração de valores econômicos, ambientais e socioculturais, finalmente, há o reconhecimento da dimensão política do turismo, o planejamento e a política são as pautas principais.

(Fonte: Hall e Getz, 1987 adaptado por Sagi, 2006)

Há diversos motivos pelos quais a política de turismo faz-se necessária. Para Cooper (1995), há 11 razões para que o Estado esteja envolvido com o turismo, ou seja, são os “problemas” que conseguem fazer com que exista a necessidade de que sejam enquadrados em um contexto político:

- Troca de capital estrangeiro e sua importância para o balanço de pagamentos;
- Criação de empregos e a necessidade de promover educação e treinamento;
- Uma indústria grande e fragmentada que requer coordenação cuidadosa quanto ao seu desenvolvimento e marketing;
- Maximizar os benefícios da rede para a comunidade receptora;
- Distribuir os benefícios e equalizar os custos;
- Criar a imagem da localidade como uma destinação turística;
- Prover infra-estrutura e serviços públicos como parte do produto turístico;
- Proteger os recursos turísticos e o meio ambiente;
- Regular os aspectos de comportamento social;
- Monitorar os níveis de atividade turística através de pesquisas estatísticas.

Para Bull (1991) há cinco áreas que os governos devem atuar em relação ao turismo, ou seja, sua função deve estar baseada nos seguintes aspectos: regulamentos, receber capital, injetar capital, redistribuição e economia, conforme demonstra o esquema a seguir:

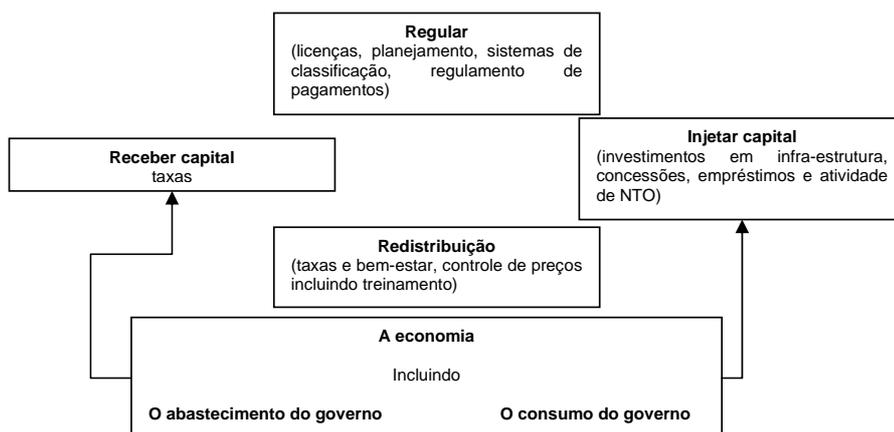


Figura 02. Os papéis do Estado no turismo (Fonte: Bull, 1991)

A política deve, portanto, ser encarada como uma consequência do ambiente político, dos valores e das ideologias, da distribuição do poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão (Simeon, 1976; Hall e Jenkins, 1995; Elliot, 1997). Novamente, ressalta-se o fato da política não ser meramente o planejamento de ações por parte do governo para desenvolver o turismo.

Em função da complexidade em torno da cada uma das dimensões políticas (*polity*, *politics* e *policy*) há, ainda, de se considerar os seguintes conceitos:

- ***Policy networks* (redes políticas):** podem ser compreendidas, segundo Heclo, como “as interações das diferentes instituições de grupos tanto de executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*” (apud Frey, 2000, p. 221). Desta forma há um sistema horizontal de relacionamento entre as instituições no sentido de cooperar e dividir esforços em busca de um objetivo comum. Tal sistema é de extrema importância em casos em que há necessidade de relacionamento de diversos setores, muito comum no turismo, além de distribuir melhor as verbas públicas.
- ***Policy arena* (arena política):** refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo, por partir do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação, ou seja, os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. (Frey, 2000, p. 223). Cada caráter, além de ser uma maneira de solução de conflitos políticos, pode ser caracterizado também em relação aos conteúdos das políticas e aos efeitos dos meios de implementação aplicados.
- ***Policy cycle* (ciclo político):** consiste em analisar as diversas fases relacionadas à política. Percebe-se, no entanto que há grande dificuldade

dos governos completarem estes ciclos, atendo-se, geralmente há apenas uma determinada fase seja por motivos ideológicos, de recursos, capacidade técnica, entre outros. No turismo, é chamada de planejamento turístico. Em consenso, há três principais fases, a de formulação, implementação e controle do impacto das políticas, as quais podem ser subdividas para maior organização e detalhamento, porém, basicamente cada fase poder ser caracterizada da seguinte maneira:

- **Formulação:** esta fase compreende a aceitação e a definição de problemas, ou análise situacional, que devem ser solucionados dentro de uma política. Segundo Frey (2000, p.227) um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como problemas políticos por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Porém, nem todos os problemas enquadram-se dentro de um processo político. É preciso, preliminarmente avaliar sua importância e impactos assim como avaliar as chances do tema se impor na arena política, ou seja, é importante que exista envolvimento relevante dos atores políticos. Após aceito o problema, parte-se para a elaboração de diretrizes, programas e projetos para resolvê-lo. São consideradas as diversas convergências dos atores políticos e as ações são hierarquizadas segundo critérios previamente elaborados;
- **Implementação:** é a fase destinada à concretização das ações formuladas. Durante este processo são utilizadas diversas ferramentas para a definição de “como” as ações entrarão em prática. Muitas vezes

observa-se que nesta fase os objetivos da formulação ocorrem de forma diferenciada do previsto. Nesta fase então, percebe-se os reais impactos e resultados das ações.

- **Controle do impacto das políticas:** são avaliados os programas, projetos e ações implementados buscando identificar os impactos resultantes. Esta fase pode tanto modificar um ciclo político, direcionando-o para que atinja de fato os objetivos estipulados ou que o suspenda completamente.

Para o autor Easton (1965), o ciclo político pode ser analisado dentro da teoria dos sistemas. Propõe que a atividade política é um sistema composto de uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva. Assim, a teoria dos sistemas proposta pelo autor, considera a vida política como um processo que engloba *inputs* (entradas ou perguntas), que vêm do ambiente externo (econômico, religioso, cultural etc.), que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas) – as decisões políticas – os quais, por sua vez, retroagem sobre o ambiente circundante, provocando, assim, sempre novas perguntas (Bobbio, 1997). O esquema proposto por Easton é apresentado a seguir:

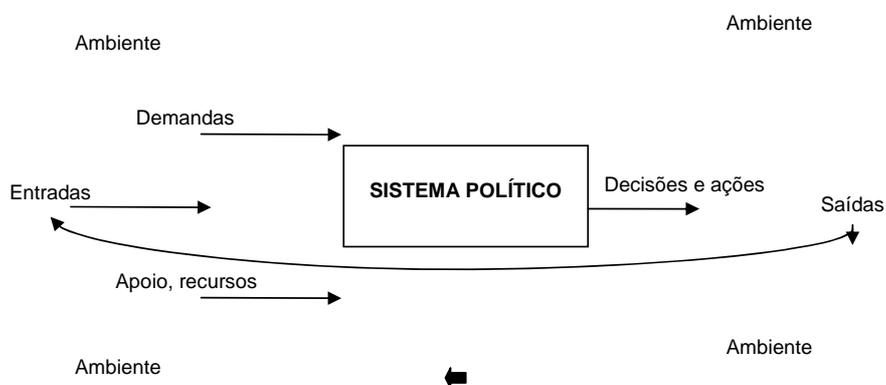


Figura 03. Sistema do ciclo político proposto por Easton (Fonte: Easton, 1965)

Em sua obra, *Análise Estrutural do Turismo*, Beni (1998), demonstra a inclusão da política no sistema de turismo, no estilo desenhado por Easton, bem como desenvolvido especificamente no turismo por outros autores como Cuervo (1967) e Leiper (1979), conforme pode ser analisado a seguir. Neste sistema os *inputs* e *outputs* são definidos pelo mercado, porém, com interferência do Estado no sentido de garantir os interesses da sociedade, uma vez que o turismo necessita da interferência política.

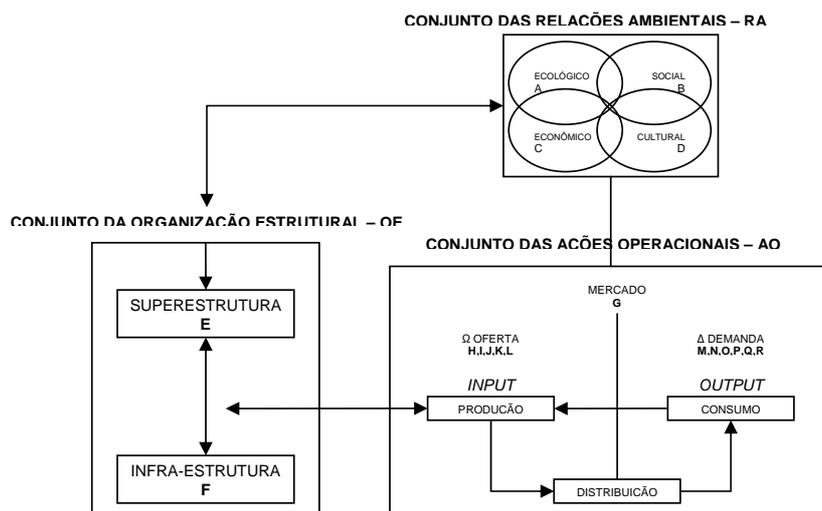


Figura 04. Sistema de turismo (SISTUR) – Modelo referencial (Fonte: Beni, 1998)

A partir dos conceitos analisados anteriormente, alguns sujeitos diretamente envolvidos com o processo político podem ser identificados. Primeiramente, identifica-se o Estado:

O Estado é uma e a primeira pessoa jurídica e, como tal, sujeito a direitos e deveres; é uma corporação ordenada e urbanizada política, jurídica e administrativamente. Personifica a comunidade humana que constitui a Nação, a qual está sentada em um território próprio e determinado. O Estado possui um poder superior originário e hierarquizado, o qual utiliza o povo para governar, com instrumento anti-conflitivo entre os diversos grupos sociais da comunidade, para exercer a soberania nacional e para fazer com que prevaleça o interesse geral sobre os interesses particulares, com quais satisfaz o propósito de suas origens e de sua finalidade social, Castro (apud Acerenza, 2002, p.270).

Complementarmente, de acordo com Acerenza (2002), há:

- **O povo:** é o elemento humano, indispensável para que o Estado exista. É o conteúdo ativo do Estado;
- **O território:** é a base física do Estado. Demarcado dentro de limites específicos é quem proporciona o contexto particular e os recursos materiais à população. O autor subdivide ainda o território em subsolo, espaço aéreo e águas jurisdicionais.
- **O poder:** Leon (apud Acerenza, 2002, p. 272) define o poder como “a faculdade do Estado inerente à soberania de que é titular para estabelecer e impor coativamente, por meio dos órgãos de autoridade pertinentes, as normas reguladoras da ordem jurídica, política e social até onde se estende sua jurisdição soberana”.

É importante destacar, os limites do poder do Estado, conforme estudo de Bobbio (1997), sobre liberalismo e democracia. Enquanto a sociedade apresenta carências, o governo surge para atendê-las, porém apenas sob determinados pontos. Atender a todas as necessidades muitas vezes pode não ser positivo para determinadas camadas. A tomada de decisão, neste caso, pode ser restritiva. Por isto, vem-se procurando cada vez mais novas formas de atuação governamental, respeitando singularidades de território e cultura, sendo uma das mais notáveis a descentralização.

Assim, verifica-se que, para analisar uma política, é necessário, ainda, levar em conta os seguintes aspectos:

- As organizações são influenciadas pelas sociedades nas quais operam;
- As atividades do estado nas sociedades modernas são essencialmente organizacionais.

O Estado se organiza com o intuito de dividir seu poder, geralmente em: poder ou órgão legislativo; poder ou órgão executivo e o poder ou órgão judiciário.

Independente da forma como o Estado está organizado surge o conceito de governo que é dado, em termos gerais, como a operacionalização das funções do Estado. Para cumprir suas funções o Estado utiliza da política, ou seja, organiza instituições para cada setor necessário, bem como determina as ações a serem desenvolvidas. Ainda, haverá grupo de organizações complexas, conectadas umas às outras, geralmente por dependência de recursos.

Dentro da estrutura do Estado, ou da estrutura administrativa, o turismo ocupa posicionamentos diferenciados e não há um padrão mundial. Cada país, estado e cidade apresenta estruturas diferenciadas. Em 1955 foi publicada a primeira obra literária sobre política pública na área de turismo, produzida por José Ignacio de Arrillaga demonstrando o sistema político presente na Espanha bem como seu organograma.

Anos mais tarde, um documento intitulado Compêndio sobre o turismo da Organização Mundial de Turismo datado de 1975, citado por Acerenza (2002, p. 281), demonstra que o turismo pode apresentar, em termos de país, a seguinte hierarquia: Ministério, Secretaria de Estado, Departamento, Direção, Escritório, Comissão e Serviços de viagens.

Aponta, ainda, que o turismo pode estar localizado em diferentes ministérios ou secretarias, como por exemplo: Ministério de Indústria e Comércio, Secretaria de Cultura e Turismo, entre outros. Tal fato se dá pela dificuldade de posicionar o turismo dentro da administração pública e sua abrangente relação com outros setores. Cada governo irá direcionar o turismo de acordo com suas ideologias e a *policy* pretendida. É neste sentido que Acerenza aponta os seguintes fatores que podem condicionar o posicionamento do turismo:

- O alcance de objetivos no campo econômico (desenvolvimento nacional e regional);
- No social (geração de empregos, redistribuição da renda e descanso e lazer de todos os assalariados);
- No cultural (ampliar o conhecimento da população sobre fatos históricos e culturais);

- No campo político (integração nacional, com exceção da segurança nacional, projeção da imagem do país no exterior).

Dentro da análise sistêmica proposta por Beni (1998), a questão institucional do turismo é chamada de superestrutura, a qual é responsável pela definição do sistema nacional de turismo, ordenação jurídico-administrativa, determinação das ações normativas e executivas e políticas básicas, as quais irão se tornar políticas nacionais de turismo operacionalizadas através dos planos nacionais os quais receberão *feedback* do mercado e serão retroalimentados.

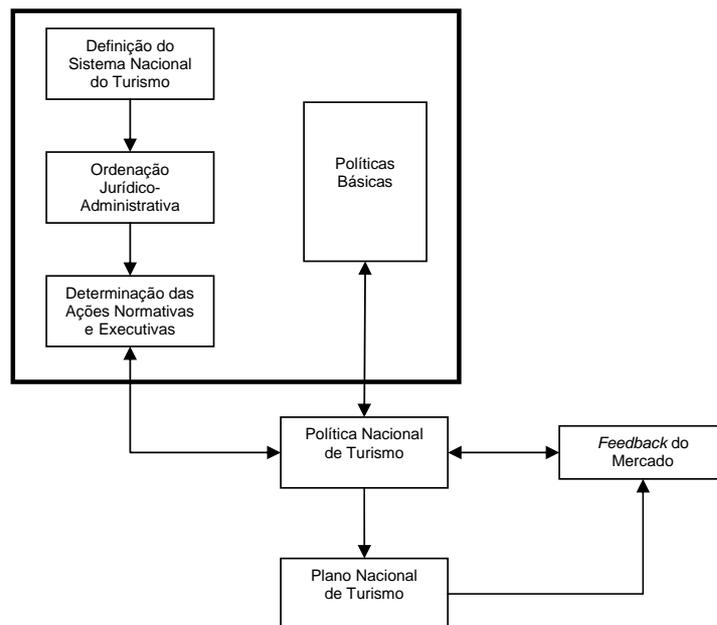


Figura 05. Subsistema da superestrutura do SISTUR (Fonte: Beni, 1998)

A ambientação da política pode variar, ainda, em nível nacional, estadual, regional e municipal, embora os conceitos se apliquem igualmente a todas elas. Geralmente, as políticas nacionais devem nortear as Estaduais, e conseqüentemente as municipais e há, logicamente, particularidades em cada esfera, principalmente em função dos recursos, ideologia, necessidades e normas específicas, entre outros. Além desta relação, há de se considerar o turismo com outros setores os quais podem e muitas vezes devem estar associados em um organograma da área.

Em face dos pontos abordados quanto à necessidade e importância da edificação de uma política de turismo, a estrutura administrativa passa a ser denominada instituição, ou *polity*, uma vez que, segundo Duncan (1967, p. 42):

[...] as organizações podem ser denominadas de instituições quando elas desenvolvem a capacidade de agir como agente de uma sociedade em âmbito maior na produção de funções e serviços de grande valor para esta sociedade [...] serve como modelo para definir legítimos padrões normativos e de valores, conservando-os e protegendo-os para a sociedade como um todo.

Complementarmente, Selznick (1962, p. 6) define:

Organizações são instrumentos técnicos utilizados para mobilizar as energias humanas e direcioná-las no sentido de um dado conjunto de objetivos [...] delega-se autoridade, estabelece-se canais de comunicações e delinea-se alguma maneira de coordenar tudo aquilo que foi dividido e parcelado [...] é governado por idéias de racionalidade, um claro sistema conscientemente coordenado de atividades [...] se apresenta como um instrumento racional idealizado para realizar certo trabalho [...] Uma instituição por outro lado, está muito mais próxima de um produto natural das necessidades e pressões sociais – um organismo autoadaptativo e responsivo.

Compreender como as instituições estão organizadas e capacitadas, bem como as ligações e redes intra e inter agências, determinadas por fluxos de recursos e de autoridade, os processos de decisão que podem ser influenciados por grupos políticos inseridos no interior da estrutura administrativa ou influências de grupos externos, assim como a relação estabelecida com a sociedade se fazem de extrema importância para identificar a situação em que a instituições encontram-se, seja do ponto positivo ou negativo, para atingir os objetivos a que se propõem.

As instituições públicas dividem-se em dois grupos: administração direta e administração indireta. A administração direta, conforme aponta Silva (1996:261) “compreende toda a estrutura ‘integrada e subordinada’ diretamente ao gabinete do Governador, do Vice-Governador e das Secretarias de Estado”. Já a administração indireta (1996:265):

Compreende as instituições públicas que possuem personalidade jurídica própria, como as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. Esta estrutura está vinculada diretamente ao Gabinete do Governador ou do Vice-Governador nos casos previstos em Lei ou então às Secretarias de estado em casos específicos em que esteja enquadrada na área de competência.

O objetivo da administração indireta é a execução de algumas tarefas de interesse do Estado por outras pessoas jurídicas. Quando as tarefas são delegadas por contrato ou ato administrativo, têm-se os concessionários e os permissionários de serviços públicos. Quando a lei cria as entidades responsáveis, surge a administração indireta. Os organismos públicos, podem por sua vez ser centralizados ou descentralizados, conforme descreve Acerenza (2002):

- **Centralizado:** é aquele criado dentro da própria estrutura administrativa. Pode ocupar diferentes posições e hierarquias na estrutura organizacional. Como ponto positivo o autor levanta a melhor adaptação das políticas de condução do setor em relação às políticas gerais de desenvolvimento econômico e social. No entanto, como aspecto desfavorável, há um risco de influência da burocracia, o que pode afetar as ações esperadas do órgão devido à lentidão dos processos. Tem-se como exemplo os Ministérios, Direções Nacionais, Escritórios Nacionais, Serviços Nacionais e Serviços de Viagens.
- **Descentralizado:** é constituído por uma lei do próprio Estado, possui personalidade jurídica, autonomia técnica e administrativa e está vinculado ou dependente de um ministério ou de uma secretaria de Estado. Como exemplo tem-se as comissões, institutos, empresas e corporações. São órgãos que apenas operam as políticas que são definidas pelos ministérios ou secretarias às quais estão vinculadas. No Brasil, de acordo com o art.4º, II, do Decreto-Lei nº 200/67, a administração indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- **Autarquias:** entidade auxiliar da administração pública estatal criada por Lei, autônoma e descentralizada. Executa funções típicas da administração pública e os recursos humanos ocupam cargo público. Seu patrimônio e receita são próprios, porém amparados pelo Estado. O patrimônio é formado por recursos próprios e a organização interna pode ser definida através de decretos (poder executivo); portarias (ministérios, secretarias); regimentos ou regulamentos internos. No Estado de Santa Catarina tem-se como exemplo o Departamento de Transportes e Terminais – DETER, autarquia vinculada atualmente à Secretaria de Estado da Infra-Estrutura – SIE. No Brasil, cita-se o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social atualmente vinculado ao Ministério da Previdência Social.

- **Empresas públicas:** pessoa jurídica de capital público, instituído por um ente estatal (União, Estado ou Município), com a finalidade prevista em Lei. A finalidade é sempre de natureza econômica, uma vez, tratando-se de empresa, ela deve visar o lucro, ainda que seja utilizado em prol da comunidade. Quanto ao capital, difere das sociedades de economia mista, porquanto nestas, ainda que a titularidade também seja do Poder Público, o capital social é dividido também entre particulares, que adquire suas quotas por meios da compra de ações. A administração das empresas públicas no Brasil é feita por dirigentes nomeados pelo Presidente da República, consistindo em pessoas do próprio quadro funcional. Além dos empregados de carreira, há outros trabalhadores que cumprem funções nestas empresas. É o caso dos terceirizados, estagiários e voluntários. São exemplos de empresas públicas no Brasil, a Caixa Econômica Federal, a

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e, no Estado de Santa Catarina, a CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina.

- **Sociedades de economia mista:** pessoa jurídica, constituída por algum ente estatal (União, Estados ou Municípios), sob o regime de Sociedade Anônima, no qual o Governo é o principal acionista e os particulares são sempre minoritários. São apenas operativos já que as normas são definidas exclusivamente pelo Estado. Não possuem nenhum vínculo de dependência com entidades oficiais e possuem um conselho de administração designado pela assembléia de acionistas. Neste conselho o Estado é representado por um delegado que tem a função de garantir os interesses sociais e adequabilidade das atividades do órgão com a política instituída pelo Estado. Difere-se das Empresas Públicas, as quais possuem 100% de capital público. Difere-se também das Sociedades Anônimas em que o governo tem posição acionária minoritária, pois nestas o controle da atividade é privado. Exemplos de sociedades de economia mista no Brasil são a Petrobras e o Banco do Brasil. Em Santa Catarina a SANTUR – Santa Catarina Turismo é um exemplo.

- **Fundações públicas:** as fundações públicas são formas de autarquia, porém diferem da mesma em relação à sua base estrutural. Enquanto as autarquias possuem base corporativa (associativa), as fundações possuem base fundacional (patrimonial). As fundações públicas são organizações criadas para um fim específico. Em Santa Catarina um exemplo é a FATMA – Fundação do Meio Ambiente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável.

Além da estrutura administrativa-jurídica das instituições, para que o Estado cumpra com seu papel, é necessário um conjunto de habilidades organizacionais, as quais são analisadas no conceito de capacidade institucional, abordado no capítulo a seguir e foco maior deste estudo.

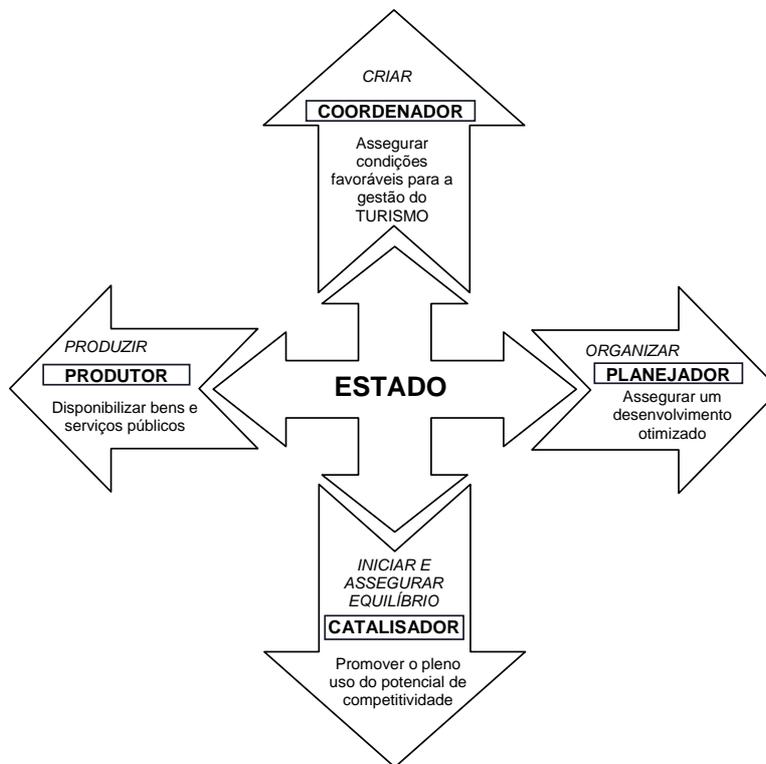


Figura 06. Papel do Estado (Fonte: Ruschmann Consultores, 2004)

1.2 Capacidade institucional

Grosso modo, de acordo com o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2002), capacidade é definida como “a habilidade de indivíduos, instituições e sociedades de desempenhar funções, solucionar problemas, definir e atingir objetivos de uma maneira sustentável”. Em outros termos, a capacidade é entendida como a habilidade das pessoas, organizações e a sociedade como um todo de administrar seus casos com sucesso.

Em termos amplos, significa um conjunto de indivíduos que possuem a habilidade – apoiados por sistemas de decisão e a infra-estrutura necessária – para identificar, formular e analisar os problemas de relevância particular para suas sociedades, e construir estratégias efetivas para solucioná-los. Para ser efetiva, tal capacidade deve ser edificada em todos os setores da sociedade – governo, empresariado, instituições educacionais, mídia e sociedade civil – com oportunidades para fortalecer experiências colaborativas capazes de conduzir para uma tradição de interação dinâmica entre elas.

A capacidade também se refere à habilidade de indivíduos de elaborar e implementar decisões e desempenhar funções de uma maneira efetiva, eficiente e sustentável. No nível institucional, o esforço é focalizado em capacidades organizacionais e funcionais, assim como a habilidade institucional de adaptar-se à mudança. O objetivo é desenvolver instituições como um sistema total, incluindo os indivíduos, grupos e organizações envolvidos nos processos de construção ou desenvolvimento da capacidade.

O conceito de capacidade institucional é um alvo movente desde que o campo evoluiu ao longo dos anos a partir de um foco inicial no desenvolvimento e fortalecimento de organizações individuais e provimento de treinamento técnico e gerencial para suportar o planejamento integrado e os processos de decisão entre instituições. (...) Hoje, a capacidade institucional implica muitas vezes um foco amplo de *empowerment*⁸, capital social e um ambiente facilitador, assim como a cultura, valores e relações de poder que nos influenciam (Segnestam, 2002).

De acordo com Skocpol (1990) e Howitt (1977) a capacidade institucional é o resultado da análise comportamental focando as ações dos governos em definir a capacidade das organizações públicas. Tais definições assumem que a capacidade institucional é a habilidade de realizar funções, tornando a autonomia importante “para realçar a potencialidade de governos locais as execuções de forma inteligente e eficiente sob seu próprio direcionamento” (Lindley, 1975). De acordo com Lindley,

⁸ processo de reconhecimento, criação e utilização de recursos e de instrumentos pelos indivíduos, grupos e comunidades, em si mesmos e no meio envolvente, que se traduz num acréscimo de poder - psicológico, sócio-cultural, político e econômico - que permite a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania

a capacidade institucional tem um outro significado: a habilidade de escolher que fins perseguir e a disposição para tomar atitudes a fim de atingi-los.

Complementarmente, de acordo com a instituição Capacity.org (2003) a capacidade institucional refere-se ao funcionamento de 'regras do jogo' adequadas e que funcionem na organização ou entre organizações para atingir objetivos, realizar tarefas e de se ajustar constantemente frente a novos desafios. Há diversas instituições formais e informais operando entre e em volta de um sistema ou programa. Particularmente, uma delas cuida das seguintes práticas e regras formais e informais de comportamento que geram e garantem:

- Prestação de contas à sociedade (*accountability*);
- Responsabilidade financeira;
- Balanço entre incentivos à equipe (remunerações e sanções) e obrigações;
- Conformidade entre as práticas existentes de trabalho e as regras;
- Cooperação e coordenação a fim de produzir sinergias e acabar com desequilíbrios de forças destrutivas entre as organizações; e
- Uma sede institucional

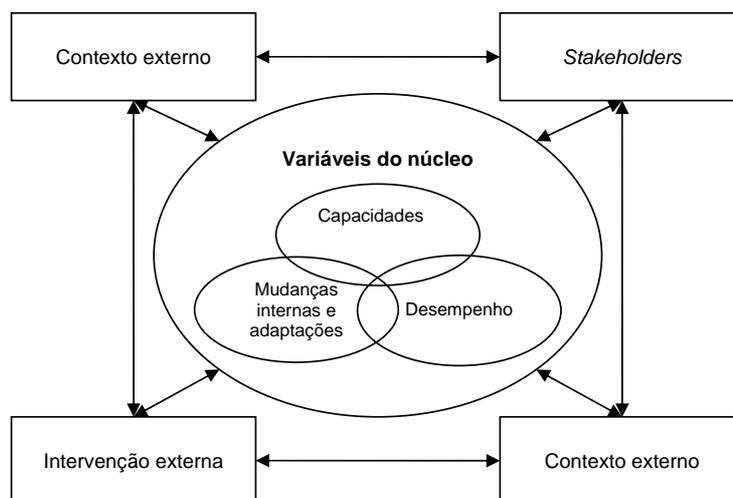


Figura 07. Estrutura de análise simplificada da capacidade institucional⁹ (Fonte: Capacity.org, 2003)

⁹ O termo "stakeholders" foi criado para designar todas as pessoas ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma organização.

Conforme abordado, a capacidade institucional pode ser traduzida em uma ferramenta de análise situacional das habilidades de uma determinada instituição. Esta técnica surgiu como resultado de metodologias de desenvolvimento e análise elaboradas para países ao longo dos anos, principalmente através de organismos de desenvolvimento mundiais como o Banco Mundial, UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, PNUD e agências de desenvolvimento.

Existem quatro principais perspectivas de estudo nesta área, de acordo com o PNUD (2001): desenvolvimento institucional tradicional, o qual assumiu diversas formas desde seu surgimento, em 1950; governança, economia institucional e desenvolvimento de capacidades os quais surgiram no final da década de 80 e início da década de 90. Tais abordagens buscam propor formas de desenvolvimento de habilidades organizacionais para que as instituições possam atuar de forma a dar o melhor de si para executarem suas políticas e são apresentadas a seguir.

1.2.1 Desenvolvimento institucional tradicional (TID)¹⁰

Enfatiza os conceitos e técnicas de análise de gestão e desenvolvimento organizacional, a maioria baseada na teoria de administração ocidental. Como uma categoria, o TID inclui: o *institutional building* ou “construção” institucional / desenvolvimento institucional que data de 1950 a 60; o fortalecimento institucional (*institutional strengthening*) na década de 60 e o desenvolvimento administrativo (*management development*) na década de 70.

O TID permanece, de acordo com o PNUD (2001), como a forma predominante de pensamento sobre aos aspectos relativos a instituições e capacidade nos países em desenvolvimento. Suas principais características são apresentadas a seguir:

¹⁰ Tal sigla é a adotada pela língua inglesa para o termo *Tradicional Institutional Development (TID)*, aqui traduzido como Desenvolvimento Institucional tradicional.

- É focado naquilo que a organização possui, isto é, analisa a distribuição de recursos organizacionais incluindo a estrutura, descrições de trabalho, habilidades do pessoal, custos operados e sistemas de informação;
- também, aborda o que a organização faz, isto é, seu desempenho, ou como a organização realiza funções específicas tais como planejamento estratégico, gerência financeira, entrega de serviços, políticas de pessoal, manutenção, auditoria, monitoramento e administração de interesses externos. Desta forma, como aponta o CIDA (2003) o TID trata mais das “porcas e dos parafusos” do funcionamento da organização e dá importância particular à melhoria e ao impacto de procedimentos administrativos — boas técnicas — no desempenho de organizações.
- Tende a concentrar-se na avaliação de organizações individuais formais e particularmente no seu funcionamento interno. Neste sentido, fornece uma perspectiva do interior organizacional com menos atenção às influências contextuais externas no desempenho, nas demandas dos clientes e dos beneficiários e nos relacionamentos necessários à sustentabilidade.
- normalmente era compreendido como um componente secundário de programas de desenvolvimento e de atividades dos projetos (por exemplo: as atividades de fortalecimento institucional como treinamentos).
- permanece como a abordagem mais tecnocrática¹¹ de todas as perspectivas das demais abordagens institucionais. A idéia do TID está centrada na engenharia organizacional. Dá menos atenção à política burocrática e aos aspectos como a cultura e motivação organizacional. Desta maneira, a maioria de análises de TID cita a falta de habilidades de gerência e de procedimentos administrativos apropriados como as causas do baixo desempenho organizacional. Suas recomendações

¹¹ Sistema político em que os técnicos predominam

convencionais são treinamentos, o provimento de auxílio técnico e algum tipo de sistema de desenvolvimento.

De acordo com o CIDA – Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (2003) o TID tornou-se lentamente uma forma alternativa de análise institucional – útil e suficiente em certas circunstâncias, porém, por si só, insuficiente para lidar com as demandas correntes. A limitação do seu foco no desenvolvimento de organizações formais é atualmente mais reconhecida: a atenção aos sintomas em detrimento das causas do desempenho insuficiente, a preocupação com soluções técnicas, a concentração limitada em organizações formais ao contrário das instituições informais e a falta de uma perspectiva sistêmica. No entanto é uma influência importante no desenvolvimento das abordagens analíticas mais aprimoradas que foram desenvolvidas posteriormente.

1.2.2 Governança

Em contraste à visão técnica do desenvolvimento institucional tradicional, o enfoque da governança está centrado nos aspectos políticos. A suposição básica é que a distribuição e o exercício do poder político são tão impactantes no funcionamento das organizações quanto na reestruturação interna e melhorias. Supõe-se que os países com sistemas políticos mais participativos e democráticos apresentarão melhor desempenho organizacional em longo prazo do que aqueles com formas de governo mais autocráticos¹². A boa governança é vista como primordial para criar e gerenciar um ambiente institucional auto-sustentável.

- No setor público, a perspectiva da governança se estende além dos tradicionais atores burocráticos assim como comissões de planejamento e linhas ministeriais e relações com organizações como tribunais, assembleias legislativas, comissões eleitorais e, até mesmo, partidos políticos. Abrange, também o desenvolvimento de uma série de instituições não-governamentais incluindo Ongs – Organizações não-governamentais, a mídia e grupos da comunidade.

¹² Refere-se ao governo baseado em um homem só, que exerce a autoridade ilimitada.

- A habilidade da sociedade criar confiança permitindo que pessoas trabalhem em conjunto de forma produtiva é vista como um fator crítico determinante em uma boa governança. No geral, o contexto da governança – econômico, político, social e cultural – ganha mais atenção do que no TID. O poder político e econômico de grupos diferentes na sociedade é importante. A governança levanta questões relativas às implicações políticas para o fortalecimento de determinadas organizações.
- Dá mais atenção ao impacto do sistema legal. O desempenho dos tribunais, direitos da propriedade e restrições legais na atuação do governo, a base estatutária para atividades como regulamentos relativos ao meio ambiente, são exemplos de aspectos legais que podem determinar o desenvolvimento organizacional.
- Tal abordagem é mais normativa e menos limitativa e tecnocrática do que o TID. Dá mais importância aos valores sociais como prestação de contas à sociedade, transparência, legitimidade, participação e honestidade em casos públicos. Desta forma, a efetividade do desempenho organizacional vem mais da cultura política de uma localidade do que da eficiência interna das organizações. Os aspectos da governança estão intimamente ligados à democratização e direitos humanos.
- Em contraste com o lado de “provimento” da perspectiva do TID, a abordagem da governança dá mais importância ao lado da “demanda”, isto é, a ideia de que o pluralismo político, participação e grandes responsabilidades podem combinar-se entre si permitindo que os *stakeholders*, grupos de clientes e beneficiários possam demandar desempenho das organizações, particularmente aquelas do setor público. O crescimento institucional é visto como dependente de um grau extenso de barganha, mediação e construção de consensos entre os *stakeholders*, burocracia e líderes políticos.

A perspectiva da governança adicionou complexidade a estruturação e administração de programas institucionais e de capacidade. O aspecto relativo ao comprometimento político de reformar tornou-se muito importante. O número e

preferências dos clientes e *stakeholders* cresceu. O impacto do contexto de mudança organizacional mudou – o ambiente torna-se um fator a ser considerado. O desempenho organizacional pode, em algumas instancias, ser visto como um efeito de mudanças profundas em uma sociedade que requer períodos longos para sustentar-se.

1.2.3 Economia institucional

Um número crescente de analistas e alguns especialistas, especialmente no Banco Mundial, aplicam atualmente, técnicas de micro economia para análises institucionais sobre o título de “nova” economia institucional. A economia institucional procura desempenhar o papel que os sistemas de preços e direitos de propriedade têm na economia clássica – para canalizar o comportamento de interesse pessoal dos indivíduos longe das atividades puramente redistributivas assim como a produtividade social coordenada.

- Os incentivos são importantes no desempenho institucional. A economia institucional dá menos atenção aos aspectos técnico-administrativos presentes no TID e foca-se mais no papel e motivação dos indivíduos tanto dentro das organizações como fora das mesmas. Os programas participativos são vistos como intencionalmente racionais e que buscam aumentar seus objetivos.
- Informação do programa – seu custo, duração, conteúdo, distribuição, risco de uso e exatidão – são cruciais na determinação do comportamento organizacional dos participantes do programa. A assimetria de informações (significa que alguns participantes possuem acesso a melhores informações do que outros) apresenta um imenso impacto institucional. A transparência de informação e o acesso de grupos participantes aos dados de desempenho são críticos. Tal fato pode determinar a “saída, participação ou lealdade” dos participantes.
- Projetos e programas são vistos como um conjunto de contratos ou acordos ligando indivíduos principais e agentes, isto é, donos, contratantes, consultores, participantes e beneficiários. A estrutura e conduta do agente principal de relacionamento ambas junto com organizações de desenvolvimento (por exemplo, entre o PNUD e suas

agências executoras), entre investidores e países parceiros e sobre organizações indígenas (por exemplo, entre os ministérios da saúde e Ongs) tem um impacto crítico no desempenho organizacional. A economia institucional vê, assim, o desenvolvimento institucional como o resultado das atividades de múltiplos atores com interesses diferentes atuando em relacionamentos interdependentes complexos de longo prazo enfrentando processos incertos, incentivos, sanções e riscos.

- Foca sua atenção tanto em organizações formais quanto em departamentos governamentais ou setores privados de empresas e instituições informais como o mercado e as relações sociais. De acordo com o CIDA (2003), as instituições são vistas como “regras do jogo” (incluindo relações informais como normas culturais e percepções legais e religiosas) que desempenham um papel chave na definição de padrões de comportamento organizacional para atores como os departamentos governamentais. Algumas improvisações sustentáveis do desempenho organizacional podem ser esperadas na falta de mudanças das regras do jogo impostas.
- A partir da perspectiva da economia institucional, o desempenho organizacional depende da qualidade do ajuste entre os arranjos institucionais (por exemplo, da posse pública e operação pública, posse pública e operação privada, posse privada e operação privada e provisões para a comunidade) e os atributos dos bens e serviços que estão sendo produzidos em um ambiente social e físico particular. Mais do que qualquer outra perspectiva, a economia institucional direciona-se para as implicações institucionais da área pública contra bens privados. Posiciona-se contra as estruturas burocráticas grandes e tem preferência para aproximações mais descentralizadas que permitem que os cidadãos “clientes” exerçam maior pressão para um bom desempenho em áreas geográficas menores como municípios.
- A economia institucional tenta trazer benefícios das forças do mercado e competitivas para dentro do programa ou hierarquia organizacional. Os clientes podem possuir informações e ter poder sobre o mercado (como *vouchers* escolares) os quais eles podem utilizar para recompensar ou punir prestadores de serviços. Paraestatais podem ser sujeitadas a

pressões competitivas em um esforço para induzir melhor desempenho. As forças de mercado também podem ser introduzidas para promover a competição interna entre indivíduos, seções e grupos. A competição desempenha um papel superior do que a supervisão hierárquica se transformado, assim, no elemento principal do controle.

A economia institucional permanece a menos compreendida das quatro perspectivas, porém apresenta crescimento potencial em uma época que os relacionamentos organizacional estão se tornando mais variados e voltados para o mercado.

1.2.4 Desenvolvimento da capacidade

A quarta e última perspectiva é a chamada *capacity building* / “construção” da capacidade ou desenvolvimento da capacidade (*capacity development*) (CD). Assim como o enfoque da governança, representa uma abordagem macro institucional se comparada com a abordagem micro do desenvolvimento institucional tradicional. O CD é um enfoque síntese das abordagens gerencial, político e econômico das três perspectivas anteriores.

- O CD busca construir o Estado capaz e realçar e desenvolver amplas funções da gerência pública como a formulação da política ou a reforma do setor público. Assim, a perspectiva do CD é uma resposta ao crescimento dos problemas complexos, multifacetados que requerem a participação de muitas organizações no setor público e privado em áreas como gerência ambiental, saúde pública, promoção de exportação e a administração da justiça.
- O CD vai além da tradicional engenharia organizacional. Está tornando-se aparente que simplesmente a re-organização ou construção terá pouco efeito na ausência de circunstâncias de suporte – como noções amplas de prestação de contas à sociedade, transparência, confiança social e mais participação e habilidade de desenvolver programas de investimento para promover a aprendizagem social. No final, os

programas institucionais e de capacidade são tanto exercícios na inovação social como na melhoria técnica.

- Mais do que as demais abordagens, o CD busca redes e *clusters* de organizações supondo que o padrão institucional em uma localidade particular tem papel crucial em determinar a taxa e o sentido do desenvolvimento. Por exemplo, na área de saúde maternal e criança, uma análise do CD pode cobrir as inter-relações entre o Ministério da saúde, hospitais urbanos grandes, escolas de enfermagem, centros de saúde na área rural, hospitais de distritos, médicos da área privada e curandeiros. A perspectiva do CD trata mais do completo “sistema-empacotado” e tenta melhorar a capacidade da sociedade melhorar como um todo.
- A análise da capacidade vai além da observação de organizações formais ou até mesmo do comportamento organizacional. Análises mais recentes têm apontado para a influência da cultura cívica, da estrutura social, confiança pessoal e capital social. O pensamento nacional, fatores étnicos e religiosos e diversos outros símbolos culturais podem afetar o comportamento organizacional. Através desta perspectiva nenhuma quantidade de recursos proveniente de investidores (treinamento, consultoria administrativa, condicionamento, reforma política e assim por diante) pode sobrepor os efeitos de um contexto inóspito. Desta maneira, os investidores devem ter um senso desenvolvido das circunstâncias facilitadoras necessárias para atingir determinados resultados.
- O desenvolvimento institucional tradicional é bastante eficiente em diminuir problemas do desempenho organizacional tido como “pobre”: gerência financeira pobre, falta da motivação da equipe de funcionários, liderança inadequada entre outras. Contudo está tornando-se claro que a maior parte dos confinamentos institucionais e de capacidade são reflexões de profundos fatores sistêmicos que não podem ser compreendidos ou resolvidos através de intervenções tradicionais. A perspectiva da capacidade está começando a usar análises sistêmicas a fim de fornecer esclarecimentos em relação aos relacionamentos de causa e efeito que não são claros, os aspectos mais efetivos da

intervenção e as influências no desempenho do programa que podem encontrar-se fora do controle de qualquer envolvido. Esta tendência também gera mais trabalho nos níveis setorial e temático.

- As técnicas da análise da capacidade podem diferir de forma marcante em relação às aquelas usadas normalmente para avaliar instituições individuais. Há novas metodologias emergentes para a análise institucional nacional, temática ou setorial que diferem daquelas estruturas disponíveis para o estudo de organizações individuais. A estruturação de redes ou de conjuntos das organizações é um fator completamente diferente daquele classificando fora da hierarquia interna de uma única organização. O incentivo e aprendizado no nível macro têm pouco em comum com aqueles no nível micro. A mudança organizacional na grande escala (por exemplo, reforma detalhada do setor público) tem que ser concebida e controlada utilizando suposições diferentes daquelas que saem como resultado do TID.

Finalmente, o desenvolvimento de capacidade, em comum com outras abordagens, é visto como um processo de mudança pessoal, organizacional e até social. Para muitos profissionais, os limites do desenvolvimento da capacidade ainda são demasiado amplos e sem foco para que possam ser utilizados de maneira operacional (Cohen, 1994). Seu embasamento teórico é menos definido do que as outras abordagens, existindo bastante confusão e ceticismo sobre sua legitimidade. De todas as perspectivas, o CD é o que requer maior pesquisa e construção do pensamento para lhe dar impacto operacional.

A seguir, é mostrado quadro evolutivo das diferentes abordagens adotadas ao longo dos anos bem como as técnicas empregadas.

Tabela 02. Evolução de abordagens e técnicas de análise e desenvolvimento da capacidade institucional

Abordagem	Técnicas	Décadas	Significado
Desenvolvimento institucional tradicional	“Construção” institucional (<i>institutional building</i>)	1950 e 60	O objetivo é realizar inventário básico de instituições do setor público. O foco está na estrutura e funcionamento das organizações individuais, não existindo visão do macro ambiente.
	Fortalecimento institucional/ Desenvolvimento institucional	1960 e 70	Mudança de abordagem para o fortalecimento de instituições. O foco está em instituições individuais e não em perspectivas mais amplas. Ferramentas são utilizadas para melhorar o desempenho.
	Desenvolvimento gerencial/ administrativo	1970	O objetivo é alcançar públicos especiais ou grupos alvos anteriormente negligenciados. O foco é pautado em desenvolvimento de sistemas de programas públicos e capacitação do governo para atingir grupos alvo.
Governança	Desenvolvimento de recursos humanos	1970 e 80	O ambiente político passa a ser levado em conta e ser tão impactante no funcionamento das organizações quanto na reestruturação interna e melhorias. O desenvolvimento é focado em pessoas. É realçada a importância em educação e saúde da população. Surge o desenvolvimento centrado em pessoas.
Economia institucional	Novo institucionalismo	1980 e 90	O foco ampliou-se ao nível do setor (governo, ONGs, confidenciais) incluindo redes e o ambiente externo. Atenção à formação do comportamento nacional econômico. Introdução da sustentabilidade e mudança do foco em projetos. Emergiu na década de 70 através do campo da economia institucional.
Desenvolvimento de capacidade	–	Final de 1980 e 90	Surgiu na década de 90 como um agregado de diversos estudos de desenvolvimento. Re-avaliou a noção da cooperação técnica (TC). Realça a importância da posse e do processo. Tornou-se “a maneira” de fazer o desenvolvimento.

(Fonte: Lusthaus, Adrien e Perstinger, 1999 adaptado por Sagi, 2006)

1.3 Níveis de capacidade institucional

Através das abordagens apresentadas, é possível identificar quatro categorias que ilustram as habilidades necessárias para uma instituição decidir quais objetivos seguir e agir em seu benefício, de realizar tarefas até o final e constantemente melhorar seu desempenho: identificar sinais, balancear interesses, implementar políticas e aprender e adaptar-se (Banco Mundial, 2004). A identificação de sinais significa entender fatores que podem ser resultados de problemas, bem como agir no sentido de resolvê-los e identificar quais objetivos valem a pena ser seguidos.

O balanceamento de interesses determina qual prevalecerá e quais estão sob a instância governamental. A implementação de políticas é decidida pela habilidade de agir e, aprender e adaptar-se facilita a melhoria do desempenho e excelência. As instituições identificam e trabalham ativamente e proativamente em problemas sociais e são constantemente motivados a conquistar a excelência através do aprendizado constante e adaptação a novas configurações sociais.

Conforme aborda Lehan (1975) a fim de ser capaz de executar as funções e atividades, uma organização deve ter um “estoque administrativo”. Este estoque, o qual define a capacidade potencial de uma instituição, é medido pelos recursos humanos e financeiros controlados pela organização (Hanadle 1981, Schwartz, 2003). A valorização da educação, o tempo de emprego e o treinamento profissional são itens componentes da qualidade do capital humano. O tamanho do orçamento de uma organização indica seus recursos financeiros. Adicionalmente, as relações inter-governamentais como o nível da autonomia e conexões com líderes políticos são fontes importantes para uma organização desempenhar suas funções.

De acordo com Lafontaine (2002) e Forss e Venson (2002) há três níveis de capacidade institucional atualmente: nível micro, ou o indivíduo; nível médio, ou a organização; nível macro, ou o contexto da organização. O último, nível macro, inclui três níveis distintos, fazendo com que existam, em verdade, cinco níveis de capacidade.



Figura 08. Visão holística da capacidade institucional (Fonte: Segnestam, 2002 adaptado por Sagi, 2006)

1.3.1 Indivíduo

Esta abordagem está pautada principalmente em dois aspectos: habilidades e desempenho, as quais são as bases para o sucesso de qualquer ação ou política. Desta maneira, é analisada a motivação, definições claras de missão quanto às funções estabelecidas, habilidades para executar determinado trabalho, incentivos tanto financeiros quanto não financeiros em termos da responsabilidade que os indivíduos possuem ou em termos de evolução de cargos.

Certamente, a motivação, por um exemplo, é um aspecto extremamente pessoal. Em diversos casos, os indivíduos desejam ter bom desempenho e assumir novos desafios, mesmo em um contexto difícil, devido ao fato de isso dar sentido à suas vidas. Entretanto, diversos aspectos do desempenho pessoal estão relacionados com fatores de capacidade em níveis superiores. (OCDE, 2003) Um dos aspectos mais óbvios está relacionado ao número insuficiente de pessoas: “Enquanto [reformas habilitadoras] não requer muita capacidade administrativa, para que as reformas afirmativas¹³ sejam implementadas é necessário pessoal competente e motivado dentro do governo. Infelizmente, de país em país (...), bons programas de reforma são formulados de forma detalhada, com exceção de uma informação: quem irá implementar eles? Tal fator é bem conhecido, mas a óbvia implicação da necessidade de serviços eficientes e profissionais para a implementação de políticas é raramente traduzido em ação. É mais fácil assumir que, de alguma forma, boas políticas serão implementadas por si próprias. Elas nunca são” (Schiavo-Campo *apud* OCDE, 2002).

Se o pessoal é insuficiente, cada indivíduo irá sofrer para realizar suas funções, afetando seu desempenho, já que um indivíduo terá que executar muitas tarefas. Entretanto, a falta de pessoal ocorre por causas mais profundas no nível organizacional ou do setor público inteiro: a falta de recursos financeiros e, ainda, a baixa dada prioridade à política de turismo. Isto é verdadeiro, não apenas no setor

¹³Reformas habilitadoras: tradução do autor para *enabling reforms*. São aquelas que removem barreiras para a atividade econômica. Reformas afirmativas: tradução do autor para *affirmative reforms*. São as reformas regulatórias ou programas públicos substanciais. (Schiavo-Campo *apud* OCDE, 2002).

público, quanto no setor privado, que também necessita alocar pessoal suficiente para seguir o desenvolvimento de políticas públicas.

Na maioria das vezes, uma instituição pobremente gerenciada pode indeterminar o desempenho de seu pessoal, mesmo quando são altamente qualificados. A disponibilidade de incentivos financeiros ou não financeiros também pode depender das regras e práticas da instituição ou do serviço para a sociedade como um todo. Por exemplo, se os salários são baixos, investimentos significantes em treinamento podem resultar em um passo para empregos com melhores remunerações em outras organizações / instituições. Tal fato é comprovado em termos de organizações mundiais através da Iniciativa de Desenvolvimento de Capacidades do PNUD que aborda “a absorção de [...] recursos humanos por outros grupos como inter-governamental ou agências privadas” (Zakri et al, 2000, p. 39).

Outro aspecto crítico é a independência do serviço para a sociedade, que é mais exceção do que regra em diversos países ou localidades, tanto desenvolvidas quanto em desenvolvimento. A progressão da carreira dos servidores pode ser severamente dificultada por nomeações políticas, diminuindo a motivação. Em alguns países ou localidades, pode mesmo não haver um serviço para a sociedade permanente.

Com base nos aspectos abordados, podem-se identificar as principais variáveis de análise da capacidade institucional:

- Definição de tarefas: uma forma de medir a capacidade é avaliar se as tarefas / funções estão definidas de forma claras, com estabelecimento de prioridades. O número de pessoal insuficiente pode fazer com que um indivíduo assuma tarefas que estariam a cargo de outra pessoa, reduzindo seu desempenho. Em alguns casos, é uma tarefa da gerência definir missões de trabalho que são desafiadoras, porém realísticas.
- Nível de conhecimentos e oportunidades de treinamento: profissionais precisam ter habilidades que correspondam com sua função. Tal fato depende do processo de seleção e contratação, mas também da disponibilidade de pessoal capacitado. Também, depende de

oportunidades de treinamento existentes. Tais treinamentos podem ser tanto de natureza técnica quanto analítica, em particular relacionados com o turismo. Estas oportunidades precisam ser correspondidas com as necessidades mais importantes para a capacidade institucional.

- Incentivos financeiros e não-financeiros: recursos humanos podem ser influenciados no desempenho de suas atividades devido a incentivos. O nível de pagamento, a natureza do contrato de trabalho, as possibilidades de carreira ou de reconstrução, o nível de responsabilidades, a possibilidade de tomar iniciativas, irão influenciar a satisfação dos funcionários e a motivação.
- Interesse sobre questões relativas ao turismo: indivíduos com habilidade podem ser motivados a se especializarem na área do turismo ou áreas correlatas de interesse como planejamento e marketing, caso não atraia pessoas que tenham interesse em atuar nestas áreas. Ainda a motivação pessoal pode depender do valor dado pela alta administração ao assunto turismo.

1.3.2 A organização

O desempenho da organização é, também, um fator chave para medir a capacidade institucional. Desenvolver um grande entendimento sobre o que motiva tanto organizações públicas quanto privadas e quais são suas estruturas de incentivo é particularmente importante para garantir a efetividade de qualquer política, incluindo a política de turismo.

Tais organizações possuem missões claras e mutuamente compatíveis? Elas possuem recursos e práticas administrativas apropriadas para tais missões? Elas possuem a habilidade de se adaptar a novas missões, como exemplo para contratar corpo de funcionários específico ou adaptar a estrutura administrativa. A alta administração está bem informada sobre o corpo de funcionários? Em compensação, o corpo de funcionários é suportado pela alta administração? Estas são algumas questões da administração básica que afetam o desempenho organizacional. O fato de existirem grandes diferenças na administração organizacional de localidades sugere que há muitas possibilidades de melhorias

para cada uma delas. Deste modo, o desenvolvimento de capacidades no nível organizacional é também crucial. Entretanto, o desempenho organizacional é muito dependente do nível geral institucional existente em uma localidade, o qual é representado pelas três categorias apresentadas a seguir.

- Princípios da organização: a definição de princípios claros, incluindo aspectos sobre o entendimento e concepção do turismo, aumenta a capacidade da organização de atuar. Eles devem ser publicados e direcionar o trabalho da organização, além serem compatíveis. Finalmente, eles devem permitir uma evolução com o tempo, sem ser mudado ou transferido com muita frequência de uma organização para outra, de modo a criar valor e se transformar em identidade institucional.
- Disponibilidade de recursos humanos e financeiros: deve haver número suficiente de recursos financeiros e humanos disponíveis para cumprir os mandatos e missões da organização. Compreendendo que o turismo é relativamente novo, há o perigo de que este fator seja desconhecido pela estrutura administrativa e não receba recursos específicos.
- Práticas e processos administrativos: há vasta disponibilidade de práticas administrativas que são importantes para uma administração eficiente como: a criação de estrutura administrativas estáveis através da clara definição de responsabilidades em cada nível; a criação de regras e procedimentos bem definidos, porém flexíveis para conduzir uma tarefa; fazer a prestação de contas à sociedade; da alta administração contando com sucessos ou fracassos; fornecer acesso eficiente à informação e apropriar o equipamento (tecnologia de informação, edifícios, escritórios etc.).

1.3.3 Rede de organizações

O fato de algumas organizações bem administradas estarem buscando novos desafios por iniciativa própria, geralmente é a chave do sucesso de uma política emergente, como é o caso da política de turismo. No contexto da cooperação para o desenvolvimento, escolher as organizações com as quais se trabalhará é um passo crítico para o sucesso de um projeto (OECD, 2000). No entanto, em muitos casos, o

resultado total de iniciativas isoladas, mesmo úteis, pode ser bem modesto uma vez que as ações requerem geralmente a cooperação de muitas organizações diferentes.

Geralmente, é necessária a cooperação entre ministérios e agências no mesmo nível institucional, bem como a cooperação entre diferentes níveis institucionais, por exemplo, entre governo federal e estadual. Também, é necessária a cooperação entre o governo e muitas organizações privadas, empresas e organizações não governamentais,

A habilidade de trabalhar em rede ou a cooperação em organizações requer, entretanto, experiências específicas das mesmas. O que faz uma rede de organizações eficiente em finalizar suas tarefas? Geralmente são necessárias habilidades de administrar aspectos de forma horizontal entre todas as organizações. No entanto, há muitos fatores que parecem ser críticos para o desempenho de uma rede como: a habilidade de garantir a participação de atores chaves; a disponibilidade de regras de procedimentos e provisões financeiras para a rede; definição apropriada de responsabilidades; autoridade suficiente da(s) organização(ões) responsáveis pela coordenação de ações; bem como a adaptabilidade, mas, também, a estabilidade dos arranjos institucionais que foram definidos.

Novamente, a eficiência de tais redes pode depender de experiências de indivíduos particulares ou organizações, mas estes arranjos institucionais tendem a ser mais eficientes quando o setor público como um todo criou uma cultura administrativa focando a integração política e a participação pública, além de ter desenvolvido processos específicos para administrar aspectos em linha horizontal.

Dada a complexidade do turismo, o qual muitas vezes é analisado do ponto de vista sistêmico, verifica-se que há uma rede de instituições que atuam no sentido do seu desenvolvimento. Porém, muitas vezes tais organizações estão desconexas umas das outras caminhando em direções contrárias. Apenas a existência das instituições, sem que exista um objetivo em comum, não contribui para o desenvolvimento pleno de uma localidade.

Neste sentido fica clara a importância da existência de uma política, instrumento que contém os princípios para um determinado desenvolvimento, os quais deverão nortear as demais ações que sejam executadas. Para que isso ocorra é necessária a organização e participação dos envolvidos no processo, tanto no âmbito público, privado e não-governamental. A partir da análise da cadeia produtiva do turismo é possível identificar a quantidade de envolvidos e suas atribuições:

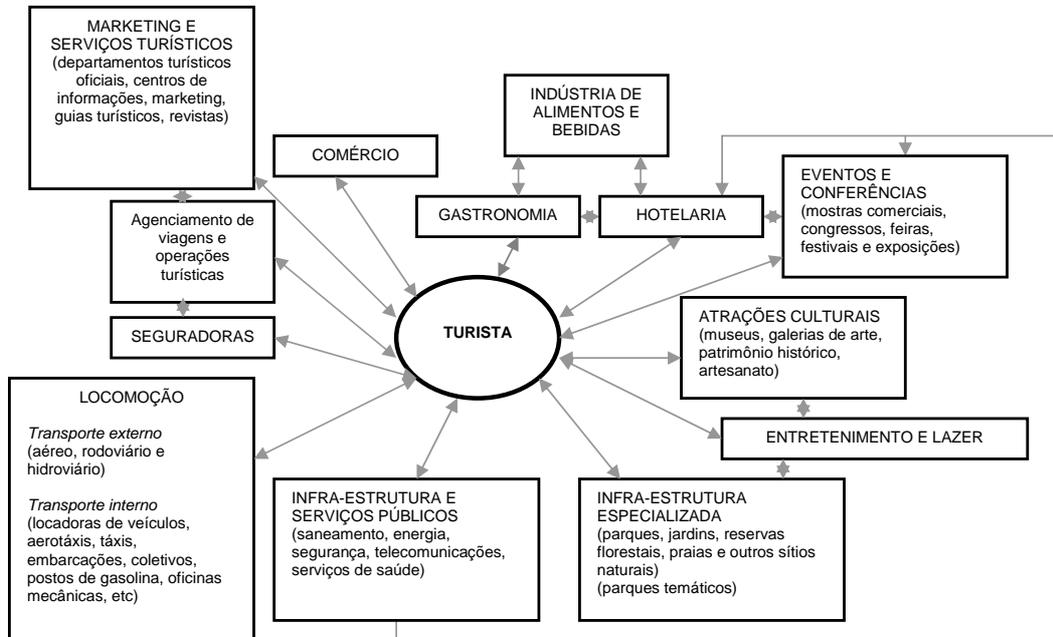


Figura 13. Cadeia Produtiva do Turismo (Fonte: CNI/SENAI/IEI, 1998)

Com base nos aspectos abordados, podem-se identificar as principais variáveis de análise da capacidade institucional:

- Regras de procedimentos e provisões financeiras: Geralmente, regras claras e procedimentos precisam ser definidos preparados e, oficialmente aprovados, para que se preparem posições locais em relação a alguma negociação; um estrutura política interna ou um inventário. A frequência de reuniões bem como a disponibilidade de recursos humanos e financeiros específicos para as instituições também tendem a ser fatores de sucesso.
- Nível de participação: todos os atores chaves e instituições precisam participar no processo político relativo ao turismo. Isto inclui ministérios e

agências, mas, também, *stakeholders* como o *trade turístico*¹⁴, Ongs, e a comunidade acadêmico-científica. Tipos diferentes de grupos de trabalho ou comitês podem ser necessários. Por exemplo, pode ser útil criar comitês ou conselhos de turismo formados pelo maior número possível de envolvidos no processo.

- Definição de responsabilidades: responsabilidades devem ser definidas de forma clara entre os diferentes atores e instituições, os quais podem fazer a prestação de contas à sociedade; do que eles assumiram como tarefas. Todas as responsabilidades para uma tarefa específica deve ser dada a apenas uma agência ou organização. Tal aspecto é particularmente relevante para algumas localidades em que as responsabilidades não são sempre bem definidas entre diferentes níveis de governo.
- Autoridade: a instituição encarregada da coordenação deve possuir autoridade suficiente e senso de liderança. Em muitas localidades, instituições turísticas foram criadas relativamente recentemente. Consequentemente, elas geralmente possuem pouco peso político, o qual é necessário para influenciar decisões governamentais chave. Apesar dos avanços significativos nos anos recentes, o PNUD (2002) descreve as instituições turísticas, no contexto da América Latina “em um estágio incipiente de desenvolvimento, faltando recursos, autoridade e relações com outros setores”.
- Estabilidade/adaptabilidade da estrutura institucional: este é, talvez, o indicador mais importante da capacidade institucional. Por outro lado, um dos aspectos desafiadores de tais instituições é a habilidade de regularmente adaptarem-se às abordagens das políticas correntes e responder rapidamente a novos desafios. Muita rigidez na estrutura institucional irá acabar prejudicando o processo político.

¹⁴ *Trade turístico* (negócio) é um termo utilizado para definir o conjunto de empresas que prestam serviços turísticos como meios de hospedagens, agências de viagens e turismo, meios de alimentação, entre outros.

1.3.4 Governança pública

As ações dos indivíduos, organizações ou redes de organizações estão inseridas em um contexto institucional mais amplo, isto é, o setor público define também as leis e regulamentos existentes na localidade. Geralmente a eficácia total do setor público em cumprir suas principais funções, em outras palavras a governança pública, é chave à eficácia de qualquer política específica. Há dimensões diferentes de governança pública que são relevantes para discutir a capacidade institucional.

Primeiramente, a política econômica, isto é, a forma como os governos são eleitos, monitorados e substituídos, bem como as instituições tomam decisões sobre aspectos políticos, implicam de forma importante na governança. A instabilidade política ou um governo fraco geralmente tornam difícil a execução de políticas. Também, um processo legislativo pode criar muitos obstáculos institucionais ou pode privilegiar interesses especiais, impedindo a adoção de qualquer estrutura ambiciosa ou inovadora de política. Mesmo as regras constitucionais podem apresentar desafios particulares. Um exemplo citado por Tudela (*apud* OECD, 2002) sobre o México, é o monopólio da energia definido pela Constituição.

Em segundo lugar, a habilidade dos cidadãos, grupos e associações terem voz ativa, o monitoramento de ações do governo, a participação no processo de tomada de decisão, são vistas cada vez mais como essenciais para a boa governança. Por sua vez, esta habilidade depende da disponibilidade de direitos políticos e de liberdade civil, incluindo a independência da mídia, bem como a habilidade do governo de fornecer informações de forma transparente.

Em terceiro lugar, a qualidade do serviço à sociedade e sua total habilidade de executar políticas coerentes formam o reforço para o sucesso de qualquer política, incluindo a política de turismo. Por sua vez, esta habilidade dependerá de outros fatores, tais como a independência do serviço à sociedade através da pressão política e grupos de interesse especial, a habilidade do governo de coletar recursos suficientes e de reformar o setor público para promover a responsabilidade

e a inovação individuais, bem como a estabilidade/adaptabilidade de instituições públicas.

Em quarto lugar, a regra da lei refere-se ao respeito dos cidadãos pelas regras da sociedade e, mais especificamente, à eficácia do judiciário, a obrigatoriedade de contratos, a incidência de crimes, bem como o controle da corrupção. Isto dependerá, por sua vez, de muitos fatores: independência política, imprensa livre, acesso transparente à informação e controle da corrupção.

Se a capacidade for deficiente neste nível, o desafio do desenvolvimento de transforma-se um desafio de escala completamente diferente. Já não dependente das iniciativas que se levantam de um contexto particular da política, tal como a política de turismo. Aqui, iniciativas amplas, como a reforma do setor público ou as iniciativas para melhorar a eficácia do judiciário são necessárias. Com base nos aspectos abordados, podem ser identificadas as principais variáveis de análise da capacidade institucional:

- Estabilidade política, voz e prestação de contas à sociedade;
- Eficácia governamental e qualidade de regulamentos;
- Leis e controle de corrupção.

1.3.5 Normas, valores e práticas sociais

As normas, valores e práticas sociais representam um ambiente cultural, econômico e social mais amplo, dentro do qual o setor público funciona. As ações do governo por si só não serão suficientes para atingir resultados significativos para desenvolver – ou adaptar-se ao turismo. A aceitação de políticas e regulamentos governamentais pelos cidadãos, empresas e organizações não governamentais, bem como suas próprias iniciativas neste aspecto é essencial para o sucesso da política.

Neste nível não há nenhum conjunto universal de normas, valores e práticas que são mais direcionados à ação eficaz de uma política de turismo. Entretanto, é provável que as normas, valores e práticas auxiliarão as políticas públicas, no caso

de políticas de turismo, quando promovem a cooperação entre indivíduos e instituições, a participação na política pública e um sentido da responsabilidade individual ou coletiva para com o turismo.

Alguns aspectos culturais tendem também a ser mais sensíveis às ameaças de longo prazo ao ambiente e à sociedade. Se a capacidade neste nível for baixa, melhorar a participação pública, aumentar a consciência pública e promover a educação para o turismo serão críticos no processo da política. Uma definição tão ampla de capacidade institucional, que inclui normas, valores e práticas sociais, poderia ser vista confundir a distinção entre habilidade e disponibilidade para executar uma política particular.

Por exemplo, um partido pode argumentar que possui, em certo sentido, a habilidade de realizar um compromisso particular, porque possui recursos humanos e financeiros suficientes para fazê-lo, no entanto a própria sociedade civil não está pronta para aceitar esta política particular, devido aos seus valores ou estilos de vida. Através deste exemplo é possível verificar a necessidade de priorizar, na construção da capacidade, a consciência pública e educação para estimular o desenvolvimento de valores e normas relacionadas ao problema em questão, no caso, a política de turismo.

Não existe um conjunto universal de normas, valores e práticas que são consideradas efetivas para o turismo. No entanto, as normas, valores e práticas irão auxiliar as políticas de turismo quando:

- promovem a cooperação entre indivíduos e instituições, assim como a participação pública na política pública, particularmente em assuntos emergentes como o turismo;
- promovem senso da responsabilidade individual ou coletiva em relação ao turismo, que pode também conduzir indivíduos, empresas e outras instâncias governamentais ou organizações não governamentais a voluntariamente tomarem medidas de mitigação de impactos;

- promovem a aceitação das leis, que podem restringir o comportamento individual para proteger, por um exemplo, recursos turísticos como o meio ambiente;
- são sensíveis às ameaças de longo prazo ao meio ambiente e à sociedade. Quando os instrumentos baseados no mercado são considerados como elementos principais de uma política de turismo, é também crucial, que as normas, valores e práticas sociais já preparem o caminho aos mercados competidores, que são necessários em tais instrumentos da política.

1.4 Capacidades e funções

Outra maneira de entender a capacidade institucional é analisar as funções que necessitam ser executadas para atingir um objetivo determinado pela política. Todo o processo da política inclui funções diferentes a fim de ser bem sucedida, as quais podem ser agrupadas em três fases distintas do processo da política: avaliação, estratégias e objetivos da localidade; projeto e execução da política; e, monitoramento, avaliação, revisão e fiscalização. Tais fases podem sobrepor-se em relação ao tempo, mas seguem essencialmente uma ordem lógica. O desafio do processo da política é a habilidade de executar as funções de forma eficiente, porque são interdependentes. Assim, a capacidade é necessária para cada uma destas funções caso o processo político venha a ser sustentado em longo prazo.

Na maioria das localidades, frequentemente há algum desequilíbrio nas capacidades que são destinadas a cada uma destas funções. Em alguns casos, a maior parte do desenvolvimento da capacidade é destinada à execução real das políticas, com pouca capacidade restando para a avaliação estratégica. Isto pode resultar em uma falta de visão de longo prazo e em políticas mal projetadas. A falta da capacidade na monitoração e avaliação pode conduzir a uma dificuldade para sustentar esforços da política, porque a falta de informação para melhorar políticas ao longo do tempo. Em outros casos, pode ser que uma estratégia sofisticada tenha sido elaborada, contudo não existe nenhum meio de execução.

1.4.1 Avaliação, estratégias e objetivos da localidade

A primeira fase de qualquer nova política geralmente toma a forma de uma avaliação preliminar de circunstâncias de uma localidade e de seus interesses estratégicos. Isto conduz à formulação das estratégias ou de orientações principais, e, aos objetivos e aos cronogramas específicos que governo definiu – em uma maneira legal ou ilegal.

Caso este aspecto tenha uma dimensão mais ampla (nacional ou internacional, por exemplo), esta fase pode incluir também negociações nacionais e/ou internacionais. Neste caso, cada instância deverá ter terminado sua própria avaliação e ter definido uma posição antes que possam formalmente posicionar-se em negociações. Finalmente, um acordo pode ser adotado, que por sua vez influencia a estratégia, e, possivelmente os objetivos que passam a ser cumprir compromissos nacionais / internacionais (por exemplo, um estado atua em concordância com protocolos internacionais de turismo de aventura, passando a incluir em seus objetivos, objetivos que fazem parte deste mesmo protocolo).

1.4.2 Projeto e execução da política

Não importa como estratégia da localidade foi elaborada e bem-pensada, se não for executada através de políticas e medidas. Desta maneira, enquanto a formulação de estratégias e objetivos – possivelmente em um acordo nacional / internacional – é um marco importante, ele marca somente o começo dos processos internos necessários para projetar e executar um conjunto de políticas medidas a fim de alcançar os objetivos que foram definidos. Em algumas localidades, uma parte do projeto política terá ocorrido já na primeira fase do processo da política, isto é, a elaboração de uma estratégia mais ampla que pode ser internacional, nacional, estadual, regional etc.

Isto incluiria uma avaliação das diferentes opções políticas disponíveis para a execução. Isto incluiria também uma avaliação de quais setores devem ser tidos como prioridade e, de forma geral, que abordam – ou a combinação ou as aproximações – melhor adaptadas às circunstâncias locais. Em verdade, os

processos políticos e legais em algumas localidades podem requerer uma estrutura detalhada da política para estar no lugar prioritário. Uma vez que algumas políticas e medidas foram selecionadas como parte da estratégia nacional, é necessário um processo por meio de agências governamentais ou ministérios que irão definir os detalhes de cada medida e as executarão. No final, esta é a fase mais crucial no processo da política, que requer um grande volume de necessidades da capacidade institucional.

1.4.3 Monitoramento, avaliação, revisão e fiscalização

Sistemas de monitoramento e avaliação são necessários para coletar e relatar, dados que são relevantes para a política da localidade. Estes sistemas podem também desenvolver regularmente exercícios de modelos quantitativos para analisar cenários, por um exemplo, de movimentação de fluxo turístico, ou coletar informações qualitativas para indicadores das políticas. O monitoramento eficiente, e sistemas de avaliação fornecem informações que devem ser revisadas regularmente e que reforçam a estratégia atual. A avaliação refere-se à habilidade dos governos de avaliar, em intervalos regulares, se a política é suficiente para atingir os objetivos estabelecidos. A fase da revisão também se refere à habilidade dos governos de avaliar políticas e medidas individuais, ou mesmo os sistemas de monitoramento existentes. Tal avaliação (*a posteriori*) das políticas e das medidas não é feita com muita frequência nos governos, no entanto ela é necessária a fim de afinar as políticas existentes e melhorar sua eficácia ao longo do tempo.

Finalmente, a fiscalização é uma atividade importante caso algumas políticas e medidas ou mesmo o objetivo da localidade tenha um caráter imperativo. A fiscalização requer a habilidade de exercitar o controle regulatório sobre entidades privadas e/ou públicas, avaliando se elas cumprem com as leis e regulamentos e aplicando sanções no caso do não cumprimento das mesmas.

2 INSTITUCIONALISMO PÚBLICO DO TURISMO EM SANTA CATARINA

2.1 Formação das instituições e matriz legal

Analisar a evolução das instituições públicas de turismo em Santa Catarina requer identificar propriamente o desenvolvimento do turismo no Estado. É de comum acordo, com base em estudos analisados, afirmar que o turismo em Santa Catarina teve início na faixa litorânea e de forma desorganizada como na maioria dos destinos turísticos no país, conforme aponta Machado (1996, p. 246): “Pode-se dizer que até a década de setenta, as maiores manifestações do desenvolvimento turístico em Santa Catarina se concentraram ao longo da faixa litorânea em pólos como Balneário Camboriú, Florianópolis e Laguna”. Esta dinâmica é resgatada em artigo apresentado no Diário Catarinense sobre Florianópolis em março de 1996, intitulado “O início da invasão” (*apud* Assis, 2000, p. 78):

[...] na década de 50 e 60, os hotéis eram poucos e turistas também. Argentinos descobrem o prazer das praias em 70. [...] As primeiras empresas a tratarem o turismo como negócio se instalam na ilha de Santa Catarina apenas no final da década de 60 [...] A primeira foi fundada em 6 de março de 1967.

Politicamente, a posição de Florianópolis como capital do Estado gerava controvérsias na década de setenta quando comparada a demais municípios como Joinville que teoricamente possuía indicadores econômicos de maior relevância para o Estado. Assim, tem início a preocupação política com o turismo, embora em âmbito municipal, paralelamente à chamada institucionalização do planejamento no governo de Esperidião Amin (Assis, 2000, p.76) uma vez que o governo municipal de Florianópolis inicia ações para consolidar a imagem local como capital, incluindo aí ações específicas, principalmente voltadas para o uso e ocupação do solo e estruturação para melhor atender os turistas, frente ao crescimento desordenado da atividade e preocupação com a especulação imobiliária. A partir deste momento, os governos sucessores procuram trabalhar o turismo dentro de suas políticas devido à expansão crescente da atividade.

Enquanto o litoral já começa a se preocupar com políticas e planejamento, o turismo trilha seu caminho para o interior do Estado, contribuindo para sua expansão as festas típicas, em especial a Oktoberfest em Blumenau, “Se a demanda turística à Blumenau se fazia apenas através de passeios para compras (notadamente de malharias, cristais, porcelanas e brinquedos) nos programas de passagens pelo Vale do Itajaí, a partir daquele megaevento em 1984, a história começa a registrar novos fatos na vida da cidade e de toda sua gente” (Machado, 1996, p. 246). A Oktoberfest surge como uma forma de aumentar a auto-estima da população que habitava a região da bacia do rio Itajaí-Açu devido à grande quantidade de enchentes que ocorreram em 1983 e 1984, causando grande desânimo e emigração nos municípios. Assim, através do resgate das tradições germânicas, em uma ação estratégica, o governo local de Blumenau, além de “criar” uma festa¹⁵ que recupera a identidade local, consegue dar início à um processo de desenvolvimento econômico e irradiação de festas típicas em torno da mesma.

A atratividade da festa se dá pela exposição da cultura germânica em pleno Brasil – inclusive Blumenau recebe o título de “Alemanha Brasileira” – e o consumo de cerveja: “Nesse sentido, reviver as identidades de forma festiva durante dezesseis dias faz de Blumenau um pólo irradiador de manifestações, as quais exercem influências para além de seu território, como surgimento de novas festas ou outros eventos promocionais de lazer e negócio turístico” (Machado, 1996, p. 248).

Assim, dezenas de outras festas típicas começam a se originar no Estado ligadas à questão nacionalidade e tradições culturais em relação à outros povos que tinham suas marcas no território catarinense como os italianos, açorianos, austríacos, entre outros. Ainda, conforme aponta Ouriques “É por isso que, a partir de meados de década de 1980, os documentos oficiais, propagandas turísticas e mesmo artigos científicos acabam citando e descrevendo as diferenças regionais catarinenses através das distintas formas de colonização que são aproveitadas como ingredientes da visitação turística”. (2005, p.101)

¹⁵ As chamadas festas de outubro – Oktoberfest – sempre ocorreram no Estado de Santa Catarina. Desde 1979 se comemora a festa no Município de Itapiranga localizado no oeste do Estado.

No contexto de evolução econômica e política do turismo, Zanela (1999) aponta que “a atividade turística somente vai se tornar um objeto importante de preocupações políticas a partir de 1980, principalmente após as grandes enchentes ocorridas no Estado em 1983 quando o turismo entra na ordem do dia como uma das alternativas econômicas para colaborar na reconstrução do Vale do Itajaí”. É interessante destacar o estudo de Machado (1996) que pontua uma série de aspectos em relação ao efeito multiplicador que a Oktoberfest causou, seja na distribuição do fluxo de turistas para outras cidades próximas, uma vez que Blumenau não comportava o número de visitantes, pressionando assim o desenvolvimento de infra-estrutura para o setor, seja no aumento de produção de setores diretamente impactados através da produção de alimentos e bebidas para suprir a festa ou até mesmo o estabelecimento de uma série de serviços para atender os turistas em momentos em que não estariam na festa como shoppings, lojas, agências bancárias, entre outros.

Institucionalmente, a história do turismo no Estado tem início com a criação do Serviço Estadual de Turismo em 1965, diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo, posteriormente transformado em Departamento Autônomo de Turismo – DEATUR, no ano de 1968 no governo de Ivo Silveira e foi assinado o ato criando o Conselho Estadual de Turismo. O Serviço Estadual foi criado devido à uma necessidade estabelecida no PLAMEG – Plano de Metas do Governo, uma vez que o turismo estava inserido na meta de expansão econômica.

Todos os órgãos oficiais de turismo no Estado, desde os primórdios, estiveram incluídos no grupo da administração indireta, ou por se constituírem empresas públicas ou sociedades de economia mista, embora subordinados à administração direta, através de Secretarias específicas. Tal posicionamento acompanha a evolução do país e demais estados, visto que, atualmente, no âmbito federal há a EMBRATUR e o Ministério do Turismo e, em mais sete Estados, de acordo com levantamento realizado por Solha (2004, p. 96):

Tabela 03. Instituições públicas de turismo nos Estados Brasileiros por data de instituição, com destaque para as principais evoluções do Estado de Santa Catarina¹⁶

Estado	Órgão responsável	Vínculo	Criação
Rio de Janeiro	TURISRIO – Companhia de Turismo no Estado do Rio de Janeiro	Subsecretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo	1960
São Paulo	Coordenadoria de Turismo	Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo	1965
Santa Catarina	Serviço Estadual de Turismo	Chefe Executivo do Estado	1965
Bahia	BAHIATURSA – Empresa de Turismo da Bahia	Secretaria da Cultura e do Turismo	1968
Piauí	PIEMTUR – Empresa de Turismo do Piauí	Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo	1971
Santa Catarina	DEATUR – Departamento Autônomo de Turismo	Chefe Executivo do Estado	1968
Pará	PARATUR – Companhia Paraense de Turismo	Secretaria Especial de Estado de Produção	1972
Paraíba	PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo	Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia	1975
Santa Catarina	SANTUR – Santa Catarina Turismo	Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte	1975
Paraná	PARANATUR – Paraná Turismo	Secretaria de Turismo	1991
Ceará	Secretaria Estadual de Turismo	–	1995
Mato Grosso	Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Turismo		1995
Rio Grande do Sul	Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer	–	1995
Rio Grande do Norte	Secretaria de Estado de Turismo do Rio Grande do Norte	–	1996
Goiás	AGETUR – Agência Goiana de Turismo	Secretaria da Indústria e Comércio	1999
Minas Gerais	Secretaria de Estado do Turismo	–	1999
Rondônia	Superintendência Estadual do Turismo	Secretaria de Estado da Agricultura, Produção e Desenvolvimento Econômico e Social	2000
Amapá	Instituto de Desenvolvimento do Turismo	Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração	2001
Mato Grosso do Sul	FUNDTUR – Fundação de Turismo	Secretaria de Produção e Turismo	2001
Acre	Secretaria de Turismo	–	2002
Roraima	Departamento de Turismo	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	2003
Alagoas	Secretaria de Turismo	–	2003
Maranhão	Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento do Turismo	Gerência de Estado da Indústria, Comércio e Turismo	2003
Santa Catarina	Gerência de Programas e Ações (Cultura, Turismo e Esportes)	Secretarias de Desenvolvimento Regional	2003

(Fonte: Solha, 2004 adaptado por Sagi, 2006)

¹⁶ A tabela original inclui mais sete Estados (Amazonas, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe e Tocantins), os quais, por não terem disponibilizado dados na pesquisa realizada por Solha (2004), encontravam-se sem preenchimento. Os dados referentes ao Estado de Santa Catarina foram inseridos e alterados de acordo com a pesquisa realizada nesta dissertação, de forma a complementar as análises.

No Brasil, o institucionalismo do turismo tem início em 1930. Os principais estudos realizados sobre este tema foram apresentados por Becker (1999), Beni (1991, 1998, 2003), Cruz (2000), Cavalcanti e Hora (2002), Sartori (2004) e Solha (2004). Quando comparada à evolução institucional do país, verifica-se que em Santa Catarina, o institucionalismo tem início na mesma época em que é criada a EMBRATUR, no ano de 1966. Em relação aos demais estados brasileiros, Santa Catarina é um dos pioneiros.

De acordo com pesquisa realizada por Solha (2004, p. 114-116), sobre o institucionalismo estadual do turismo no Brasil, verifica-se que na década de 60 houve grande mudança uma vez que um maior número de Estados passou a estruturar o turismo na administração pública, como o Maranhão que criou o Departamento de Promoções e Turismo em 1962; em Minas Gerais, na mesma época, houve a criação da HIDROMINAS – Águas Minerais do Estado de Minas Gerais e o Departamento de Turismo; no Pará foi criado um Departamento na Secretaria de Desporto, Cultura e Turismo; no Rio Grande do Norte foi criada a Superintendência de Hotéis e Turismo do Estado em 1964; em 1968 foi criada a BAHIATURSA – Hotéis de Turismo do Estado da Bahia; e, em 1969, juntamente como Conselho Estadual de Turismo, a PARANATUR – Empresa Paranaense de Turismo.

Na década de 70 o Banco do Estado de Santa Catarina – BESC inicia processo de abertura de capital e criação de novas empresas, originando a BESC Turismo – Besctur “criada primeiramente para ser uma agência de turismo, em 1973, sob a denominação de BESC Empreendimentos e Turismo, encarregava-se de projetar e implantar a área industrial de Florianópolis” (BESC, 1997, p. 83). Em 1974 a BESC Empreendimentos e Turismo é desmembrada em duas empresas: BESC Turismo e BESC Empreendimentos.

No governo de Konder Reis (1975-1978), com o lema de “encurtar distâncias” foram desenvolvidas uma série de ações de ordem estrutural, focadas em edificações, com prioridade para construir estradas, conforme Diário Catarinense: “Konder Reis fez cerca de 2 mil quilômetros de rodovias no estado e instalou uma usina de asfalto” (*apud* Silva, 1996, p.245), não sendo diferente na área de turismo.

Em 1975 foi constituída a Empresa de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina – TURESC substituindo o DEATUR e a BESC Empreendimentos com o objetivo de promover, incentivar e orientar o desenvolvimento do turismo em Santa Catarina, subordinada à Secretaria de Indústria e Comércio que tem como objetivo atuar nas seguintes áreas: desenvolvimento industrial, desenvolvimento comercial, desenvolvimento do turismo, registro de comércio, comercialização e armazenagem, cadastro de empresas industriais e comerciais e atividades complementares de administração de compras.

Em 1976, em uma de suas ações, a TURESC conclui e inaugura o Pavilhão do Centro de Informações de Promoções Turísticas – CITUR-RODOFEIRA em Balneário Camboriú, projeto iniciado em 1975. Um ano após assumir o governo, Konder Reis iniciou processo de reforma administrativa: “Quando assumiu o governo, a Assembléia Legislativa aprovou a existência de 15 secretarias, além da secretaria do oeste, que tinha a forma de autarquia. Em fins de 1976, ele promover uma ação administrativa que chamou de compactação, com a finalidade de reduzir o número de secretarias para 10. Nesta época também extinguiu algumas empresas públicas” (Diário Catarinense apud Silva, 1996, p. 245). Neste processo, em 1977 é constituída a Companhia de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina – CITUR, resultante da fusão da TURESC e CITUR-RODOFEIRA com o objetivo de ser o órgão responsável pela política de ordenação e desenvolvimento do turismo no Estado.

No período de 1979 a 1982, Jorge Konder Bornhausen, primo de Konder Reis, assume o governo do Estado. Em continuação ao governo anterior, Jorge Konder concentra sua política em obras. Através da lei nº 5.516 de 28 de fevereiro de 1979 cria a Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo, a qual passa a abrigar a CITUR. No governo de Esperidião Amin (1983-1986) é mantida a mesma estrutura do governo anterior no que concerne ao turismo, com a criação de uma Coordenadoria de Turismo, além de proposta da constituição de um Conselho Estadual de Turismo. Tem como compromisso “dispensar ao turismo, tratamento semelhante ao conferido aos demais segmentos econômicos”.

Pedro Ivo assume o governo de 1987 a 1990 e coloca o turismo novamente subordinado à Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo e, “Por aprovação da Assembléia Geral da empresa, em 28 de outubro de 1987, passou a sua denominação para Santa Catarina Turismo S/A – SANTUR. Esta mudança teve como objetivo principal promover uma maior relação da sua razão social com o nome do estado”. (Rockzanski, 1995, p. 30). A ênfase de sua missão está focada na promoção do produto turístico catarinense. (Mensagem à Assembléia Legislativa, p. 335). Nesta época o número de funcionários era de 210 reduzidos para 145, “buscando eliminar as distorções encontradas, funcionários ociosos e à disposição de outros órgãos” (Mensagem à Assembléia Legislativa, p. 327).

Com o governo de Vilson Kleinubing (1991 a 1994) o arranjo institucional do turismo continua o mesmo assim como o processo de reestruturação do pessoal. “Dos servidores lotados o Parque Balneário Camboriú, detectamos 40 deles sem vínculo empregatício, ou seja, executavam suas tarefas na condição de “serviços prestados” “. (Mensagem à Assembléia Legislativa, p. 198). De acordo com Marco Aurélio da SANTUR, em 1989 o Estado recebia cerca de 500.000 turistas ao ano e contava com 240 funcionários. Já, em 2005, recebe 3 milhões de turistas e conta com 40 funcionários, representando decréscimo de número de pessoas atuando na questão relativa à políticas de turismo no Estado enquanto o número de turistas aumentou. Assim, a equipe da SANTUR continuou enxuta, no governo de Paulo Afonso (1995-1998), subordinada à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul. Interessante notar a importância de Santa Catarina neste momento, em que uma secretaria é destinada à questão de relações externas, com outros países, posicionando o turismo dentro desta concepção. De acordo com o jornal A Notícia tal Secretaria, em conjunto com a Secretaria de Qualidade e Produtividade: “Trataram, nos últimos quatro anos, respectivamente, de tirar proveito do fato de Santa Catarina ser o epicentro do Mercado Comum do Cone Sul – MERCOSUL e de implantar nova visão de funcionamento do serviço público estadual”.

Apesar do governo de Esperidião Amin (1999-2002) tentar aproveitar a estrutura do governo de Paulo Afonso, a SANTUR passa à Secretaria de Turismo, Cultura e Meio Ambiente. No governo Luis Henrique (2003-2006), a SANTUR é subordinada à Secretaria de Estado da Organização do Lazer – a qual muda sua denominação para Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo em 2004 – até, que, no mesmo ano, é extinta pela lei complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005 com intenção de que seu corpo técnico seja incorporado à Secretaria. No mesmo governo, são criadas as Secretarias de Desenvolvimento Regional, instaladas em 30 regiões administrativas do Estado, as quais contam com uma Gerência de Cultura, Turismo e Esporte.

Cabe destacar que, por este último período (2003-2006) ser foco da pesquisa, o mesmo será abordado com maior detalhamento em capítulo posterior. A seguir é apresentado quadro resumido da evolução institucional pública no Estado de Santa Catarina.

Tabela 04. Instituições públicas de turismo em Santa Catarina – 1967/2006

Período	Governo	Administração Direta	Administração indireta
1961-1966	Celso Ramos	Gabinete do Governo	Serviço Estadual de Turismo
1967-1970	Ivo Silveira	Gabinete do Governo	DEATUR
1971-1974	Colombo Machado Salles	Gabinete do Governo	DEATUR/BESC Empreendimentos e Turismo
1975-1978	Konder Reis	Secretaria de Indústria e Comércio	TURESC/CITUR
1979-1982	Jorge Konder	Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo	CITUR
1983-1986	Esperidião Amin	Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo	SANTUR
1987-1990	Pedro Ivo	Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo	SANTUR
1991-1994	Vilson Kleinubing	Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo	SANTUR
1995-1998	Paulo Afonso	Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul	SANTUR
1999-2002	Esperidião Amin	Secretaria de Turismo, Cultura e Meio Ambiente	SANTUR
2003-2006	Luis Henrique	Secretaria de Organização do Lazer / Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte / Secretarias de Desenvolvimento Regional	SANTUR

(Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina, 2006 adaptado por Sagi, 2006)

Os principais marcos legais relativos ao turismo no Estado são apresentados a seguir:

Tabela 05. Marcos legais do turismo em Santa Catarina – 1965/2006

Diplomas legais	Ementa
LEI Nº 2.772, de 21 de julho de 1961	Dispõe sobre o Plano de Metas do Governo Estadual no quinquênio 1961/1965, institui fundos unifica tributos, autoriza a constituição de sociedades de economia mista, a participação em sociedades existentes, a assinatura de convênios, cria Secretaria de Estado e dá outras providências.
LEI Nº 3.684, de 9 de julho de 1965	Cria o Serviço Estadual de Turismo.
LEI Nº 3.690, de 6 de julho de 1965	Isenta de impostos hotéis de finalidade Turística, e dá outras providências.
LEI Nº 3.791, de 30 de dezembro de 1965	Dispõe sobre o Plano de Metas do Governo no quinquênio 1966/1978, e dá outras providências (define que o turismo faz parte da meta de expansão econômica)
LEI COMPLEMENTAR Nº 01, de 19 de junho de 1968	Dispõe sobre o art.27., parágrafo único, item I, da Constituição do Estado e dá outras providências. (estâncias hidrominerais e planos diretores de turismo no Estado).
LEI Nº 4.240, de 30 de outubro de 1968	Define a Política Estadual de Turismo, cria o Departamento Autônomo de Turismo do Estado de Santa Catarina, revoga a lei 3.684, de 9 de julho de 1965 e dá outras providências.
LEI Nº 4.284, de 8 de abril de 1969	Autoriza a abertura de crédito especial. (para as despesas do DEATUR).
LEI Nº 4.302, de 30 de abril de 1969	Altera artigo da lei nº 4.240, de 30 de outubro de 1968. (alterando as competências do Diretor Geral do DEATUR).
LEI Nº 4.364, de 16 de setembro de 1969	Organiza o DEATUR e dá outras providências.
LEI Nº 5.101, de 20 de junho de 1975	Dispõe sobre a constituição da DICESC – Companhia de Divulgação e Comunicação do Estado de Santa Catarina, da Empresa de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina S/A – TURESC – e dá outras providências.
LEI Nº 5.143, de 08 de outubro de 1975	Dispõe sobre a participação do Estado no capital social da BESC – Turismo S/A.
LEI Nº 5.256, de 30 de setembro de 1976	Declarada de utilidade pública a Associação dos Técnicos em Turismo do Estado de Santa Catarina, com sede e foro no município de Florianópolis.
LEI Nº 5.295, de 19 de abril de 1977	Altera a Lei nº 5.089, de 30 de abril de 1975 e dá outras providências. O desenvolvimento do turismo fica à cargo da Secretaria de Indústria e Comércio.
LEI Nº 5.516, de 28 de fevereiro de 1979.	Dá nova redação à Lei Nº 5.089, de 30 de abril de 1975, que dispõe sobre a organização de Administração Estadual, estabelece diretrizes para a modernização administrativa, e dá outras providências. Fica definida Sociedade de Economia Mista a Companhia de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina – CITUR e são definidas suas atribuições.
LEI Nº 6.128, de 20 de setembro de 1982	Fica declarada de utilidade pública, a Associação dos Guias de Turismo do Estado de Santa Catarina, com sede e foro na cidade de Florianópolis.
LEI Nº 7.765, de 16 de outubro de 1989	Fica declarada de utilidade pública a Associação Sul Catarinense de Turismo – SULCATUR, com sede e foro na cidade e Comarca de Araranguá.
LEI Nº 8.168, de 12 de	Fica criada a Marca Estadual do Turismo, com a expressão “Santa & Bela

dezembro de 1990	Catarina”.
LEI N° 9.108, de 03 de junho de 1993	Dispõe sobre a atividade turística no Estado de Santa Catarina e dá outras providências.

Continuação da Tabela 05

Diplomas legais	Ementa
LEI Nº 10.109, de 30 de maio de 1996	Fica denominado “Parque Cyro Gevaerd de Balneário Camboriú”, o imóvel pertencente a Santa Catarina Turismo S/A –SANTUR, conhecido popularmente por Parque da SANTUR, localizado no km 137 da Br 101, Município de Balneário Camboriú.
LEI Nº 11.310, de 28 de dezembro de 1999	Cria o Conselho Estadual de Turismo de Santa Catarina.
LEI Nº 11.429, de 24 de maio de 2000	Altera a Lei nº 11.310, de 28 de dezembro de 1999, que cria o Conselho Estadual de Turismo de Santa Catarina.
LEI Nº 11.693, de 08 de janeiro de 2001	Altera a Lei nº 11.310, de 28 de dezembro de 1999, que cria o Conselho Estadual de Turismo de Santa Catarina.
LEI Nº 12.447, de 04 de dezembro de 2002	Aprova a alteração da Programação Físico-Financeira do Plano Plurianual 2000/2003 da Santa Catarina Turismo S/A – SANTUR.
LEI Nº 12.912, de 22 de janeiro de 2004	Cria o Conselho Estadual de Turismo.
LEI Nº 13.762, de 22 de maio de 2006.	Institui a Gratificação de Atividade de Gestão de Cultura, Turismo e Esporte para os servidores lotados ou em exercício na Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte e adota outras providências.
LEI Nº 13.792, de 18 de julho de 2006.	Estabelece políticas, diretrizes e programas para a cultura, o turismo e o desporto no Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências.

(Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina, 2006 adaptado por Sagi, 2006)

A seguir é apresentado inventário detalhado das ações políticas da administração pública em relação ao turismo no Estado de Santa Catarina no período de 1965 a 2006. Tais informações servirão de subsídios para a análise da cultura do turismo, um dos aspectos da capacidade institucional, bem como para compreender a dinâmica do Estado em busca de um modelo de gestão.

2.2 Inventário das políticas públicas de turismo em Santa Catarina

O turismo, como observado anteriormente, torna-se assunto de interesse político em Santa Catarina a partir da criação do DEATUR, em 1968. A fim de nortear as ações de cada governo instalado foram elaborados planos de governo, cada qual com uma característica peculiar, seja relativo à ideologia política assim como sua própria estruturação e aplicabilidade efetiva. Cada plano apresenta a política adotada por cada governo.

A seguir é apresentada a síntese do plano de governo, políticas e ações implementadas no Estado, como base nas mensagens da assembleia legislativa – documentos elaborados anualmente no Estado que representam a estratégia de ação definida em cada ano e os resultados obtidos pelo governo atuante – e nos planos elaborados por cada instituição responsável pelo turismo na época, bem como a administração indireta presente. Ressalta-se que, em função da não disponibilização de informações no Arquivo Público do Estado, há ausências de informações relativas à alguns anos específicos.

Para análise, as ações realizadas foram divididas em 6 categorias: administrativas; econômico-financeiras; planejamento; apoio técnico e capacitação; infra-estrutura; e promoção. Através desta divisão foi possível observar que as ações governamentais estiveram, ao longo do tempo, muito focadas em planejamento e promoção do turismo, bem como, em determinados períodos, em infra-estrutura. Tal resultado demonstra que, muitas vezes as políticas (*policy*) acabam direcionando e sendo responsáveis pelo ordenamento e sentido das instituições (*polity*), ou seja, as organizações se adaptam às necessidades de ação que um determinado governo apresenta.

2.2.1 Plano de Governo de Celso Ramos (1961-1966)

Celso Ramos inaugurou estruturas de apoio ao desenvolvimento catarinense: um banco estatal (BESC), uma universidade (UDESC), uma concessionária de energia (CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina SA) e um fundo de desenvolvimento (o FUNDEC – Fundo Estadual de Defesa Civil). Elaborou, ainda, o primeiro orçamento plurianual de um estado brasileiro; foram construídas milhares de escolas e dezenas de ginásios; e foram criadas a ERUSC (Empresa de Eletrificação Rural de Santa Catarina) e a Secretaria dos Negócios do Oeste. Durante seu governo, Santa Catarina foi escolhida como sede do encontro regional dos três estados do Sul.

O Plano Plurianual intitulava-se PLAMEG I – Plano de Metas do Governo e contou com a participação de opiniões de 700 líderes municipais através de um seminário sócio-econômico realizado pela Federação de Indústrias de Santa

Catarina. A partir deste evento o PLAMEG I foi instituído pela Lei nº. 2.772 de 21 de julho de 1961, com os objetivos: execução, aperfeiçoamento e atualização de obras e serviços, e promoção e desenvolvimento econômico e social do Estado. Tais objetivos foram segregados em três grandes metas: o homem, o meio e a expansão econômica:

- Homem: investimentos para a melhoria das condições de vida – educação, justiça e segurança pública, saúde e assistência social, sistemas de água e esgoto;
- Meio: investimentos em infra-estrutura – energia, rodovias, obras e arte;
- Expansão econômica: investimentos para expansão agrícola e industrial – agricultura e pecuária, indústria, crédito.

O turismo não é citado no PLAMEG I, porém, através da Lei nº 3.684, de 9 de julho de 1965 é criado o Serviço Estadual de Turismo, subordinado à um Diretor designado pelo Chefe do Poder Executivo com a finalidade de:

- a) organizar, orientar, difundir e fomentar o turismo no Estado, propiciando condições de acesso, higiene e conforto às estâncias balneárias, hidrominerais, climáticas e de repouso;
- b) fiscalizar as atividades de todas as empresas, estabelecimentos, entidades comerciais e industriais, bem como os serviços públicos, que se relacionará diretamente a prática do turismo.

Através da mesma Lei, é instituído o Conselho de Turismo, o qual tinha como função orientar o Serviço, estava diretamente subordinado ao Secretário da Viação e Obras Públicas e constituído de onze membros:

- a) O Diretor Estadual de Turismo;
- b) um representante do PLAMEG;
- c) um representante do Departamento Estadual de Saúde;
- d) um representante do Departamento Estadual de Estrada de Rodagem;
- e) um representante da Associação Catarinense de Municípios;
- f) um representante da Associação Catarinense de Imprensa;

- g) um representante das Associações Comerciais de Santa Catarina
- h) um representante da Federação das Indústrias de Santa Catarina;
- i) um representante da Federação do Comércio de Santa Catarina;
- j) um representante da TAC – Transportes Aéreos Catarinenses, Cruzeiro do Sul;
- k) um representante das Empresas Rodoviárias de Santa Catarina.

Neste período, as ações de turismo estiveram restritas à fiscalização, e destaca-se a instituição da Lei nº. 3.690, de 6 de julho de 1965 com o objetivo de melhorar a infra-estrutura hoteleira com a isenção de impostos Estaduais para os Hotéis que ampliassem ou modernizassem suas instalações, bem como para parques balneários e lugares de interesse turístico.

2.2.2 Plano de Governo de Ivo Silveira (1967-1970)

Em 31 de janeiro de 1966, Ivo Silveira, então presidente da Assembléia Legislativa assume o cargo de governador do Estado. O governo deu continuidade às ações desenvolvidas anteriormente, instituindo a segunda fase do PLAMEG. Através da Lei nº 3.791, de 30 de dezembro de 1965, inclui-se o turismo na meta de expansão econômica e, em 1968 é criado o DEATUR e a política estadual de turismo. Tal política tinha como objetivos:

1. Desenvolvimento de turismo interno, como fator de integração do Estado de Santa Catarina;
2. Coordenação e orientação dos organismos municipais de turismo, visando a articulação e soma de esforços, com vistas a maior eficiência do sistema turístico estadual;
3. Subordinação à Política Nacional de Turismo, visando a obtenção de recursos federais e identificação com as promoções de âmbito federal;
4. Coordenação com os órgãos de turismo das demais unidades da Federação, especialmente as vizinhas e bem assim com os órgãos de turismo de outros países, especialmente os fronteiriços, objetivando incentivar o intercâmbio de informações turísticas e a mútua orientação e conhecimento do fluxo turístico.

O DEATUR, por sua vez, tinha como objetivos:

- a) promover o desenvolvimento do turismo do Estado, dentro das linhas básicas da política estadual de turismo;
- b) executar todas as decisões atos, instruções e resoluções expedidos pelo Conselho Estadual de Turismo;
- c) celebrar convênios e contratos, autorizados pelo seu conselho. com entidades públicas e privadas, no interesse da indústria do turismo;
- d) contrair empréstimos de financiamento com entidades públicas ou privadas, mediante autorização especial do seu conselho, segundo as praxes e condições vigentes no País, dando em garantia bens ou avais que lhe forem deferidos pelo Governo do Estado;
- e) executar levantamento e pesquisas sobre o potencial turístico do Estado e dos recursos da infra-estrutura vinculados ao turismo, tendo em vista, sobretudo os estudos sobre a delimitação e revisão das zonas turísticas, respeitada a divisão regional estabelecida pelo grupo executivo para o desenvolvimento do turismo (GETUR);
- f) programar os recursos para a exploração do turismo;
- g) dimensionar os fluxos turísticos internos e sua expansão, atual e futura, em termos de renda;
- h) propor ao Governo do Estado a doação de incentivos fiscais à indústria do turismo;
- i) celebrar ajustes com municípios tidos como estâncias hidrominerais, estações balneárias ou turísticas, objetivando a organização de planos diretores de desenvolvimento integrado;
- j) organizar o calendário anual de eventos de Santa Catarina;
- k) sugerir ao Poder Executivo a desapropriação de áreas de interesse para o desenvolvimento das atividades privadas;
- l) coordenar as atividades das empresas privadas, com vistas à execução de um programa estadual de turismo;
- m) opinar quando solicitado pela EMBRATUR ou pelo BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, sobre projetos de turismo.

O Conselho Estadual de Turismo manteve a finalidade de orientar as ações do DEATUR e teve sua constituição alterada:

- a) presidente, escolhido pelo Governador do Estado,
- b) cinco membros representantes do Poder Executivo
- c) Cinco das seguintes entidades:
 - *Touring Club* do Brasil;
 - Agências de Turismo;
 - Associação Brasileira de Indústria de Hotéis Seção de Santa Catarina;
 - Sindicato das Empresas de Transportes de Passageiros;
 - Casa dos Jornalistas de Santa Catarina.

Complementarmente, em sua gestão, Ivo Silveira organiza o DEATUR, com a seguinte estrutura administrativa:

- I - Gabinete;
- II - Divisão de Estudos e Projetos;
- III - Divisão de Coordenação e Programa;
- IV - Divisão Jurídica;
- V - Divisão Administrativa

2.2.3 Plano de Governo de Colombo Machado Salles (1971-1974)

O governo de Colombo Salles é tido como tecnoburocrata (Silva, 1996) e fundamentou-se no Projeto Catarinense de Desenvolvimento – PCD, transformado posteriormente em Ação Catarinense de Desenvolvimento. A estratégia do projeto era a dinamização dos centros urbanos relativamente desenvolvidos, que concentrassem parcelas de renda e que permitissem impulso econômico com repercussões sociais. (Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Colombo Machado Salles, 1971-1974)

As mensagens à Assembléia Legislativa deste governo apontavam que:

O conjunto dos empreendimentos que se realizam com a execução dos planos setoriais de saúde, saneamento, comunicações, energia e transportes, bem como os estudos e pesquisas que estão em curso com vistas a uma política de desenvolvimento urbano, dirigidos à melhoria das condições infra-estruturais, simultaneamente visam ao incremento do turismo. (Santa Catarina, 1972)

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1971 e 1972	<ul style="list-style-type: none"> Criação do BESC-Turismo. 	–	<ul style="list-style-type: none"> Institucionalizadas as Associações Regionais de Turismo que congregam os Conselhos Municipais do setor nas áreas do Vale do Itajaí e Norte-Catarinense; Com base no Plano Regional de Turismo elaborado pelo SUDESUL, foram iniciados estudos para realizar Plano Diretor de Turismo no Estado; Cadastramento de 29 empresas hoteleiras privadas para obtenção de financiamento; Estudos para elaboração de projeto de dinamização, ampliação e equipamentos das estações hidrominerais. 	<ul style="list-style-type: none"> Em convênio com o SUDESUL, UFSC e Universidade Federal de Santa Maria foram realizados cursos de especialização visando a formação de pessoal técnico em turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Instalação de agências do BESC-Turismo em Blumenau e Rio de Janeiro; Aumento da capacidade hoteleira do Estado através da aprovação de 10 projetos de empreendimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de divulgação com a edição de pôsteres coloridos, mapa turístico rodoviário e roteiros turísticos; Lançamento do MERC-A-TUR, plano de excursões e viagens, ligado ao mercado de capitais, elaborado pelo BESC-Turismo; Lançamento do plano "Conheça Santa Catarina com Recursos e Gente de Santa Catarina" elaborado pelo BESC-Turismo; Lançamento e operação do Cartão Passaporte nas praças de Santa Catarina com a filiação de 289 estabelecimentos comerciais.
1973 e 1974	<ul style="list-style-type: none"> Encaminhado projeto de lei ao Poder Legislativo para regularização da utilização de áreas e regiões consideradas de interesse primordial para a preservação da paisagem natural. 	–	<ul style="list-style-type: none"> Concretizado acordo entre o SUDESUL e o Estado objetivando selecionar pontos de referência para estabelecer política no setor turístico; Foram legalizadas e reformuladas: Associação Regional de Turismo da Zona Serrana – SERRATUR, Associação Regional de Turismo do Sul Catarinense – TURISUL e a nova Associação Regional de Turismo, com sede em Laguna – TURISLAG; Definição de pólos prioritários de atração turística de Santa Catarina, adequado ao Plano Regional de Turismo: <ul style="list-style-type: none"> Conjunto Oceânico, na Ilha de Santa Catarina Estâncias hidrominerais de Caldas da Imperatriz e/ou Águas Mornas, na Grande Florianópolis Centro de Informações e Promoções em Balneário Camboriú Estância hidromineral de Piratuba no meio Oeste E mais 31 pólos de atração formando circuito turístico preconizado no Projeto Catarinense de Desenvolvimento Foram definidos quatro roteiros básicos: Litoral Catarinense, Vale do Itajaí, Colonização Alemã e Região Serrana. 	<ul style="list-style-type: none"> Execução de cursos especiais para guias de turismo através de convênios como DEATUR e o Instituto Estadual de Educação. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação do parque hoteleiro com o estabelecimento de mais de 20 hotéis; Início da construção do hotel escola do SENAC em parceria com o governo; Criação de postos de informações turísticas em pontos estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Ativado sistema de divulgação dos atrativos do Estado, triplicando a edição de material; Lançamento no Rio de Janeiro São Paulo o plano "Conheça Santa Catarina com recursos dos catarinenses" operado pelo BESCTUR objetivando atrair turistas na baixa temporada.

Figura 09. Quadro de ações realizadas no Governo de Colombo Machado Salles, 1971-1974 (Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Colombo Machado Salles, 1971-1974, adaptado por Sagi, 2006)

2.2.4 Plano de Governo de Antônio Carlos Konder Reis (1975-1978)

Tem como principal lema “encurtar distâncias”, ficando clara a preocupação com o desenvolvimento de infra-estrutura notadamente em relação aos transportes. No entanto, este lema buscava mais do que a estruturação física: a aproximação e integração do governo com o povo. O planejamento esteve pautado em um diagnóstico com grande participação popular, além de estar em sintonia com o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Está dividido em dez capítulos, a saber: pressupostos políticos, aspectos preliminares, síntese, estratégia do desenvolvimento, estratégia do desenvolvimento econômico, estratégia de desenvolvimento social, estratégia de desenvolvimento tecnológico e proteção ao meio ambiente, estratégia de ação administrativa, estratégia de administração financeira e estratégia de execução de obras e serviços.

O turismo é apontado na estratégia de desenvolvimento industrial e comercial: “Dar-se-á especial ênfase à indústria turística, de modo a que possa Santa Catarina valer-se, plenamente, de todas as suas potencialidades nesse setor de crescente interesse para a economia nacional”. (Governo do Estado de Santa Catarina, Mensagem à Assembléia de Antônio Carlos Konder Reis – 1975-1978, p.23).

No campo administrativo as ações relativas ao turismo estão pautadas na necessidade de organização da situação encontrada em 1975 como: regimento interno, composição e preenchimento de quadro de pessoal e o estatuto da TURESC por transformação da BESC Empreendimentos S/A.

No campo econômico são apresentadas diversas necessidades gerais e específicas, estas ligadas principalmente à indústria e ao comércio, sendo a única ressalva ao turismo apresentada ao final do tópico, da seguinte maneira: “Os pontos enfatizados, situando-se em área de competência e atuação da Secretaria de Indústria e Comércio, passam a constituir os objetivos por ela perseguidos, muito embora também se pretenda atingir e promover o desenvolvimento do turismo, como atividade de alta significação econômica para o Estado de Santa Catarina” (Governo do Estado de Santa Catarina, Mensagem à Assembléia de Antônio Carlos Konder Reis – 1975-1978, p.123).

No campo político tem-se como principal objetivo deixar claro às instituições privadas o papel do governo de dar todo o suporte necessário para o crescimento econômico do Estado.

A seguir são apresentadas as principais ações realizadas pelo governo, de forma detalhada.

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1975	<ul style="list-style-type: none"> Criação da TURESC e sua organização: <ul style="list-style-type: none"> composição do quadro de pessoal; Transferência da sede para novas instalações. Celebração de convênios com entidades estaduais buscando a promoção dos recursos turísticos do Estado. 	-	<ul style="list-style-type: none"> Com a participação da SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento do Sul, estabelecidos os pólos turísticos do Estado; Pesquisa e levantamento de dados no interior do Estado. 	-	<ul style="list-style-type: none"> Início dos projetos: <ul style="list-style-type: none"> sistema hidroviviário do Projeto Oceânico de Florianópolis; construção do Centro de Convenções de Florianópolis; construção do centro e Promoções Turísticas de Balneário Camboriú; ações na área Industrial da Grande Florianópolis. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoção de eventos turísticos no Estado; Participação do Estado no Congresso da ASTA – Sociedade Americana de Agentes de Viagens.
1976	<ul style="list-style-type: none"> Instalação da sede em prédio alugado; Treinamento de servidores no Centro de Treinamento de Turismo da EMBRATUR; Implantação de sistema de auditoria. 	-	<ul style="list-style-type: none"> Contratação de empresa privada para a elaboração de estudos e viabilidade turística nos pólos prioritários definidos; Estabelecimento do programa Jeotes – Junta de Empresas Oficiais de Turismo do Extremo Sul para elaboração de roteiros nos Estados do sul pela TURESC e demais órgãos de turismo dos Estados do Rio Grande do Sul e Paraná; Estímulo à atividades empresariais do setor hoteleiro e/ou similar. 	<ul style="list-style-type: none"> Cursos de treinamento para garçons, cozinheiros, atendentes, serviços de informações turísticas e relações humanas para motoristas de táxi; Orientação e apoio técnico para encaminhamento de projeto arquitetônico, viabilização técnico-financeira e captação de recursos para exploração turística das quedas d'água do Município de Abelardo Luz e para o Hotel Colonial de São Francisco do Sul; Assistência técnica em serviços e projetos à vários empreendimentos; Apoio à questão institucional e de capacitação do turismo em municípios do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Concluído e inaugurado o Pavilhão do Centro de Informações e Promoções Turísticas — CITUR-RODOFEIRA em Balneário Camboriú com área de 4.500 m². 	<ul style="list-style-type: none"> Promoção de conferências e distribuição de material promocional, além de participar de diversos eventos para divulgar e promover o estado; Realização de quatro eventos no CITUR-RODOFEIRA como o 1º Congresso Brasileiro de Turismo e Termalismo, a 1ª Exposição de equipamentos de turismo, lazer e hotelaria e a 1ª feira de artesanato catarinense.
1977	<ul style="list-style-type: none"> Criação da CITUR e sua organização: <ul style="list-style-type: none"> instituído um regimento interno, organograma criação e implantação de um quadro de pessoal para os funcionários com sete categorias possibilitando vinte e nove diferentes enquadramentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Acréscimo no capital social da Secretaria de Comércio e Indústria, através da alienação da área industrial de Florianópolis; Formação de receitas próprias através do Centro de Promoções em Balneário Camboriú; Acréscimo patrimonial com a aquisição de máquinas, equipamentos, veículos, móveis, utensílios e outros ativos para a sede em Florianópolis e para o Centro de Promoções em Balneário Camboriú. Obtenção de verba junto à EMBRATUR através de linhas de crédito para empreendimentos turísticos. 	<ul style="list-style-type: none"> Através da JEOTES, ação de aumento do movimento hoteleiro na baixa temporada; Desenvolvimento de cursos de planejamento e administração municipal do turismo contando com a participação de 23 assessores municipais de turismo. Através de convênio com o Instituto Técnico de Administração e Gerência – ITAG da UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina a oferta turística do litoral do Estado foi levantada. 	<ul style="list-style-type: none"> Assistência às prefeituras e empresários catarinenses e capacitação de pessoal especializado através de órgãos como a EMBRATUR e o SENAC, atendendo 13 municípios; Formação de equipes de recepcionistas para o CITUR-RODOFEIRA; Desenvolvimento de cursos, em convênio com a Prohotel para recepcionistas, mensageiros, camareiras, garçons, auxiliares de garçons, atendentes de lanchonetes em 10 municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> Pavimentação da área interna e externa, instalação de aparelhos de ar condicionado nas salas de reunião, construção e instalação de um posto de serviço telefônico, nacional e internacional, instalação de aparelhagem adequada para medir a demanda de energia elétrica mensalmente do CITUR-RODOFEIRA; Construção de um pavilhão em Lages, utilizando tecnologia própria da CITUR. 	<ul style="list-style-type: none"> Divulgação nos principais centros emissores do país e comunicação, através da Assessoria de Imprensa com 903 agências de viagens e órgãos oficiais, além da mídia em geral; Participação em eventos em outros estados e no exterior; Divulgação de calendário de eventos do Centro de Convenções. Relacionamento constante com órgãos oficiais de turismo do país, embaixadas e consulados em diversos países.
1978	<ul style="list-style-type: none"> Contratação de novos funcionários para o departamento técnico e de planejamento 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento de capital da companhia utilizando recursos anteriormente entregues pelo Estado e os recebimentos de participação do Fiset-TURISMO; Aquisição de aparelhos eletrônicos para os departamentos da CITUR. 	<ul style="list-style-type: none"> Atividades junto aos empresários ligados ao setor; Estudos da oferta e da demanda turística no Estado através de convênios. Convênios com organizações de apoio técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> Formação para os profissionais do serviço receptivo nos Centros de Promoção de Balneário Camboriú e Lages. 	<ul style="list-style-type: none"> Obras no Centro de Promoções de Balneário Camboriú; Início às obras de construção de um pavilhão no distrito industrial de Lages. 	<ul style="list-style-type: none"> Foram realizados 11 grandes eventos no Centro de Promoções de Balneário Camboriú; Realizada ampla divulgação nos principais centros emissores do país sobre as potencialidades do Estado. Estabelecimento de contatos com todos os órgãos oficiais de turismo no país;

Figura 10. Quadro de ações realizadas no Governo de Antônio Carlos Konder Reis, 1975-1978 (Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Antônio Carlos Konder Reis, 1975-1978, adaptado por Sagi, 2006)

2.2.5 Plano de Governo de Jorge Konder Bornhausen (1979-1982)

Tal período é considerado de consolidação do poder dos Konder-Bornhausen, já que Jorge Konder é primo de Konder Reis, governador anterior. Jorge Konder recebe o governo já estruturado, dando continuidade às ações em curso, com algumas modificações. O principal objetivo é o bem-estar social e novamente o planejamento está pautado em um diagnóstico com consulta à comunidade. Segundo aponta Silva, (1996:266): “A gestão de Jorge Bornhausen foi marcada pela continuação do governo anterior e manutenção das boas relações com o governo militar que lhe deu sustentação financeira para desenvolver os projetos vinculados ao seu Plano de Ação do Governo – PAG”.

Desta maneira, é possível verificar que houve prioridade para a Secretaria de Transportes e Obras. A estratégia para o turismo é citada no PAG no capítulo “Ação do governo no campo econômico”, dentro da temática Indústria e Comércio: “VII – Exploração máxima do potencial turístico de Santa Catarina, fonte inesgotável de riquezas monetárias e valioso instrumento de aceleração do processo de desenvolvimento social”. O reconhecimento do turismo como importante indutor do desenvolvimento econômico e social faz com que o governo crie uma Secretaria focada no assunto, a Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo e defina como ações estratégicas:

- I- Implementação das condições indispensáveis à execução do projeto “Litoral Sul”;
- II- Implantação e conclusão dos terminais turísticos e dos centros promocionais já programados;
- III- Patrocínio e apoio às atividades de promoção do estoque de atrativos existentes e da expansão e captação de correntes turísticas;
- IV- Concessão de estímulos ao desenvolvimento da oferta turística, mediante instituição de programas de colaboração financeira, de natureza fiscal e creditícia;
- V- Fixação de normas que adequadamente regulem a exploração dos valores turísticos e atrativos naturais existentes, com especial atenção para a ordenação urbanística, para a defesa da paisagem e para a criação de

infra-estrutura, tanto de acesso e comunicações como de serviços urbanos;

- VI- Reorganização dos órgãos administrativos aos quais estão afetos os negócios de turismo.

Ainda no PAG o governo deixa clara sua função frente ao turismo: “Por outro lado, reconhece o Governo que sua função no setor de turismo deverá ser, precipuamente, de normatização, coordenação e apoio, ficando limitada a intervenção empresarial, pelos fundamentos expostos quando da análise da intervenção do Estado no domínio econômico, aos casos em que incapacitada ou desinteressada a iniciativa privada”. (Governo do Estado de Santa Catarina, Mensagem à Assembléia de Jorge Konder Bornhausen – 1979-1982)

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1979	<ul style="list-style-type: none"> Estruturação da nova Secretaria 	–	<ul style="list-style-type: none"> Execução de serviço de registro de agências de turismo, transportadoras, classificação dos meios de hospedagem e controle e manutenção dos padrões de atendimento por delegação da EMBRATUR; Assinatura de convênios com diversas entidades com o intuito de fomentar o turismo. 	–	–	<ul style="list-style-type: none"> Distribuição de 150.000 peças de divulgação do Programa "Conheça o Sul", em convênio com a EMBRATUR, CRTUR e PARANATUR; Organização de sete congressos e eventos técnicos em Balneário Camboriú e sete outros eventos de várias categorias, além de organizar outros eventos.
1980	–	–	–	–	<ul style="list-style-type: none"> Criação de postos de informações turísticas em 5 municípios; Conclusão do Complexo Turístico em Concórdia; Criação de terminais turísticos em 8 municípios; Ampliação do CITUR-RODOFEIRA Instalação de equipamentos do Parque das Quedas, Gruta do Tigre e Camping na Serra do Tabuleiro; Implantação de campings em 4 municípios; Participação em empreendimentos hoteleiros em 9 municípios; Construção do Centro Artesanal. 	–
1981	–	<ul style="list-style-type: none"> O aumento do capital social da CITUR em 82% devido aos resultados obtidos pela Companhia. 	<ul style="list-style-type: none"> A operacionalização do controle da Ficha Nacional de Registro de Hóspede – FNRH, com a manipulação de 214.398 fichas por delegação da EMBRATUR; A classificação de 15 estabelecimentos hoteleiros dentro dos padrões exigidos pela EMBRATUR, contando com reavaliações; Prestação de assistência técnica a 174 empresários. 	–	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação do CITUR-RODOFEIRAS com a implantação de diversos equipamentos; O equipamento dos Terminais de Turismo Popular em 4 municípios; Obras e/ou equipamentos dos Postos de Informações Turísticas, do Complexo Turístico "Parque das Quedas", da "Gruta do Tigre" do Camping "Serra do Tabuleiro". 	<ul style="list-style-type: none"> A coordenação, execução e/ou realização de diversos encontros, seminários, festas, exposições e congressos; Participação em feiras, semas de turismo e congressos da área.
1982	–	–	<ul style="list-style-type: none"> Projeto Litoral Sul com o objetivo de proteger o patrimônio natural da faixa litorânea do Estado; Pesquisa sobre o turismo receptivo em Balneário Camboriú e Blumenau. 	–	<ul style="list-style-type: none"> Foram concluídas obras de postos de informações turísticas em um município Instalados equipamentos no Parque Balneário Camboriú (quadras de tênis, aquário, mini-zoo, casas típicas [alemã, açoriana, italiana], playground, sanitário mini-zoo, bromeliário, quiosque do mini-zoo, vestiário, banheiros, depósito, estufa para cactos, expositor de folhagens e vila das crianças); Obras em andamento: Terminal de Turismo Popular em 4 municípios; posto de informações turísticas em um município; Complexo Turístico Parque das Quedas; Equipamento Turístico Gruta do Tigre em Rio do Oeste; Camping Parque da Serra do Tabuleiro; Zoológico em Pomerode e o Aquário na Ilha do Anhatomirim. 	<ul style="list-style-type: none"> Edição de material de divulgação turística; Coordenação e participação em 28 eventos estaduais, 9 nacionais e 3 internacionais; Participação em cursos, reuniões, encontros e seminários sobre o turismo em diversos municípios do Estado.

Figura 11. Quadro de ações realizadas no Governo de Jorge Konder Bornhausen, 1979-1982 (Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Jorge Konder Bornhausen, 1979-1982, adaptado por Sagi, 2006)

2.2.6 Plano de Governo de Espiridião Amin Helou Filho (1983-1986)

Intitulado “Carta dos Catarinenses”, o Plano de Governo de Espiridião Amin divulgado em 1982 tem como idéias básicas a “prioridade aos pequenos, participação comunitária, integração estadual e qualidade de vida-segurança” (Governo de SC, Resposta à Carta dos Catarinenses,1986). O Plano foi extensamente debatido em reuniões com o intuito de constituir as prioridades do governo. Desta maneira, foram elaboradas 20 cartas setoriais, cada uma com um tema relevante, dentre eles o turismo. Há a definição do compromisso, o que fazer e como fazer:

Compromisso

Dispensar ao turismo tratamento semelhante ao conferido aos demais segmentos econômicos.

O que fazer

1. Preservar os patrimônios natural e cultural;
2. Incentivar a iniciativa privada a investir no turismo;
3. Promover o Estado de Santa Catarina.

Como fazer

1. Integrar em um só esquema, as ações desenvolvidas em turismo pelo Governo do Estado, pelas Prefeituras Municipais e pela iniciativa privada. Criar condições para que o Estado seja eleito como local preferencial – a nível nacional – para a realização de congressos, feiras, seminários, etc.;
2. Implantar circuitos integrados de turismo. Ampliar a infra-estrutura turística, especialmente no que se refere às áreas de lazer, centros de promoção e terminais turísticos;
3. Incentivar as prefeituras municipais a institucionalizarem normas para a conservação dos patrimônios paisagístico, histórico e cultural do respectivo município.

4. Incentivar a organização, a produção e a comercialização integrada do artesanato, bem como a promoção das manifestações culturais de interesse turístico;
5. Criar as condições necessárias à viabilização dos investimentos privados em turismo, seja através do crédito, seja através da preparação de mão-de-obra adequada ou, ainda, através da delegação de encargos específicos;
6. Desenvolver, em conjunto com a iniciativa privada, um programa de veiculação da marca “Santa Catarina”.

Além das mensagens com as ações desenvolvidas anualmente, este governo também publicou em seu último ano de mandato um documento intitulado “Resposta à Carta dos Catarinenses” com o resultado obtido ao longo da gestão em todas as áreas.

A “Resposta à Carta dos Catarinenses” trás como destaques os principais resultados obtidos: 1) Santa Catarina firma-se no Brasil como opção turística; 2) Operação Veraneio – carinho e respeito para com o turista e 3) Apoio à infraestrutura para o turismo – uma conquista. A “Resposta” apresenta os principais fatores para a procura dos turistas por Santa Catarina (belezas naturais do Estado, capacidade empresarial voltada para o turismo, o trabalho do Governo e da iniciativa privada na divulgação e promoção do Estado e a “convivência” da gente catarinense) e demonstra as principais ações executadas em termos de infraestrutura, promoção e serviços de apoio.

Em relação à infra-estrutura turística, além do apoio à iniciativa privada através de linhas de crédito para instalação de empreendimentos turísticos, o Governo se esforçou no sentido de adequar a rede de transportes e a melhoria das condições de habitação urbana. Um dos exemplos foi a rede de esgoto sanitária de Balneário Camboriú que foi viabilizada a partir do turismo. Ainda, o Centro de Promoções de Balneário foi ampliado contando também um pouco da história e da vida dos catarinenses. No parque de exposições deste centro a cada temporada são realizados dois feirões em que a indústria e os artistas catarinenses podem demonstrar seus produtos a cerca de 500.000 turistas. Em convênio com a EMBRATUR foi realizado o cadastramento, registro e classificação dos

empreendimentos turísticos existentes no Estado de maneira a fiscalizar e controlar os serviços turísticos oferecidos. Foram envolvidos 109 empreendimentos turísticos em 66 municípios e o enquadramento de 28 hotéis em Florianópolis, Balneário Camboriú e Joinville. Juntamente com as prefeituras municipais foram elaborados 12 projetos de empreendimentos turísticos e prestada assessoria técnica à elaboração de outros 65 projetos.

Em relação à promoção do Estado foi criado o Bureau Catarinense de Congressos com o objetivo de movimentar o turismo na baixa temporada além de divulgar o Estado e sua importância para a população local. Em três anos o Bureau conduziu 574 eventos, conforme pode ser observado a seguir:

Tabela 06. Número de eventos realizados pelo Bureau Catarinense de Congressos – 1984/1986

EVENTOS	1984	1985	1986	TOTAL
Internacionais	04	04	11	19
Nacionais	32	64	47	143
Regionais	24	38	31	93
Estaduais	95	108	115	329
TOTAL	156	214	204	574

(Fonte: Resposta à Carta dos Catarinenses, 1987)

Juntamente com as prefeituras municipais e a iniciativa privada procurou-se participar, em sistema cooperativo, dos principais eventos de promoção turística realizados no país e no exterior. Foi editado vasto material promocional (mapa turístico rodoviário, pôsteres, encartes de hotéis, pastas promocionais, *shell-letters*, *shell-folders*, folhetos turísticos e calendário de eventos) com o intuito de retratar as diversas regiões turísticas do Estado. O material foi distribuído nos principais pólos emissores de turismo. Também, foram veiculados anúncios sobre Santa Catarina na mídia especializada e em órgãos de interesse geral, tanto nacional como estrangeiros. Foram publicados anúncios nas seguintes revistas e jornais: Veja, Visão, Isto É, Quatro Rodas, Manchete, Afinal, Viaje Bem, Jornal do Brasil, O Globo, Folha de São Paulo, Siete Dias e El Clarin. Ainda foi realizado em Florianópolis o primeiro encontro de turismo do Cone Sul com a participação do Brasil, Argentina, Paraguai, Chile e Peru.

Como destaque nos serviços de apoio ao turista foi a realização da “Operação Veraneio”, desenvolvida todos os anos nos meses de dezembro a fevereiro envolvendo três segmentos distintos: informações, segurança e saúde. Em relação ao serviço de informações foi montada uma central de informações ao turista em plantão permanente para orientar sobre: serviços públicos disponíveis, hospedagem, sítios turísticos e situações de emergência. Sobre a segurança foi montado um esquema especial envolvendo o trabalho de 3.200 policiais e o apoio de 80 viaturas e um helicóptero. Este serviço compreende desde a repressão à criminalidade praticada contra o turista até o serviço de salva-vidas nos balneários. Os serviços de saúde são mantidos junto aos sítios turísticos com o intuito de prestar os primeiros socorros e rápido encaminhamento nos casos de emergência. Envolvem órgãos do Estado, do Governo Federal e dos Governos Municipais.

A no	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1983	-	<ul style="list-style-type: none"> Transferência de recursos, através de subvenções, ao Bureau Catarinense de Congressos, com o objetivo de ampliar a infra-estrutura turística do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Orientação técnica a empresários na elaboração e enquadramento de seus projetos de acordo com as normas da EMBRATUR; Implantação da Comissão de Turismo Integrado da Região Sul; Realização de um conclave de empresários nacionais em São Paulo; Implantação do Projeto Escola no Parque Balneário Camboriú; Apoio financeiro à implantação do Aquário da Ilha de Anhatomirim; Implantação do projeto de animação turística e apoio às apresentações culturais; Levantamento de informações com vistas à elaboração do Calendário Turístico 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio técnico à 15 prefeituras municipais para a aplicação da Lei federal nº 6.513/77 que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; Realização de cursos e palestras de conscientização turística em diversos municípios, envolvendo diversas lideranças e estudantes, com a participação de aproximadamente 1.200 pessoas. 	<ul style="list-style-type: none"> Procedidas reformas nas instalações da Companhia Hidromineral de Piratuba; Recuperação de todos os equipamentos de turismo e lazer, prédios e áreas adjacentes a Companhia Hidromineral do Oeste – HIDROESTE; Reformas e adaptações destinadas à melhoria das condições de atendimento da Companhia Hidromineral de Caldas da Imperatriz. 	<ul style="list-style-type: none"> Foram realizados 16 eventos em Santa Catarina e em outros estados visando a promoção do potencial turístico e vender o produto dos artesãos catarinenses. Confeção e apoio financeiro à elaboração de folhetos de divulgação turística dos municípios catarinenses.
1984	-	-	<ul style="list-style-type: none"> Execução de 440 controles de qualidade e inspeções em 24 municípios com base no sistema nacional de registro; Elaboração de pesquisas em Florianópolis e Laguna, destinadas a diagnosticar o perfil e a demanda turística; Elaboração de registro, cadastramento e classificação de empreendimentos turísticos em 16 municípios; Plantação de 8.000 mudas de essências vegetais para recomposição arbórea visando à execução do projeto Santa Catarina Florida; Desenvolvimento da operação veraneio. 	<ul style="list-style-type: none"> Realização de 42 cursos e seminários, destinados à preparação de mão-de-obra para recepção e informações turísticas, legislação turística, atendimento a congressos, formação de recepcionistas e formação de guias turísticos em 11 municípios; Apoio financeiro para prefeituras municipais e entidades carnavalescas; Elaboração de 9 projetos de empreendimentos turísticos em quatro municípios; Assessoramento técnico a 44 empresários de turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> Iniciada a implantação do "Portal de Florianópolis" com serviços voltados a atenção ao turista. 	<ul style="list-style-type: none"> Confeção de Shell folders, reprints e sacolas plásticas, num total de 11.000 destinados à impressão de programações de eventos turísticos e divulgação do parque hoteleiro; Confeção de guias turísticos, pôsteres promocionais, mapas turísticos, áudio-visual, vídeo-cassete e manuais de orientação; Realização do I Encontro do Turismo do Cone Sul, em Florianópolis, com a participação de seis países; Realização de seminários e fóruns em diversas cidades do Estado; Promoção de visitas de 8.000 escolares ao parque de Balneário Camboriú; Apoio institucional para realização de 17 eventos de natureza turística em Santa Catarina.
1985	-	<ul style="list-style-type: none"> O BADESC concedeu financiamentos através do FUNGETUR destinados a investimentos privados na área do turismo; 	<ul style="list-style-type: none"> Operação Veraneio; Operação Alegria, desencadeada por ocasião de festejos carnavalescos; Execução de atribuições delegadas pela EMBRATUR, com vistas à melhoria do padrão de serviços oferecidos, através do Controle de Qualidade e Inspeção de Equipamentos Turísticos. Foram realizadas 446 visitas e 15 registros e classificações em 31 municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> "Projeto Conscientização Turística" que visa a preparação de mão-de-obra para recepção e informações turísticas. Foram realizados 17 cursos com a participação de 669 pessoas; Apoio financeiro as prefeituras municipais, entidades carnavalescas e clubes diversos; Prestação de assessoria técnica a empresários e entidades ligadas ao setor turístico, em 17 municípios; Realização de estudos e pesquisas com vistas a diagnosticar as potencialidades turísticas como, estudo da oferta e fluxos turísticos em Florianópolis e Laguna; Apoio institucional e financeiro à implantação do Albergue da Juventude em Florianópolis. 	<ul style="list-style-type: none"> Ativação de postos de informações turísticas em 2 municípios. A Cia. Hidromineral Caldas da Imperatriz executou obras para reforma de suas instalações e substituição de equipamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de campanhas promocionais através de: impressão de guias turísticos "Venha ver Santa Catarina" e pôsteres promocionais. Promoção do ENCOTUR com a participação de representantes de 6 países da América do Sul; Confeção de 100.000 manuais de orientação aos turistas; 70 outdoors e 8.000 malas diretas com mensagens convidando os turistas estrangeiros a visitarem Santa Catarina; Realização de 11 Seminários de Turismo, com a participação de 322 pessoas; Apoio institucional a 55 eventos de natureza turística, realizados em diversos municípios do Estado.
1986	-	-	-	-	-	-

Figura 12. Quadro de ações realizadas no Governo de Espiridião Amin Helou Filho, 1983-1986 (*Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Espiridião Amin Helou Filho, 1983-1986, adaptado por Sagi, 2006*)

2.2.7 Plano de Governo de Pedro Ivo Campos (1987-1990)

O governo de Pedro Ivo Campos esteve focado em construir uma nova Santa Catarina. Seu plano de governo intitulado “Rumo à Nova Sociedade Catarinense” representava a estratégia adotada de “sanar as contas públicas e, a partir daí, construir uma ‘nova Santa Catarina’ e dar ‘maior atenção’ a todos os municípios, garantindo suas bases de sustentação política” (Silva, 1996:301). De acordo com Silva (1996) devido a dívida pública que o governo de Esperidião Amin deixou, a prioridade de Pedro Ivo foi recuperar financeiramente o Estado. Assim focou-se principalmente no sistema financeiro e administrativo e modernização do aparelho do Estado. Pedro Ivo Campos faleceu no início de seu último ano de mandato assumindo seu lugar o Vice-governador Casildo Maldaner.

O Plano de Governo deste governo estava dividido em 4 cadernos. O primeiro demonstra como o plano foi elaborado, os estudos setoriais bem como as diretrizes básicas do governo. O plano foi elaborado através de um processo participativo através de 17 seminários regionais permanentes com mais de 6.000 participantes estes divididos em 19 grupos setoriais, um deles o turismo, dentro da área econômica. A atenção é focada na sociedade e na descentralização, já que chegar mais próximo aos municípios é um dos principais objetivos apontados pelo plano. O turismo aparece com a chamada “Satisfação para o turista, bem-estar e progresso para a população” no plano. O tema conta com as diretrizes, diagnóstico e metas.

Diretrizes

1. **Planejar e agir coordenadamente:** o desenvolvimento das atividades turísticas, em Santa Catarina, há de ser o resultado do esforço conjunto do governo, da iniciativa privada e da comunidade, adequando a sua ação às peculiaridades do fluxo turístico, mas sempre em benefício da população residente;
2. **Preparar o ambiente:** ao governo incumbe adotar as medidas de orientação, de apoio, de incentivo e de preservação e desenvolvimento dos atrativos turísticos, estabelecendo a política estadual de turismo, investindo na infraestrutura, fomentando as ações privadas e comunitárias, e protegendo o

ambiente natural e as características sócio-culturais dos locais e das populações envolvidas;

3. **Investir no desenvolvimento:** à iniciativa privada compete realizar os investimentos diretamente produtivos, geradores dos bens e serviços de interesse do fluxo turístico, adequando ao mesmo a sua capacidade, descobrindo e explorando novas oportunidades, enfim atuando como fator de mobilização dos recursos e de modernização do setor;
4. **Receber bem e viver melhor:** se a sociedade, em geral, há de ser o beneficiário maior dos resultados do desenvolvimento do turismo, é natural que a sua participação como fator de motivação e de permanência do turista se torne efetiva e eficaz, seja pela atenção dispensada aos visitantes, seja pelo caráter hospitaleiro e solidário impresso às suas iniciativas e atitudes;
5. **Programar e integrar:** a ação governamental deve encarar o turismo no Estado como uma atividade abrangente e integrada, como uma sucessão de eventos temporal e espacialmente inter-relacionados, organizados através de um calendário de atrações e programações, especialmente as de baixa temporada, de modo a maximizar a permanência do turista e produzir nele o desejo de retornar sempre;
6. **Preparar os recursos humanos:** o bom desempenho das atividades turísticas requer pessoal treinado no trato atencioso, eficiente e eficaz dos interesses do visitante, prestando-lhe serviços de boa qualidade; requer população educada e acolhedora; requer uma iniciativa empresarial madura e competente, capaz de ver no turismo um potencial de riqueza, e não apenas uma oportunidade para lucros fáceis, exorbitantes e momentâneos;
7. **Descentralizar:** as características sócio-econômicas, culturais e naturais de Santa Catarina recomendam o aproveitamento regionalizado de todos os seus enormes potenciais turísticos, de forma descentralizada e integrada, unindo os esforços da iniciativa privada às ações governamentais, a partir das esferas municipais, estadual e federal;

Diagnóstico e metas

2.1 Diagnóstico

O diagnóstico buscou apontar os aspectos principais de atratividade turística do Estado de Santa Catarina. Foram destacados o patrimônio natural, cultural e histórico, a fim de justificar a potencialidade do turismo do ponto de vista do desenvolvimento econômico ao Estado. Identificou que o Estado já dispunha de infra-estrutura básica de hotelaria, de equipamentos turísticos e de serviços de apoio, em geral, bastante significativa e dinâmica, cujo desenvolvimento depende, de acordo com este diagnóstico, das orientações e fomento do governo estadual. Foi apontado o problema de sazonalidade turística, a qual apresentava grandes picos de ocupação hoteleira na alta temporada e baixa ocupação na baixa temporada, fato que foi justificado no diagnóstico devido à escassez ou mesmo à ausência de programações dinâmicas e atrativas, suficientemente divulgadas.

Foram apontados os problemas relativos aos incentivos presentes no país, os quais, de acordo com o estudo, privilegiavam os investimentos no Nordeste, tanto através de financiamentos (FUNGETUR), quando de incentivos fiscais (FISSET), com reduzido apoio para o sul. O Estado, igualmente, não destinava recursos específicos significativos para estimular o setor, atuando de forma tímida e desordenada e incipiente. Desta forma, o diagnóstico definiu algumas metas, as quais podem ser observadas a seguir.

Metas

1. **Expandir o turismo:** é imperioso aumentar o afluxo e a permanência dos turistas, principalmente na baixa temporada, como forma de elevar a taxa de ocupação dos hotéis e de outros equipamentos. Pretende-se que, nos próximos quatro anos, o fluxo turístico cresça em torno de 40%, e que a permanência média do turista cresça de 3 para 4 dias. A conquista de tais objetivos se fará através de:

- a) ampliação das áreas de atuação turística, com a incorporação de novos municípios ao esforço de desenvolvimento desta importante atividade;
 - b) exploração mais intensiva do “turismo de repouso” e do “turismo saúde”, dando uma maior divulgação e um melhor aproveitamento ao termalismo e às estâncias de repouso;
 - c) atuação junto ao SESI, SESC e sindicatos, no sentido de estimular o “turismo operário”;
 - d) estimulação do “turismo de compras”, aproveitando a qualidade e a variedade de produção industrial e do artesanato do Estado;
 - e) divulgação das atrações turística do Estado, com o uso de adequado material publicitário e com a realização de encontros promocionais;
 - f) organização de um farto calendário de eventos turísticos.
2. **Administrar de fato:** para bem coordenar e implementar corretamente a política de desenvolvimento do turismo, é imprescindível a participação efetiva dos empresários e especialistas do setor. Da mesma forma, deve-se cuidar para que, a nível de setor público, haja unidade de orientação, de objetivos e de comando. Pretende para isso:
- a) estudar a conveniência de alocar na Secretaria da Indústria e do Comércio as atribuições de formular e de administrar a política de desenvolvimento do turismo;
 - b) criar, como órgão de assessoramento e orientação, o Conselho Estadual de Turismo, com a participação de empresários, administradores e técnicos do setor;
 - c) reestruturar e fortalecer a CITUR, como órgão de coordenação e execução da política de turismo.
3. **Investir mais:** o atingimento de metas físicas, no que se refere a investimentos, será estimulado através de apoio técnico e de financiamentos. Basicamente, objetiva-se:
- a) ampliar a capacidade hoteleira (classificada) para 15.000 unidades habitacionais com 27.000 leitos;
 - b) construir, em cooperação com municípios turísticos e com a iniciativa privada, centros de convenções e promoções, bem como locais para feiras e exposições;

- c) elaborar estudos de viabilidade técnica e econômica de uma rodovia interligando os balneários do Sul do Estado, a qual estaria vedada ao tráfego pesado – PROJETO INTERPRAIAS;
- d) promover cursos de formação de mão-de-obra especializada para empreendimentos turísticos, através de convênios com instituições especializadas.

Em um documento relativo aos 18 meses de realizações do governo (Governo de SC, 18 meses de realizações do Governo Pedro Ivo Campos, 1988) é apresentado o novo slogan de Santa Catarina elaborado pela SANTUR: “Santa e Bela Catarina”. Demonstra, também, que o Estado foi dividido em 8 regiões turísticas, de modo a oferecer roteiros práticos aos visitantes que chegam a Santa Catarina. Foram criadas e distribuídas 750 mil unidades de produtos de divulgação, desde guias informativos e de orientação a turistas até pôsteres, camisetas e selos promocionais, além de calendários de eventos e folhetos em português, espanhol e inglês.

Apresenta resultados da participação de Santa Catarina em eventos: como expositor em 40 stands de eventos nacionais e internacionais, como promotor em 7 eventos turísticos de âmbito estadual e deu apoio institucional a 75 eventos estaduais em 1987 e primeiro semestre de 1988. Esteve também presente com 165 reportagens na imprensa nacional especializada e 10 na imprensa internacional. Em relação ao trabalho conjunto com a EMBRATUR, trabalhou o controle de qualidade de 446 meios de hospedagem e 336 agências de turismo, além de cadastrar 47 novas empresas ligadas à área.

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1987	<ul style="list-style-type: none"> Em 28 de outubro de 1987 a CITUR passou a sua denominação para Santa Catarina Turismo S/A – SANTUR. Redução no número de empregados no quadro de pessoal em 26%; Reformada a mecânica e lataria dos veículos Passat, Kombi, Panorama e F-350 existentes no patrimônio; Estabelecimento de critérios regidos para utilização de material de expediente, cobrança de tarifas de energia elétrica dos estabelecimentos instalados no Parque de Balneário Camboriú; Negociada a redução da área arrendada no Parque Balneário Camboriú, de 33.000 m² para 3.304,75 m² retornando à administração do órgão oficial de turismo; Elaborado o regimento interno e o regulamento de pessoal; Capacitação de recursos humanos da administração pública em 24 eventos contando com 54 participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> Liquidação de dívidas contraídas na administração anterior como imprensa oficial do Estado, FGTS e PASEP. Demais dívidas com o IAPAS e os BADESC e o Banco Regional do Extremo Sul foram negociadas 	<ul style="list-style-type: none"> Realização de pesquisas de demanda turística e inventário de oferta turística; Participação na implantação de hotel-escola; Registro, classificação e cadastramento de 66 empreendimentos turísticos; Fiscalização e controle de qualidade estadual de equipamentos em 568 empreendimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria técnica na organização de eventos para 14 empresas/órgãos públicos, na elaboração de ante-projetos de equipamentos hoteleiros para 18 municípios e, na elaboração de ante-projetos de postos de informações turísticas para 3 municípios; Treinamento de recursos humanos na área de turismo; Campanha de conscientização turística através da realização de 20 eventos contando com 1.365 participantes. 	–	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de material promocional, totalizando 1,5 milhão de peças: mapas e guias turísticos, folders, selos, brindes, calendário de eventos, cartazes e folhetos; Promoção do Estado em eventos de natureza turística em 2 eventos internacionais, o eventos nacionais e 3 eventos estaduais; Promoção de 10 encontros de turismo e 2 exposições; Elaboração de informativos técnicos ou científicos com tiragem de 1.500 peças.
1988	<ul style="list-style-type: none"> Capacitação de recursos humanos da administração pública em 6 eventos. 	–	<ul style="list-style-type: none"> Realização de 7 pesquisas para conhecimento do perfil do turista e avaliação dos serviços; Realização de projetos, objetivando a melhoria e ampliação dos equipamentos existentes; Registro, classificação e cadastramento de 640 empreendimentos turísticos. Atendimento ao segmento jovem que habitualmente faz turismo, proporcionando meios de hospedagem; Concessão de transporte e hospedagem com preços acessíveis; Incremento da taxa de ocupação hoteleira. 	<ul style="list-style-type: none"> Assessoria técnica a 50 empresários e entidades de classe, visando a construção de equipamentos turísticos e o enquadramento de projetos arquitetônicos; Assessoria técnica a 40 municípios, objetivando o incremento do fluxo turístico na baixa temporada. 	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação do parque do Centro de Convenções de Balneário Camboriú. 	<ul style="list-style-type: none"> Representação do Estado, através de convênio, acordos ou outros meios, com órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, para a promoção de espetáculos artísticos culturais e eventos ligados ao turismo; Divulgação das potencialidades turísticas, através da elaboração e distribuição de material promocional (954 mil peças); Realização de 48 eventos turísticos e/ou científicos em Santa Catarina, propiciando uma demanda maior de turistas na baixa temporada; Desenvolvimento de campanhas de conscientização turística Elaboração de calendário de eventos estadual. Elaboração de informativos técnicos ou científicos com tiragem de 1.600 peças.
1989	–	–	–	–	–	–
1990	–	–	–	–	–	–

Figura 13. Quadro de ações realizadas no Governo de Pedro Ivo Campos, 1987-1990 (Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Pedro Ivo Campos, 1987-1990, adaptado por Sagi, 2006)

2.2.8 Plano de Governo de Vilson Kleinübing (1991-1994)

O Plano de Governo de Vilson Kleinübing é intitulado “Plano SIM para viver melhor em Santa Catarina” e está pautado em melhorar a qualidade de vida dos catarinenses buscando valorizar a cultura local bem como o estágio de desenvolvimento econômico atingido pelo Estado. Preconizava a geração de empregos através do turismo e outros setores garantindo assim saúde, instrução e moradia (SIM) à população. Um capítulo extenso é dedicado ao turismo, que neste governo encontra-se ligado ao comércio da mesma maneira que o anterior. O turismo é tratado de maneira segmentada, sua importância como fonte geradora de empregos é retratada, é apresentada a singularidade de Santa Catarina frente ao turismo, o relacionamento do turismo com outros setores e os objetivos gerais do programa de turismo para o Estado conforme pode ser observado a seguir, na reprodução resumida do plano apresentado.

Objetivos gerais do programa de turismo

- ✓ Gerar empregos, especialmente empregos qualificados. O turismo poderá ser o setor, no quadriênio 91/94, que irá proporcionar maior número de oportunidades de trabalho em Santa Catarina;
- ✓ Abrir lugar para que a gente catarinense possa obter espaços próprios na iniciativa empresarial.

Relacionamentos do turismo com outros setores

- ✓ **Com o meio ambiente:** o turismo pode ser uma atividade predatória, se mal conduzida, ou valorizadora do meio ambiente, como se percebe nas regiões culturalmente avançadas do mundo. Este é o caminho, com a certeza de que assim ganha o patrimônio natural e o próprio turismo;
- ✓ **Com a cultura:** o turismo pode ser altamente valorizador das tradições, da história, do folclore, dos costumes, das festas regionais, dos monumentos, das artes, da culinária, etc. São todos os elementos que podem manter com o turismo um sistema de retroalimentação. Ou seja, podem servir ao turismo e servir-se dele;

- ✓ **Com o esporte:** o calendário esportivo é fundamental para compor um turismo com menor oscilação de sazonalidade. Por outro lado, o esporte vai ganhar com isso, pelas melhores possibilidades de bons patrocínios.

Programas a serem desenvolvidos no quadriênio 91/94

- ✓ **Turismo cultural:** abriga toda uma gama de atividades que, valorizando particularidades étnicas, históricas e geográficas, pode vir a constituir-se em uma das grandes atividades econômica de Santa Catarina. São atributos de Santa Catarina, que garantem êxito a este programa:
 - A disseminação da pequena propriedade, do litoral ao oeste (com exceção do planalto), e a beleza das paisagens, das praias litorâneas até a totalidade do interior agrícola;
 - O valor documental dos edifícios, das casas e capelas litorâneas, das casas de enxaimel, das casas e sobrados italianos;
 - A sobrevivência de contextos culturais intactos, representando a permanência de dialetos, festas, costumes e tradições portuguesas, açorianas, alemãs, polonesas, italianas, austríacas, ucranianas e japonesas;
 - A existência de produtos decorrentes destes contextos, tais como vinhos, farinha, cachaças, licores, teares, rendas, queijos, conservas, doces, embutidos de carne, entre muitos outros, representando uma gama preciosa de bens de referência cultural.

São identificadas e consideradas no programas as principais características de cada região catarinense:

- Litoral: tradição pesqueira de predominância luso-brasileira;
- Planalto norte: tradição agrícola/madeireira de predominância eslava;
- Bacias dos rios Cubatão e Itajaí: tradição agrícola/industrial de predominância ítalo-germânica;
- Região do antigo caminho do litoral ao planalto: tradição agrícola de predominância ítalo-germânica;
- Interior sulino: tradição agrícola de predominância italiana;

- Planalto central: tradição agrícola de predominância luso-brasileira;
- Vale do rio do Peixe: indústria de carne/fruticultura;
- Oeste: tradição agrícola/pecuária de ocupação variada.

O Programa Turismo Cultural estrutura-se em três ações bem definidas:

- Proteção aos bens culturais e naturais: necessita da execução de cadastramento em áreas não suficientemente estudadas e de ações criando parques e reservas naturais, procedendo a tombamentos e legislação de proteção e valorização de bens culturais, ambientais e de natureza industrial (artesanal ou não);
- Valorização dos bens protegidos: protegidos e cadastrados os bens, parte-se para a execução de ações que otimizem sua conservação, através de programas de uso e valorização interligados com atividades econômicas (pousadas, restaurantes, pontos-de-venda, etc.), transformando o turismo cultural em opção constante de lazer e entretenimento de catarinense e de turistas que visitam o Estado, bem como em promissora atividade produtiva geradora de rendas e empregos;
- Valorização dos detentores dos bens culturais: listam-se a seguir alguns projetos que serão implementados.
 - Projeto “Empresário Turístico” para agricultores, pescadores, artesãos, pequenos industriais e artistas em geral;
 - Programa de visita educativa às indústrias e ao patrimônio cultural de Santa Catarina;
 - Programa de incentivo à “hospedagem rural”;
 - Programa para a valorização do produto de referência cultural, que possibilitará a comercialização de produtos caseiros;
 - Instalação de pontos-de-venda de produtos tradicionais em locais estratégicos do Estado;
 - Formação de museus regionais e adaptação ou ampliação dos já existentes de modo a proporcionar um conjunto que explique cada uma das especificidades culturais do Estado, além dos fatos históricos mais importantes;

- Criação do “Roteiro Nacional de Imigração”, estimulando os turistas a visitar áreas de patrimônio cultural mais importantes do Estado;
- Programa de valorização e divulgação das festas tradicionais (religiosas e profanas) e das baseadas em produtos locais;

Complementando o Programa Turismo Cultural seriam desenvolvidas ainda as seguintes ações:

- Criação da marca “Santa Catarina” para utilização em campanhas de divulgação e nas embalagens dos produtos de referência cultural comercializados no Estado ou fora dele;
 - Criação de programa possibilitando a restauração de moradias declaradas de valor cultural;
 - Criação do “cidadão-patrimônio”, valorizando catarinenses detentores de patrimônio cultural;
 - Introdução obrigatória da “História e Cultura de Santa Catarina” nas ementas dos cursos de 2º grau do Estado;
 - Instituição de programas de visitação de monumentos e sítios históricos por escolares de todas as regiões do Estado.
- ✓ **Turismo do mar:** o litoral de Santa Catarina é atualmente o pólo natural de turismo balneário do sul do país. Se a esse turismo nacional se somar a demanda internacional dos países do cone sul, ter-se-á na área de influencia um total de 70 milhões de clientes virtuais, identificados entre os de maior potencial econômico de toda a América Latina. Um passo gigantesco em direção ao pleno desenvolvimento do turismo como atividade econômica poderá ser a exploração do turismo náutico. Essa alternativa tem no “Porto de Lazer” sua principal ferramenta. Mais conhecido como marina, tem a característica comprovada de irradiar uma série de atividades comerciais, esportivas, culturais e até industriais. As estatísticas revelam que cada vaga em marina significa a garantia de dois empregos diretos. Poucos estados da Federação se comparam a Santa Catarina, do ponto de vista estratégico, para se implantar uma rede de marinas, dentro de um plano de turismo náutico

competente. Localidades do norte e do sul do Estado, como São Francisco do Sul, Barra Velha, Piçarras, Penha, Itajaí, Balneário Camboriú, Porto Belo, Governador Celso Ramos, Garopaba, Imbituba e Laguna, além de Florianópolis, poderão, a curto e a médio prazo, estabelecer um fluxo de turismo náutico sem precedentes na história do Estado e do País. A avaliação dos impactos ambientais deverá ser sempre criteriosamente efetuada, através de estudos técnicos e entidades especializadas, como a FATMA. A participação das comunidades, através dos seus representantes políticos e lideranças institucionalizadas é fundamental, bem como a participação da Marinha do Brasil e da Associação Brasileira de Marinas para as avaliações técnicas dos melhores locais.

- ✓ **Turismo quatro estações:** a meta é consolidar o turismo como atividade permanente, reduzindo o impacto negativo da sua sazonalidade. Os dois programas apresentados nos itens anteriores vão concorrer de modo decisivo para alteração desse quadro e serão completados se for desenvolvido um calendário de eventos que cubra todos os meses do ano, explorando quatro segmentos: festivais culinários, eventos culturais, eventos esportivos e realização de congressos, feiras e exposições. Entre os festivais culinários o exemplo hoje apresentado é a Oktoberfest, eu durante duas semanas superlota Blumenau e áreas vizinhas e se irradia praticamente por todo o Estado. A Festa das Flores e o Festival de Dança de Joinville inserem-se expressivamente no segmento cultural. A Fórmula 3 e a Fórmula Ford, no automobilismo, ou as etapa internacionais de surfe que ocorrem em Florianópolis são boas referências como eventos esportivos.

Recursos para os programas

O Governo destinava para o quadriênio 91/94, recursos equivalentes a Cr\$ 2 bilhões para o turismo e para a cultural, valor correspondente a 0,5% da receita Corrente Disponível no período, com os quais constituirá o Fundo para o Desenvolvimento do Turismo e da Cultura – FTC. É razoável que se possa carrear para o Estado igual quantia provinda de organismos do próprio Estado, do país e do exterior.

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Remanejamento de pessoal, adequação de atribuições, levantamento da situação, projetos de reestruturação; • Capacitação de recursos humanos da administração pública através de 4 eventos com 6 participantes. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Enquadramento, registro e classificação de 81 empresas turísticas; • Inspeção e controle de qualidade de 51 empresas turísticas; • Campanhas para sinalização de rodovias; • Realização de pesquisas de demanda turística em 19 municípios; • Inventário da oferta turística em 90 municípios; • Prestação de serviço de informações turísticas na central de atendimento e no posto de atendimento; • Elaboração de 2 planos de animação turística; • Elaboração de plano de desenvolvimento turístico microrregional integrado em 17 reuniões. • Implantou-se o Sistema Computadorizado de Informações Turísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assessoria técnica na área de turismo para 130 empresários e 115 prefeituras • Capacitação de recursos humanos através de 2 cursos com 67 participantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Os equipamentos foram reestruturados, foi construída nova área da expansão de feiras no CITOR-RODOFEIRAS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Campanhas de conscientização turística: realização de 16 cursos, com 485 participantes; • Elaboração, participação e captação de 9 eventos, 6 feiras/exposições e 13 encontros; • Promoção de eventos ligados ao turismo: 24 encontros, 5 feiras/exposições; • Elaboração e distribuição de material promocional num total de 216 mil peças entre guias, folhetos em geral, folder/pôster turístico, Shell/folder, fotográfico/vídeo, mapas e veiculação de mídia; • Num trabalho de cooperação com a EMBRATUR foi iniciada a captação de mercados, através da participação de eventos internacionais, bem como de uma maior aproximação com veículos de comunicação de massa nos países interessados
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de recursos humanos da administração pública através de 9 eventos com 146 participantes. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do sistema de informações ao turista; • Realização de pesquisa de demanda turística em um município; • Incentivo a 4 programas de turismo social; • Serviço de informações turísticas; • Enquadramento, registro e classificação de 40 empreendimentos turísticos; • Elaboração de plano de animação turística; • Elaboração de 3 planos de desenvolvimento microrregional integrado; • Campanha para desenvolvimento de roteiros turísticos culturais; • Campanhas para sinalização turística das rodovias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assessoria técnica na área para 49 empresas e 114 prefeituras; • Capacitação de recursos humanos na área de turismo através de 6 eventos com 150 participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização de obras e melhorias no complexo da SANTUR em Balneário Camboriú: conclusão do segundo pavilhão de exposições; • Criação do Parque da Fauna e da Flora 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização das campanhas "Noites de Santa Catarina" e "Workshops", consagrados eventos que divulgaram as potencialidades turísticas catarinenses e permitiram a ampliação de novos pólos emissores de turistas a nível nacional e do Cone Sul da América: abrangência nacional de 18 eventos e internacional de 12 eventos; • Elaboração de material promocional com a impressão de 287.352 peças. Incluindo folheteria tais como folder, pôster, <i>shell-folder</i> e <i>shell-poster</i>, além de camisetas, calendários, bonés e chaveiros; • Campanhas de conscientização turística através de 2 cursos • Elaboração, participação e captação de 16 eventos; • Promoção de eventos ligados ao turismo: 3 feiras e 59 encontros; • Campanha veiculação – mídia impressa e eletrônica.

Continuação da Figura 14

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1993	<ul style="list-style-type: none"> Preparação de recursos humanos para a área de estatística – capacitando um total de 5 funcionários 	–	<ul style="list-style-type: none"> Organização e execução de eventos no Centro de Promoções de Balneário Camboriú e no Centro de Promoções de Lages; Expansão do sistema de informações, através da pesquisa Estudo da Demanda Turística em 12 municípios. Incentivo ao projeto Clube da maior idade, através de viagens de baixo custo; Lançamento do projeto Conscientização e iniciação escolar para o turismo. Implementação do projeto Censo dos serviços e equipamentos turísticos do Estado de Santa Catarina, Realização de seminários de planejamento e avaliação de temporada de verão com a presença de 571 participantes entre autoridades e empresários; Coordenação técnica do Programa de Desenvolvimento Turístico Integrado – PRODETUR, desenvolvido pela Secretaria de Estado do Planejamento e Fazenda, trabalho de pesquisa realizado junto às Associações de Municípios, objetivando a coordenação do crescimento turístico dos municípios catarinenses; Registro de 33.227 solicitações de informações por parte de turistas nacionais estrangeiros.; Realização de 85 análises para enquadramento de projetos turísticos; 35 avaliações dos meios de hospedagem. 245 classificações de empresas turísticas. 194 enquadramentos e classificações de empreendimentos turísticos; 71 cadastros de guias de turismo, atividades estas delegadas da EMBRATUR; 	<ul style="list-style-type: none"> Realização de cursos de guia de turismo – categoria excursão, em 2 municípios formando 52 profissionais em convênio com o SENAC; Interiorização da atividade turística através de assessoramento técnico a: prefeituras municipais (28) e empresários (268). 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento do projeto Centro de Convenções e promoções de Florianópolis, por parte dos 04 arquitetos do DETEC/SANTUR; Realização de obras e melhorias no complexo da SANTUR em Balneário Camboriú. 	<ul style="list-style-type: none"> Realização de campanhas especiais de marketing de divulgação em outros Estados e países do Cone Sul da América; Desenvolvimento de ações promocionais em parceria efetiva da iniciativa privada e/ou da Comissão do Turismo Integrado do Sul – CIT SUL, referente a participação de eventos em caráter nacional (08) e internacional (04); Elaboração e confecção de material promocional compreendendo 424.740 peças; Realização 06 trabalhos “fan-tour” envolvendo 39 convidados; Desenvolvimento de campanhas de conscientização turística, num total de 13 cursos, abrangendo 390 participantes;
1994	–	–	–	–	–	–

Figura 14. Quadro de ações realizadas no Governo Vilson Kleinübing, 1991-1994 (Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Vilson Kleinübing, 1991-1994, adaptado por Sagi, 2006)

2.2.9 Plano de Governo de Paulo Afonso Evangelista Vieira (1995-1998)

O plano de governo de Paulo Afonso é intitulado “Viva Santa Catarina” com diversos projetos em áreas prioritárias objetivando a “construção de um Estado de Qualidade”. Em relação ao turismo a prioridade é a geração de novas oportunidades de trabalho e de renda sendo dividido em programas, projeto, objetivos/resultados esperados e descrição. As mensagens do governo são apresentadas a seguir.

Programas: Criação de novas oportunidades de renda; Geração de novas oportunidades de trabalho; Apoio às pequenas e micro empresas; Melhoria da qualidade de vida da população carente.

Projeto: Coordenação e intensificação das atividades de apoio e fomento do turismo

Objetivos/resultados esperados: Incremento dos fluxos turísticos com origem no sudeste do país e Mercosul; Integração estadual através do desenvolvimento do turismo interno; Capacitar os municípios com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais que permitam o crescimento ordenado da atividade; Geração de novas oportunidades de trabalho; Viabilização da criação de micro e pequenas empresas para exploração da atividade turística; Aumento de arrecadação do estado e municípios.

Descrição

Na descrição é feito um breve diagnóstico, demonstrando a importância do turismo enquanto atividade econômica em função da capacidade de geração de empregos e renda, o que conseqüentemente contribui para a melhoria da qualidade de vida da população local e aumentando a arrecadação.

Novamente, são apontados os diversos aspectos responsáveis pela atratividade turística do Estado: diversidades de clima, paisagem e cultura. Aponta-se que o governo é responsável pela promoção e coordenação das atividades relativas ao turismo, em parceria com a iniciativa privada e municípios. Define-se como imprescindível o resgate da atuação coordenada do Estado nesta importante

área. Complementarmente, define-se que o Estado deve oferecer as condições de infra-estrutura necessárias ao desenvolvimento da atividade turística (água, esgoto, segurança, acessos, luz, comunicação, etc.). No plano institucional, o Governo estabeleceu com prioridade o desenvolvimento das seguintes atividades principais:

- ✓ Valorizar a SANTUR como instrumento de execução das ações do Estado;
- ✓ Incorporar a atividade turística como variável estratégica na programação de investimentos e dos serviços de órgãos do Governo;
- ✓ Formular um Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo, de longo prazo, identificando as potencialidades existentes e definindo as atividades de apoio que deverão ser desenvolvidas pelo poder público;
- ✓ Instalar, na Secretaria do Oeste, uma representação da SANTUR.

No plano da infra-estrutura o Governo tinha com objetivo atuar nas áreas de transporte, saúde, saneamento, segurança e energia, visando melhorar as condições de acesso e permanência do turistas no Estado. Foi definida a necessidade de grande esforço no sentido de divulgar e promover as atrações turísticas do Estado, sempre em parceria com a iniciativa privada, buscando atrair turistas de diversas localidades do Brasil, bem como de outros países e continentes, em especial da Europa.

Por fim, o Estado estabeleceu apoio e incentivo à todas as ações que procuram caracterizar o turismo em Santa Catarina como de alta qualidade. Para isto, ações de treinamento e qualificação de mão-de-obra com atuação na área turística, em parceria com o SESC e outras entidades que atuam no setor são definidas no Plano como ações primordiais.

Órgãos envolvidos

Foram definidos como órgãos a atuarem em conjunto com o governo deste período a SANTUR, órgãos do governo do Estado, prefeituras, iniciativa privada, associações de prestadores de serviços turísticos.

Fontes de recursos

Em relação às fontes de recursos definiu-se que seriam utilizados recursos próprios do Estado e município, iniciativa privada e agências internacionais de crédito.

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1995	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • PRODETUR/MERCOSUL: teve a colaboração da SANTUR, através da cessão de base de dados e informações disponíveis, bem como da orientação e discussão de ações prioritária com seus corpos diretivo e técnico; • Animação turística; • Elaboração de pesquisa: 05 pesquisas, 31 municípios; • Atividades delegadas pela EMBRATUR: enquadramento, classificações, visitas, vistorias, análises, consultas e orientações a projetos turísticos, totalizando uma frequência de 666 atos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cursos de cooperação com o SENAC: com a participação financeira através da cobertura de 50% dos custos nas áreas de hotelaria, gastronomia e receptivo; • Apoio a realização de 27 eventos turísticos; • Assessoria técnica na área de turismo: 03 empresários e 15 prefeituras. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em 20 eventos nacionais e 7 internacionais; • Elaboração de feiras e distribuição de 191.076 peças de material promocional.
1996	-	-	<ul style="list-style-type: none"> • PRODETUR/MERCOSUL • Realização de pesquisas mercadológicas para identificação dos principais mercados emissores de turistas ao Estado, bem como análise qualitativa do produto o, em parceria com as prefeituras municipais e empresários do setor, além do apoio do SEBRAE/SC, num total de 24 municípios; • Implantação do PNMT em Santa Catarina realizado pela SANTUR e SEBRAE/SC (foram realizadas duas etapas do PNMT em SC com seguinte balanço: 06 municípios atendidos, 229 monitores formados e 2.400 alunos beneficiados no projeto); • Incentivo ao turismo da maior idade. Apoio técnico e financeiro à organização da Associação dos Clubes da Maior Idade do Estado de Santa Catarina; • Colaboração técnica e financeira através da participação de reuniões de trabalho com a direção da Rede Brasil Sul de Comunicações para o desenvolvimento da campanha: "Você é a cara de Santa Catarina"; • Elaboração de pesquisa: 06 pesquisas, 24 municípios; • Atividades delegadas pela EMBRATUR: enquadramento, classificações, visitas, vistorias, análises, consultas e orientações a projetos turísticos, totalizando uma frequência de 492 atos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de monitores de conscientização turística – projeto implantado em parceria com a EMBRATUR, desenvolvido com os professores das redes municipal e estadual de ensino, para formação de monitores; • Assessoria técnica na área de turismo: 05 empresários e 28 prefeituras; • Campanhas de conscientização turística/professores monitores: 06 cursos, 229 monitores formados. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Campanha de conscientização através da mídia impressa e eletrônica; • Divulgação das potencialidades turísticas de Santa Catarina nos principais mercados do Cone Sul da América; • Elaboração de folheteria técnica: circuitos turísticos integrados, Turismo ecológico e caminhos da Colonização Italiana no Sul; • Participação em eventos para divulgar o Estado nacional e internacionalmente sendo 8 eventos de natureza turística dos quais 2 internacionais. Eventos: 59 outras participações, sendo: local (23), nacional (28) e internacional (08); 56 eventos de natureza técnica, sendo: local (45), nacional (09) e internacional (02).

Continuação da Figura 15

Ano	Administrativas	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1997	<ul style="list-style-type: none"> Realização de cursos de capacitação para o quadro funcional da empresa em parceria com a JUCESC: cursos de informática – com a participação de 23 funcionários e cursos de relação interpessoal – com a participação de 25 funcionários. 	-	<ul style="list-style-type: none"> PRODETUR/MERCOSUL; Pesquisa de alta estação, turismo de festas, baixa estação e turismo rural. Atendidos 23 municípios.; Implantação do PNMT em Santa Catarina: instalação do Comitê Executivo do PNMT em Santa Catarina, julho 1997, atendidos 166 municípios e formados 342 monitores; Incentivo ao turismo de melhor idade – apoio técnico e financeiro à organização da Associação dos Clubes da melhor Idade; Realização de cursos de sensibilização para o turismo voltados para a polícia rodoviária estadual. Ministrados 25 cursos, atingidos 16 postos com 327 participantes; Assessoramento técnico a municípios para a implantação de equipamentos turísticos análise e acompanhamento de projetos arquitetônico de meios de hospedagem de turismo. 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> Campanha da temporada de verão/98 através da mídia impressa e eletrônica nacional –campanha desenvolvida pela agência publicitária CMC e fundamentada na chamada “Vem Chegando o Verão” e no slogan “Venha para Santa Catarina. Venha viver um verão alucinante” e veiculado através de outdoors, cartazes e VT de 30 segundos, acrescido da inserção de anúncios em revistas de circulação regional e nacional; Divulgação das potencialidades turísticas de Santa Catarina nos principais mercados do Cone Sul da América; Elaboração de folheteria técnica Circuitos Turísticos Integrados: Turismo ecológico; Caminhos da colonização italiana no sul; Caminhos da fé; Circuito da colonização alemã na Grande Florianópolis; Participação em eventos nacionais e internacionais buscando a captação de novos mercados e novos investimentos no turismo.
1998	-	-	-	-	-	-

Figura 15. Quadro de ações realizadas no Governo Paulo Afonso Evangelista Vieira, 1995-1998 (Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Paulo Afonso Evangelista Vieira, 1995-1998, adaptado por Sagi, 2006)

2.2.10 Plano de Governo de Esperidião Amin Helou Filho (1999-2002)

Em sua segunda gestão, Esperidião Amin focou seu planejamento governamental em cinco pontos principais: “Incluir, Crescer, Preservar, Parceria e Bom Exemplo”. Se plano é chamado “Plano Mais Santa Catarina” e trás como principal premissa: “Na ótica da globalização, do desenvolvimento sustentável e da descentralização, a ação do governo, em parceria com a sociedade, fará: preservar, crescer, incluir” (Governo de SC, Plano Mais Santa Catarina, 1999). Em relação ao turismo, seu plano está dividido em um diagnóstico do turismo em termos mundiais e em Santa Catarina bem como as ações pretendidas na área pelo plano.

Ações de governo

As ações do governo estavam desdobradas em sete diferentes projetos:

1. Promover MAIS Santa Catarina nos mercados regionais, nacional e no âmbito do MERCOSUL;
2. Implantar a infra-estrutura básica;
3. Planejar o turismo a nível local e regional (no estado e região sul);
4. Incentivar investimentos e buscar parcerias do setor privado;
5. Incluir a participação e integração das minorias no contexto sócio-econômico;
6. Ampliar o consumo dos produtos catarinenses;
7. Estimular programas de turismo sustentável.

Para implementar estas ações, o governo buscava:

1. Programar o PRODETUR/SUL – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil, mediante a captação de recursos externos, junto ao BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Este programa prevê a ampliação e a melhoria de aeroportos, a construção e a melhoria de acessos à cidades e à sítios de potencial turístico; o apoio à implantação de parques temáticos e a adequação da infra-estrutura de saneamento básico;
2. Apoiar a promoção de eventos recreativos, culturais, científicos e comerciais, objetivando otimizar o fluxo turístico;

3. Desenvolver um programa de marketing turístico voltado à promoção de Santa Catarina nos demais Estados da federação;
4. Ampliar e melhorar as vias de acesso e o saneamento básico dos municípios turísticos;
5. Implantar um Conselho Permanente de Turismo, integrando o Estado, municípios e a iniciativa privada;
6. Criar linhas de crédito e legislação de incentivo aos agentes de turismo;
7. Incluir a participação comunitária no planejamento turístico regional;
8. Incluir os produtos do comércio catarinense no marketing do turismo. Esta ação compreenderá o desenvolvimento de técnicas modernas de vendas dos “produtos turísticos” do Estado, junto à empresas áreas, hotéis, congressos e certames além da participação seletiva em feiras e promoções voltadas ao setor;
9. Desenvolver parcerias com os estados do sul, objetivando integrar roteiros, calendários e marketing promocional.
10. Capacitar recursos humanos e implantar projetos regionalizados de capacitação de recursos humanos voltados à área de turismo.

Tais projetos tinham como objetivo serem sustentados pela parceria entre os Estados, os municípios e as entidades ligadas direta ou indiretamente ao turismo. Também, foi elaborado um plano de ação mais detalhado e estruturado com o Programa para a Secretaria de Turismo, Cultura e Meio Ambiente, cujo compromisso era: “Criar as condições necessárias à ampliação das atividades turísticas, preservar a identidade cultural e o meio ambiente como bens inalienáveis do Estado”. O documento está dividido em o que fazer e como fazer.

Por ser a gestão foco deste estudo, após o demonstrativo das ações do Governo de Esperidião Amin Helou Filho são apresentadas em detalhe características do Governo de Luis Henrique Silveira (2003/2006), no capítulo posterior.

Ano	Admini strativa S	Econômico-financeiras	Planejamento	Apoio técnico e capacitação	Infra-estrutura	Promoção
1999	-	<ul style="list-style-type: none"> Readequação do regulamento do Fundo de Desenvolvimento Municipal, permitindo o financiamento direto a empresas concessionárias e/ou permissionárias dos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração do Cadastro Estadual dos Planos Diretores; Estudo sobre o Projeto Florescer; Estudo sobre o Projeto Pedala SC; Estudos da possibilidade de viabilizarem seguros e contratos especiais de prestações de serviços a turistas e residentes; Diagnóstico da qualidade das águas dos Balneários Catarinenses, através do Projeto Balneabilidade; Atualização de dados no sistema NETTURISMO com alimentação de informações de mais de 90 municípios; Realização de reuniões consultivas e técnicas com representantes de todas as regiões para definir os projetos catarinenses do PRODETUR além de encontros com consultores e técnicos do BID; Realização de pesquisas mercadológicas; Desenvolvimento de um site na internet disponibilizando informações sobre os 293 municípios de Santa Catarina; Ingresso de 99 novas empresas de transporte de passageiros, devidamente cadastradas junto ao Departamento de Transportes e Terminais; Atuação como parceiro no Comitê Estadual do PNMT. 	<ul style="list-style-type: none"> Orientação, formalização e organização dos prestadores de serviços do Estado (atribuições delegadas da EMBRATUR): 193 consultas e orientações técnicas prestadas a empresários e técnicos ligados ao setor turístico/hoteleiro; 24 análises de projetos arquitetônicos de hotéis 8 emissões de parecer sobre projetos de hotéis; Orientação técnica a 6 municípios do extremo oeste, com vistas à implantação de estruturas voltadas ao turismo; A SANTUR provocou, através de contato com as universidades, a elaboração e implantação de cursos no segmento turístico como um todo – UNISUL e SENAC, ação financiada com recursos do FAT; Parceria com a EMBRATUR, para a oferta de cursos de capacitação de recursos humanos para o turismo, sobretudo para o nível técnico e gerencial. 	<ul style="list-style-type: none"> Através de parceria no Programa Rota Segura foram implantados 18 postos de atendimento ao turista, com outros 03 em implantação; Desenvolvimento de ações no âmbito de concessões rodoviárias, Porto de São Francisco do Sul e Terminal Rita Maria (TRANSPORTE); Estudos voltados à implantação do Projeto Orla Norte; Elaboração de projetos para a Serra do Rio do Rastro (mirante, portais). Coordenação de melhorias em rodovias e acessos viários, com potencial turístico (transporte); Reforço de investimentos no sistema elétrico e no apoio logístico, principalmente nas cidades turísticas (CELESC). 	<ul style="list-style-type: none"> Participação, patrocínio e preparação de eventos vinculados à promoção do Estado com vistas à atração de investimentos (BADESC); Elaboração do Guia do Turismo Rural Santa Catarina, em fase de conclusão; Em 1999 o Estado participou em 11 eventos nacionais e 05 internacionais; Foram desenvolvidas 04 campanhas promocionais: Turismo de inverno e rural; Festas de outubro; IV Congresso Brasileiro dos Clubes da Melhor Idade; Verão 2000; Adaptação do calendário escolar às atividades turísticas; Participação, patrocínio e preparação de eventos vinculados à promoção do Estado com vistas à atração de investimentos. Participação nas câmaras e fóruns estaduais com este fim (BADESC); a IOESC participou da impressão e distribuição de material; Realização de diversas reuniões, com Cônsules, Representação do Ministério das Relações Exteriores e demais representações, visando promoção do Estado e dar apoio institucional a essas entidades, além da administração do Espaço Mercosul.
2000	-	-	-	-	-	-
2001	-	-	<ul style="list-style-type: none"> Projeto Orla Norte/Sapiens – ação cooperativa Projeto de recuperação e engordamento da praia de Barra Velha Apresentação do PRODETUR junto ao agente financeiro Zoneamento ecológico/econômico da região hidrográfica RH 6 – Baixada Norte Projeto de recuperação e proteção da Praia do Grant Projeto Orla Norte/Sapiens – estudos de viabilidade Projeto Orla Norte/Sapiens – parcerias Projeto de recuperação e engordamento da Praia de Piçarras Zoneamento ecológico/econômico da região hidrográfica RH 7 – Vale do Itajaí 	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-

Figura 16. Quadro de ações realizadas no Governo Esperidião Amin Helou Filho, 1999-2002 *(Fonte: Governo de SC, Mensagem à Assembléia Legislativa de Esperidião Amin Helou Filho, 1999-2002, adaptado por Sagi, 2006)*

2.3 A evolução das instituições, processos e conteúdos políticos: o ambiente constituído e seus impactos na administração pública do turismo no Estado de Santa Catarina

A análise dos planos de governo estabelecidos desde 1961 puderam proporcionar uma visão ampla da evolução do institucionalismo público do turismo no Estado de Santa Catarina, bem como as prioridades estabelecidas e os principais resultados obtidos com os planos estabelecidos.

O turismo foi tratado com foco diversificado em cada fase, dependendo da premissa básica do plano de governo. O institucionalismo do turismo no estado teve início “cedo” quando comparado ao Brasil. No país o início do institucionalismo público do turismo ocorreu por volta de 1930. Conforme aponta Solha (2002) em 1960 é criado o primeiro órgão estadual responsável pelo turismo no Estado do Rio de Janeiro. Em 1965 é a vez de São Paulo e Santa Catarina e, em 1968, a Bahia estrutura-se. Frente à este quadro, o Estado de Santa Catarina é um dos pioneiros do país a estruturar-se administrativamente para o turismo, encontrando-se entre os quatro estados com estruturas mais antigas do país.

De acordo com pesquisa realizada por Solha (2002: 118), sobre o institucionalismo estadual do turismo no Brasil, verifica-se quatro fases principais, as quais podem servir de base comparativa à evolução observada no Estado de Santa Catarina:

- As primeiras manifestações (1900-1949): das estações de cura e do cassinismo ao início do uso do automóvel nas viagens;
- A expansão e organização do turismo (1950-1969): da ampliação e melhoria da infra-estrutura de transportes turísticos até a organização da atividade por associações e elaboração de políticas;
- Do sonho à decepção (1970-1989): do intenso crescimento e das perspectivas otimistas da estagnação e decadência;
- A retomada (1990-2000): do crescimento do mercado interno aos grandes investimentos em vários e diferentes setores e da descoberta de novos segmentos de mercado.

Quando analisados os principais aspectos de cada fase verifica-se que Santa Catarina acompanhou sempre a evolução nacional, a qual é confirmada nos planos de governo apresentados que muitas vezes citam sua coerência com planos nacionais, bem como inserem ações em programas desta instância. A seguir é apresentada tabela síntese sobre a evolução do turismo no país e o institucionalismo público ocorrido tanto na federação quanto no Estado de Santa Catarina, no período compreendido entre 1930 e 2003.

Tabela 07. Institucionalismo do turismo no Brasil – quadro comparativo com Santa Catarina

Período	Resumo do período (nação e estados)	Institucionalismo estadual / municipal	Institucionalismo federal
1930 a 1969	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de algumas bases do turismo brasileiro; • Consolidação de algumas estâncias turísticas, balneárias ou litorâneas que tinham como principal atrativo o turismo de saúde e os hotéis cassino; • Expansão dos cruzeiros marítimos; • Fortalecimento empresarial através da criação da ABAV. • Poder público tímido, restringido à ações locais; • No final do período estrutura estadual similar à federal: existência de um Conselho e Empresa de Turismo; • No final do período políticas estaduais seguem orientação federal de desenvolvimento hoteleiro através de incentivos financeiros. 	<p>Década de 60:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Serviço Estadual de Turismo. • DEATUR – Departamento Autônomo de Turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1939 – O Decreto-lei nº 1.915, de 27, de dezembro cria o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) diretamente subordinado à Presidência da República. Este departamento possui a Divisão de Turismo em sua estrutura cuja responsabilidade era de superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo. • 1945 – O DIP é extinto pelo Decreto-lei nº 7.582, de 25 de maio, e criado o Departamento Nacional de Informações, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. • 1946 – Extinguiu-se o Departamento Nacional de Informações, através do Decreto-lei nº 9.788, de 6 de setembro. • 1951 – A partir deste ano as agências vendedoras de passagens ficaram registradas no Departamento Nacional de Imigração. • 1958 – Criada a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), através do Decreto nº 44.863, de 21 de novembro. • 1962 – A Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), foi extinta pelo Decreto nº 572, de 2 de fevereiro. • 1966 – Criado o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) extingue a Divisão de Turismo e Certames.
1970 a 1979	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura estadual similar à federal: existência de um Conselho e Empresa de Turismo; • Políticas estaduais seguem orientação federal de desenvolvimento hoteleiro através de incentivos financeiros. 	<p>Década de 70:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DEATUR – Departamento Autônomo de Turismo; BESC Empreendimentos Turísticos. • Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo; CITUR. • Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo; SANTUR. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1971 – O Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro, cria o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), • 1977 – Instituída a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural.

...

Continuação da Tabela 07

Período	Resumo	Institucionalismo estadual / municipal	Institucionalismo federal
1980 a 1989	<ul style="list-style-type: none"> • Estagnação do mercado; • Decadência do turismo nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo; SANTUR. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1988 – Estabelecida a nova Constituição Federal do Brasil que trata especialmente do turismo alguns de seus artigos. • 1989 – Criada a Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (Braztoa), reunindo as 64 maiores operadoras de turismo no
1990 a 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Retomada do crescimento; • Superação de desafios; • Discussões sobre turismo, meio ambiente, sustentabilidade, globalização, competitividade; • Introdução do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID com maior destaque na região nordeste forçando o desenvolvimento de estruturas governamentais compatíveis com o programa; • Formalização por parte dos estados, de estruturas administrativas capazes de pensar políticas e planos de desenvolvimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo; SANTUR. • Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul; SANTUR. • Secretaria de Turismo, Cultura e Meio Ambiente; SANTUR. • Secretaria de Organização do Lazer; Secretarias de Desenvolvimento Regional; SANTUR. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1990 – Criada a Associação Brasileira dos Órgãos Municipais de Turismo (Abomtur), • 1991 – A Lei nº 8.181, de 28 de março, reestruturou a Embratur, que passou a chamar-se Instituto Brasileiro de Turismo. • 1992 – Instituída a Lei nº 8.490, de 19 de novembro que organizou a Presidência da República e os ministérios, criando, em seu artigo 22, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. • 1994 – Criado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), através da Portaria nº 130, de 30 de março. Criada a Comissão Interministerial Permanente o Programa Nacional de Turismo Histórico-Cultural dos Fortes e Fortalezas, CIANOFOR. • 1998 – Criado o Ministério do Esporte e Turismo, no dia 31 de dezembro, através da Medida Provisória nº 1.794-8. É criado pela Embratur, através da Deliberação Normativa nº 399, de 6 de novembro, o Conselho Consultivo de Turismo (CCTN) • 2003 – A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro, em seu artigo 30, cria o Ministério do Turismo

(Fonte: Michelline 2004; Solha, 2004, adaptado por Sagi, 2006)

De acordo com a tabela verifica-se que, Santa Catarina teve a oportunidade de entrar em contato e crescer junto as diversas fases de desenvolvimento turístico no Brasil. Desta forma, contribuiu para a evolução dos modelos de gestão praticados no país em diversos momentos, além de fortalecer sua cultura organizacional com o conhecimento adquirido ao longo deste período.

Na década de 70 o Estado acompanha a nação com instituição em formato de empresa e forte desenvolvimento hoteleiro, realidade que fica clara ao observar o período de governo de 1971-1974 (Colombo Salles) em que as ações de infraestrutura (ver figura 09) estão focadas na área hoteleira com o aumento da capacidade de hospedagem através da implantação de diversos empreendimentos e o estabelecimento de um hotel escola.

Apesar da década de 80 ser definida como de estagnação do turismo no país, o Estado de Santa Catarina investiu bastante na instalação de infra-estrutura turística de apoio aos turistas em especial postos de informações turísticas, bem como áreas para a realização de eventos e forte concentração na área de promoção e divulgação do estado. Após tal período surge a retomada do crescimento no país e há diversas mudanças na estrutura institucional do estado, principalmente à constantes mudanças de foco com a criação de secretarias diferenciadas, atrelando o turismo à áreas diversas como indústria, comércio, economia, Mercosul, cultura e meio ambiente.

Esta fase foi de grande debate e de fortalecimento da visão do turismo enquanto área prioritária para os governos. Isto significou maior participação dos diversos envolvidos no processo e a conseqüente necessidade de atender diversos interesses, junto às crescentes discussões acerca do desenvolvimento sustentável no mundo e no país. Desta maneira, tentou-se enquadrar a área junto à demais funções até chegar em um consenso com os diversos *stakeholders*.

Tais mudanças constantes dos órgãos de administração direta e indireta responsáveis pelo turismo representam ao mesmo tempo preocupação em adequar a estrutura administrativa às reais necessidades, porém, falta de planejamento no sentido de uma reforma administrativa mais e objetiva e participativa, embora o

Estado de Santa Catarina tenha sempre se preocupado com o desenvolvimento regional e tenha acompanhado as ações nacionais neste sentido.

Os Estados com Secretaria de Turismo do país demonstram, na maior parte, elevação de status da área em termos de prioridade governamental. Embora no Estado de Santa Catarina não exista secretaria específica para o turismo, verifica-se que através da atuação conjunta com a SANTUR, o turismo tem alta prioridade governamental.

Em termos de ações desenvolvidas ao longo destes 40 anos de institucionalismo público, os planos governamentais do Estado de Santa Catarina subdividem-se em ações classificadas como: administrativas, econômico-financeiras, planejamento, infra-estrutura, apoio técnico e capacitação, promoção. Nos primeiros 10 anos houve maior concentração na área de infra-estrutura e planejamento. Depois, houve grande foco na promoção, planejamento e apoio técnico e capacitação, demonstrando claramente que as ações seguiram uma ordem desordenada.

O paradigma dos modelos de gestão institucionais estão focados no planejamento prévio e estruturação em conjunto com a operacionalização dos serviços que se dispõem a prestar, aspecto que não ocorreu em Santa Catarina, bem como nos demais estados da federação e no próprio país. Com base nos planos de governo fica claro que a preocupação com a questão administrativa/institucional é pequena. Por outro lado, Santa Catarina destaca-se em termos de ações de promoção e comunicação, bem como de planejamento com foco na regionalização e descentralização.

No início de década de 70 o estado institui o Plano Regional de Turismo elaborado pelo SUDESUL e são institucionalizadas as Associações Regionais de Turismo, fato marcante para o processo de regionalização e descentralização do turismo. As ações de promoção foram elaboradas como se o Estado fosse de fato uma empresa com produtos e serviços a serem comercializados, ou seja, o turismo foi tratado como atividade sócio-econômica de grande importância.

Em termos de ações administrativas / institucionais, verifica-se que tal preocupação é recente no país. Uma das ações de destaque é o PRODETUR¹⁰ – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Brasil do Ministério do Turismo, o qual possui um componente de Fortalecimento Institucional.

Também, diversos estados e a própria federação contrataram empresas para realizarem o planejamento estratégico de suas organizações, no entanto, tais ações representam apenas uma das preocupações que uma gestão deve ter em um modelo ideal. Os modelos de gestão constituem-se de estruturação de diversos aspectos, sendo representados basicamente pelos componentes (adaptado de D´Ajuz, 2005):

A estratégia institucional

Representa o “porque” da instituição existir, ou seja, sua razão de ser. É a explicitação da missão, visão de futuro e estratégias através do exercício do pensamento estratégico, do profundo conhecimento do macro ambiente, do turismo e do seu papel na sociedade. Desta forma constitui-se do propósito da atividade da instituição, a motivação dos atores, o desejo dos *stakeholders*, o seu campo de atuação (área de domínio/setor de atuação) e sua contribuição social, além do desafio ousado, ou o sonho possível de realizar. Uma organização só existe para atender a uma demanda da sociedade e é com base nisso que deve ser feito o alinhamento da estratégia. O processo contínuo de avaliação e ajuste da estratégia à realidade é extremamente relevante. Atualmente a implantação de indicadores de mensuração estratégica, auxilia na medição da eficácia da estratégia institucional.

A base de sustentação

O passo seguinte é o estabelecimento dos valores organizacionais. Assim como as pessoas são diferentes umas das outras, cada instituição tem suas peculiaridades e características exclusivas. Um dos componentes que diferenciam as organizações, como base de sustentação, é constituído pelos

¹⁰ O PRODETUR é um programa de que teve início em

seus valores (ou crenças, princípios, filosofia gerencial). Seja qual for a denominação adotada, o importante é que este elemento influencia sobremaneira o comportamento organizacional. Para o direcionamento institucional é necessário conhecer em profundidade sua constituição e reorientá-los, se necessário, pois em seu entorno vai se formando um conjunto complexo de tradições, hábitos, opiniões, regras etc., e sendo construída a trajetória da organização.

O processo de gestão

Estabelecidos valores, missão, visão de futuro e estratégias de atuação, passos já bastante conhecidos – quase tradicionais – foca-se na questão: como gerenciar os recursos da organização para alcançar nossos objetivos? O processo de gestão envolve planejamento, execução, controle e ações corretivas; ele direciona as pessoas e os recursos para agregar valor aos produtos e serviços, para obter resultados. Os próximos elementos são, na verdade, parte deste processo, mas merecem destaque, pois é exatamente no processo de gestão que as "fórmulas" se esgotam. O gestor encontra-se diante de grande oferta de abordagens e da diversidade de variáveis que demandam sua atenção. Harmonizar e ao mesmo tempo estar atento a estas variáveis, mostram a extensão do desafio a cumprir.

As interações externas

A consideração dos atributos de satisfação das partes interessadas no turismo como os turistas, a concorrência, investidores, trade turístico, governo (em aspecto mais amplo, como, por exemplo, a instância federal ou até mesmo o direcionamento governamental estadual, porém do ponto de vista global) é fundamental para a instituição. A posição no mercado, a imagem institucional, o aprimoramento dos produtos, serviços e processos para atendimento a turistas, as estratégias de colocação de produtos/serviços em mercados e segmentos, o foco intenso nos clientes (sejam os turistas ou a comunidade local do ponto de vista do desenvolvimento sustentável), a compreensão dos interesses e o relacionamento com os investidores, as parcerias com o trade turístico e os concorrentes, o aperfeiçoamento dos meios de comunicação com o público externo e o fortalecimento das ações de

marketing para alavancar o desenvolvimento turístico, são aspectos chave deste componente. Além disso, a participação e o desenvolvimento das comunidades vai ser fundamental para as instituições que trabalham sob o foco da sustentabilidade.

As interações internas

A relação instituição-indivíduo com o objetivo de permanente aprendizagem e crescimento pessoal e da organização é traduzida pelos sistemas de gestão do desempenho de pessoas, de remuneração e de reconhecimento atrelado ao desempenho, pelo plano de cargos, carreira e sucessão gerencial, pela gestão da qualidade de vida e pelos planos de desenvolvimento profissional. Além dos sistemas e planos citados, a comunicação interativa e contínua merece destaque para o gerenciamento do turismo já que pode facilitar a compreensão do rumo desejado, mobilizar para atingir as metas traçadas e estreitar as relações entre gerentes/diretores e demais funcionários. Além disso, investir nas pessoas para que flua a consciência da sua missão pessoal e, ao mesmo tempo, compartilhar a missão organizacional, traz maior facilidade no alinhamento de objetivos individuais a objetivos empresariais e uma oportunidade incrível de aumentar o nível de satisfação dos empregados e obter o desenvolvimento da organização.

A dinâmica organizacional

Como um organismo vivo, a organização reflete seu funcionamento nas posturas e estilos de gestão que propiciam a participação dos empregados para que se sintam parte do todo institucional; no redesenho dos processos vitais de trabalho, para maior agilidade operacional; nos mecanismos de interação para maximização de sinergias e integração das áreas; na constante adequação do desenho estrutural; no gerenciamento das interfaces entre os níveis hierárquicos da organização; no aprendizado crescente do trabalho conjunto; no modelo de decisões colegiadas que propicia a democratização da informação; e na autonomia administrativa e operacional diante do papel de cada um na instituição.

A performance do turismo

O monitoramento do desempenho institucional e o compromisso com resultados pressupõem conhecer a contribuição de produtos, clientes e células organizacionais para o resultado do turismo, bem como a da instituição para a sociedade (balanço social). O controle envolve a definição de parâmetros e indicadores de desempenho qualitativos, quantitativos e econômico-financeiros para construção de modelos de mensuração, métodos de avaliação e de decisão para correção de rumos e/ou adoção de medidas corretivas. Inclui também a pesquisa de padrões externos de desempenho como referenciais de excelência. Gerenciar pelos resultados é hoje a chave do sucesso para a gestão estratégica e sustentável e importante para efetivar os acordos de compromisso entre a instituição pública e a sociedade, bem como as demais relações existentes neste sistema que está ligada aos atores: turistas, trade e investidores.

As competências essenciais

Competências essenciais envolvem a focalização no turismo, o aproveitamento do conhecimento das pessoas, o exercício de competências duráveis e o aprendizado com ações institucionais e comunitárias. As tecnologias do turismo, as habilidades capacitadoras e a educação organizacional permitem oferecer determinado benefício aos turistas de forma diferencial tornando o destino competitivo. O exercício da gestão do conhecimento (inteligência organizacional) via catalogação e divulgação do conhecimento gerado, mapeamento e catalisação do conhecimento, das competências e dos recursos humanos existentes, o aprendizado e utilização do conhecimento adquirido e a implantação de ações empresariais focalizadas são de responsabilidade da gerência. Auxiliar na formação de pessoas íntegras e de equipes autônomas através do estímulo ao desenvolvimento pessoal, profissional, gerencial e comunitário alinhado aos desafios da instituição é uma exigência da era do conhecimento.

A informação

A gestão da informação pressupõe o aprimoramento dos sistemas de informação de suporte à decisão e daqueles voltados ao mercado, à sustentabilidade e ao suporte operacional. Significa, também, o aperfeiçoamento da gestão tecnológica, da sua infra-estrutura, dos sistemas de informações gerenciais e o desenvolvimento de um banco de dados de conhecimento. Administrar o recurso informacional requer, ainda, a concepção de um plano de evolução tecnológica para as diversas áreas que integram a organização.

Desta maneira, a seguir é apresentado o contexto institucional de Santa Catarina do período 2003/2006, o qual será analisado em torno de variáveis que compõe a capacidade institucional e conseqüentemente o modelo de gestão. A análise aqui realizada, complementarà a próxima análise que está mais focada nos aspectos internos da organização, embora seja analisada a governança pública deste período para dar subsídios à análise.

3 CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO ESTADO DE SANTA CATARINA – PERÍODO 2003/2006

3.1 Estabelecimento de variáveis de análise

Para análise da capacidade institucional do período 2003/2006 foram considerados três níveis: indivíduo, organização e a rede de organizações. Através do capítulo anterior foi possível “pincelar” os contextos mais amplos – governança pública e sociedade, normas e valores – os quais se pretende analisar posteriormente, na continuidade da dissertação, em função de sua complexidade e extensão.

Com base em cada um dos níveis foram definidas variáveis a fim de analisar a gestão pública de turismo no Estado de Santa Catarina no período. Tais variáveis tiveram como critério de escolha as necessidades preconizadas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado de Lazer – PDIL elaborado para a Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte, definido como instrumento de operacionalização da política, diretrizes e programas pelo Estado através da Lei nº 13.792, de 18 de julho de 2006, bem como as indicações da teoria apresentada.

As análises foram feitas baseadas em dados secundários como o plano de governo, documentos relativos à normatização da atividade, bem como através de entrevistas, com apoio de questionário específico apresentado no Anexo A. Foram entrevistados:

- **Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte**
 - Assessoria de imprensa e equipe
 - Gerência de turismo e equipe
 - Gerência do PRODETUR e equipe
 - Gerência administrativa e equipe
- **SANTUR**
 - Diretoria de planejamento turístico e equipe

- **Secretarias de Desenvolvimento Regional**
 - Gerência de turismo de Blumenau, Joinville, São José, Chapecó e Laguna.

As variáveis de análise definidas são apresentadas no quadro a seguir.

Tabela 08. Quadro síntese – Variáveis de análise da capacidade institucional para gestão do turismo no Estado de Santa Catarina

Rede de organizações	Organização	Indivíduos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ quantidade de organizações ▪ tipologias ▪ função básica no desenvolvimento do turismo no Estado ▪ relacionamento com a gestão pública 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ princípios e cultura organizacional ▪ estrutura administrativa ▪ recursos físicos ▪ recursos humanos ▪ práticas e processos administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ capacitação para desenvolvimento de tarefas ▪ motivação e funções ▪ percepções sobre a instituição

(Fonte: Saji, 2006)

A seguir, é apresentado o plano de governo do período para posterior análise institucional.

3.2 Plano de governo de Luis Henrique da Silveira (2003-2006)

Para o governo de 2003/2006 foi elaborado o plano governamental denominado Plano 15, debatido pelos partidos PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro e PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, refletindo a experiência e discurso dos candidatos destes partidos anteriormente na administração pública. Está pautado na reestruturação administrativa, o que implica em uma nova estruturação do Estado, principalmente institucional, bem com as relações internas e externas destas instituições. O plano aponta como desafios motivadores os seguintes aspectos:

- Aproximar o governo do cidadão;
- Estimular o exercício da cidadania ativa e a participação das lideranças locais na definição das prioridades e na execução das políticas governamentais;

- Assumir a co-responsabilidade de governar Santa Catarina com toda a sociedade catarinense para realizar sua mais importante mudança política e história

Desta maneira, as principais características deste governo são:

- **Descentralização:** buscando a presença do governo em todo o território catarinense, foi proposta uma reengenharia da estrutura governamental, promovendo a redistribuição de funções – sem aumentar cargos – substituindo funções centralizadas por regionalizadas. Tal regionalização tem como base as Secretarias e Conselhos de Desenvolvimento Regional. As Secretarias atuarão como agências oficiais de desenvolvimento, enquanto os conselhos (integrados pelos Prefeitos e pelos órgãos da comunidade, que representem a força viva de cada microrregião), constituir-se-ão no Fórum permanente de debates sobre a aplicação do orçamento regionalizado; a escala de prioridade das ações; a integração Estado/Município/Universidade/Comunidade, no planejamento e execução de metas.
- **Municipalização:** o Estado torna-se o planejador e coordenador das ações e os municípios executores. Determinadas ações necessárias pelos municípios, que são caracterizadas pela rapidez, economia e qualidade, podem ser executadas pelos mesmos com o apoio financeiro do Estado, entendendo, assim, as particularidades municipais, que apesar de muitas vezes possuírem baixos custos, não podem ser sustentadas por eles.
- **Prioridade social:** ampliação de parcerias entre a União/Estado/Município/Universidade/Comunidade para disseminar obras e ações urgentes, em áreas prioritárias como habitação (reurbanização, lotes urbanizados, conjuntos residenciais etc.); saneamento e meio ambiente; atendimento ao menor, adolescente e idoso; saúde preventiva etc.

- **Modernização tecnológica:** utilizar recursos da tecnologia e informação na administração pública para promover maior eficiência, transparência e participação da sociedade.

A proposta está focada na gestão participativa a fim de promover um ambiente de cooperação e governabilidade através da interação de diversos atores da sociedade com os Conselhos Regionais e Secretarias de Desenvolvimento – mediadoras entre as demandas locais e o governo estadual. Como estratégia de desenvolvimento, foi definida: “Ser o Estado de Santa Catarina referência em desenvolvimento sustentável nas dimensões ambiental, econômica, social e tecnológica onde se promova a redução das desigualdades entre cidadãos e entre regiões e a melhoria da qualidade de vida da sua população”. Como macroobjetivos desta estratégia definiram-se:

- Melhoria da qualidade de vida;
- Modernização da gestão pública
- Desenvolvimento ambiental
- Inclusão social
- Desenvolvimento econômico
- Regionalização do desenvolvimento

Como prioridades definiram-se:

- Desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda;
- Desenvolvimento rural e pesqueiro;
- Desenvolvimento tecnológico;
- Desenvolvimento urbano e habitação popular;
- Educação;
- Cultura;
- Saúde;
- Esportes;
- Bem estar social;
- Saneamento básico e meio ambiente;
- Modernização do Estado e Servidor Público;

- Organização de lazer e turismo;
- Segurança Pública;
- Energia;
- Transportes e obras.

Para a área de organização de lazer e turismo, as ações definidas são:

- Melhorar a infra-estrutura nas áreas de interesse turístico com recursos públicos e do PRODETUR;
- Realizar o Diagnóstico Setorial do Turismo Catarinense, para a elaboração do Plano Diretor das políticas públicas para o setor a curto, médio e longo prazo;
- Criar uma sistemática de classificação da rede de hospedagem, alimentação e entretenimento;
- Expandir e divulgar o Portal Turístico de Santa Catarina na Internet;
- Intensificar a divulgação do potencial turístico de Santa Catarina;
- Melhorar a prestação de serviços nas áreas de interesse turístico, como segurança pública, educação e saúde, principalmente, com o objetivo de oferecer ao visitante melhores condições de aproveitamento da viagem e a fixação de uma boa imagem do Estado;
- Apoiar os municípios catarinenses na elaboração de planos para o desenvolvimento do turismo e viabilizar a implantação dos circuitos turísticos de águas termais, de turismo religioso e eco-turismo;
- Incrementar ações para melhoria e aumento do espaço físico de multiuso destinado a congressos, convenções, feiras, exposições, eventos culturais e esportivos.

3.2.1 Arranjo institucional

Para viabilizar o processo de descentralização proposto pelo governo, em 2003 o Estado foi dividido em 29 regiões administrativas. Em cada uma delas foi estabelecida uma Secretaria de Desenvolvimento Regional e um Conselho de Desenvolvimento Regional.

Esta divisão ocorreu com base nas secretarias e conselhos de desenvolvimento regional que já existiam, uma vez que o Estado de Santa Catarina apresenta um processo desenvolvimento regional de longa data. De acordo com Siebert, (1996) devido ao processo histórico e às suas condicionantes físico-naturais, a ocupação territorial no Estado resultou em um modelo de desenvolvimento característico, diferente do que ocorre no restante do país. Em Santa Catarina, cada região possui rede urbana própria, comandada por uma cidade-pólo. A partir de 1979 dá-se início ao planejamento regional com o apoio de Planos Territoriais, conforme quadro a seguir.

Tabela 09. Planejamento regional em Santa Catarina 1979/2002

PERÍODO	PLANO POLÍTICO	PLANO TERRITORIAL	ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO
79-82	Plano de Ação	PDRU – Política de Desenvolvimento Regional e Urbano	GAPLAN – Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral
83-86	Carta aos catarinenses	Atlas	GAPLAN – Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral
87-90	Rumo à nova sociedade catarinense	SC – Estado onde investir PIDSE – Programa de Desenvolvimento Sócio-Econômico	SEPLAN – Secretaria de Planejamento SEDUMA
91-94	Plano SIM- Saúde, Integração e Moradia	PBDR – Plano Básico de Desenvolvimento Regional	SPF – Secretaria de Planejamento e da Fazenda
92-98	Governo de Santa Catarina	PBDEE – Plano Básico do Desenvolvimento Ecológico-Econômico	SEDUMA– Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
99-02	Mais Santa Catarina	ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico	SDM – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

(Fonte: Siebert,2001)

Complementarmente, com o intuito de atingir os objetivos definidos pelo plano de governo, houve o estabelecimento de novas estruturas administrativas e relacionamentos entre as mesmas, conforme demonstra o esquema a seguir:

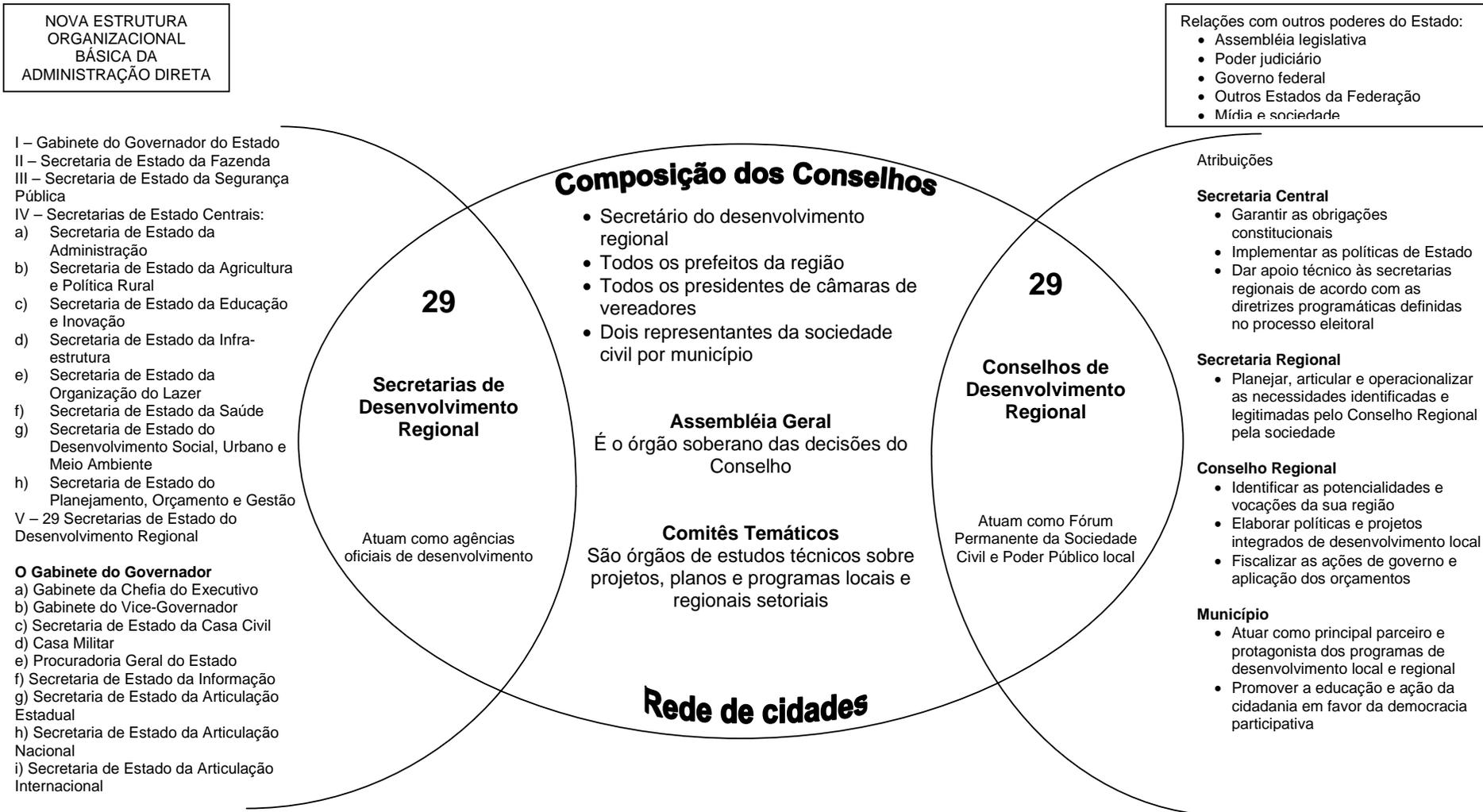


Figura 18. Caminho para a democracia participativa (Fonte: Secretaria de Planejamento de Santa Catarina, 2003)

3.3 Rede de organizações

O Estado de Santa Catarina possui uma vasta rede de organizações relacionadas ao turismo em todo o território além de contar com ativa participação da sociedade civil através do Conselho de Turismo existente. O Conselho foi instituído através da nº 12.912, de 22 de janeiro de 2004. É de caráter consultivo e tem como objetivo geral definir a política de desenvolvimento turístico do Estado, seguindo a orientação das políticas governamentais, cabendo-lhe especificamente:

- formular, acompanhar e avaliar o plano estadual de turismo;
- propor programas e projetos de desenvolvimento turístico;
- integrar as ações de turismo à Comissão Integrada de Turismo da Região Sul – CTI/Sul;
- opinar sobre programas e assuntos relativos ao turismo;
- emitir parecer, quando solicitado, sobre programas e projetos referentes à organização do turismo no Estado, que requeiram a decisão do Chefe do Poder Executivo;
- incentivar a interação com entidades públicas e privadas, organizações não-governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público, nacionais e internacionais, com o objetivo de incrementar o intercâmbio de novas tecnologias de desenvolvimento turístico;
- auxiliar a Secretaria de Estado da Organização do Lazer nas ações de propor e promover, junto às autoridades competentes, atos e medidas necessárias à ampliação e melhoria da infra-estrutura e da prestação de serviços oferecidos aos turistas; e
- zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no Estado se faça sob égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural.

É composto dos seguintes integrantes:

- Entidades Governamentais:
 - o Secretário de Estado da Organização do Lazer, que o presidirá;
 - o presidente da Santa Catarina Turismo S/A – SANTUR;
 - um representante da Secretaria de Estado da Casa Civil;

- um representante da Secretaria de Estado da Articulação Estadual;
 - um representante da Secretaria de Estado da Articulação Nacional;
 - um representante da Secretaria de Estado da Articulação Internacional;
 - um representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão;
 - um representante da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;
 - um representante da Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural;
 - um representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente;
 - um representante da Secretaria de Estado da Educação e Inovação;
 - um representante da Secretaria de Estado da Infra-estrutura;
 - um representante da Secretaria de Estado da Informação;
 - um representante de cada uma das Gerências da Organização do Lazer das vinte e nove Regionais;
 - um representante da Fundação Catarinense de Cultura – FCC;
 - um representante da Fundação do Meio Ambiente – FATMA;
 - um representante da Fundação Catarinense de Desportos – FESPORTE;
 - um representante do Ministério do Turismo; e
 - um representante da Assembléia Legislativa de Santa Catarina – Comissão de Turismo e Meio Ambiente;
- Entidades Financeiras:
 - um representante do BADESC - Agência Catarinense de Fomento S/A;
 - um representante do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE;
 - um representante do Banco do Estado de Santa Catarina - BESC S/A;
 - um representante do Banco do Brasil S/A; e
 - um representante da Caixa Econômica Federal;

- Entidades não-governamentais:
 - um representante da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina – FIESC;
 - um representante da Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV/SC;
 - um representante da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH/SC;
 - um representante da Federação dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de Santa Catarina – FHORESC;
 - um representante da Associação Brasileira das Empresas Organizadoras de Eventos – ABEOC/SC;
 - um representante da Associação Brasileira dos Jornalistas Especializados em Turismo – ABRAJET;
 - um representante da Associação Brasileira de Restaurantes e Empresa de Lazer – ABRASEL;
 - um representante da Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas – FCDL/SC;
 - um representante da Federação do Comércio do Estado de Santa Catarina – FECOMERCIO;
 - um representante da Federação das Associações das Micro e Pequenas Empresas do Estado de Santa Catarina – FAMPESC;
 - um representante da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo ABBTUR/SC;
 - um representante da Associação Catarinense dos Albergues da Juventude;
 - um representante da Federação Catarinense dos Municípios – FECAM;
 - um representante do Sindicato das Empresas de Turismo – SINDETUR;
 - um representante do Sindicato dos Guias de Turismo – SINDEGTUR;
 - um representante do Fórum Catarinense dos Conventions & Visitors Bureaux;
 - um representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina – SEBRAE/SC;

- o um representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC/SC;
- o um representante escolhido pelo Chefe do Poder Executivo, dentre brasileiros de notório saber na área de turismo;
- o cinco representantes das Instituições de Ensino Superior de Turismo e Hotelaria do Estado de Santa Catarina; e
- o um representante do Conselho Regional de Administração de Santa Catarina – CRA/SC.

Em termos regionais, destaca-se a presença de diversas instituições que atuam no turismo há longa data e estão baseadas na regionalização, ação marcante no Estado.

Tabela 10. Principais instituições relacionadas com o turismo no Estado de Santa Catarina por regiões

Região	Grande Oeste
Regional	São Miguel do Oeste, São Lourenço do Oeste, Xanxerê, Maravilha, Chapecó, Palmitos
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMAI Associação dos Municípios do Alto Irani ▪ AMEOSC – Associação dos Municípios do Extremo Oeste Catarinense ▪ AMERIOS – Associação dos Municípios do Entre Rios ▪ AMNOROESTE – Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense ▪ AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina ▪ Caminhos da Fronteira – Organização e Desenvolvimento do Turismo no Extremo Oeste de Santa Catarina ▪ Celer Faculdades ▪ Chapecó Convention & Visitors Bureau ▪ Fórum de Desenvolvimento Regional do Extremo Oeste (Agência) ▪ SAGA – Instituto de Desenvolvimento ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SESC ▪ Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Xanxerê ▪ Sindicato Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Chapecó ▪ TUROESTE – Fundação de Desenvolvimento do Turismo no Oeste de Santa Catarina

...

Continuação da Tabela 10

Região	Vale do Contestado
Região Regional	Concórdia, Campos Novos, Caçador, Canoinhas, Joaçaba, Videira, Curitibaanos
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADR-PLAN – CANOINHAS Agência de Desenvolvimento Regional Integrado do Planalto Norte Catarinense = Junção das Associações : AMURC – Associação dos municípios da Região do Contestado (Canoinhas) / AMPLA – Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense (Mafrá) ▪ Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense ▪ Águas do Alto Uruguai Convention & Visitors Bureau ▪ AMARP – Associação dos Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe ▪ AMAUC Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense ▪ AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense ▪ AMPLASC – Associação dos Municípios do Planalto Sul Catarinense ▪ AMURC – Associação dos Municípios da Região do Contestado ▪ AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana ▪ Caminhos da Fronteira – Organização e Desenvolvimento do Turismo no Extremo Oeste de Santa Catarina ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SESC ▪ Sindicato de Hotéis Restaurantes, Bares e Similares Concórdia ▪ TUROESTE – Fundação de Desenvolvimento do Turismo no Oeste de Santa Catarina ▪ UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina
Região	Serra Catarinense
Região Regional	Lages, São Joaquim
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AGESERRA – LAGES – Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense ▪ AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana ▪ Convention & Visitors Bureau da Serra Catarinense ▪ OST – Organização Serrana De Turismo ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SESC ▪ Sindicato Hotéis, R. B. e Similares de Lages
Região	Caminhos do Sul
Região Regional	Araranguá, Laguna, Tubarão
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADRAM / TUBARÃO Agência de Desenvolvimento Regional da AMUREL ▪ AMREC - Associação dos Municípios da Região Carbonífera ▪ AMUREL ▪ ASCETUR - Associação Sul Catarinense de Empreend no Turismo Rural ▪ Associação de Hotéis, Bares e Rest. de Laguna ▪ PROCRITUR - Fundação de Turismo de Criciúma ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SESC ▪ Sindicato Hotéis, Restaurantes Bares e Similares Tubarão ▪ Sindicato Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Criciúma ▪ UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina – Campus Laguna

...

Continuação da Tabela 10

Região	Grande Florianópolis
Região Regional	São José
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AETUR - Associação das Empresas Turismo R. e Execut. Grande Florianópolis ▪ ASSESC – Associação de Ensino de Santa Catarina ▪ CENTROSUL - Centro de Convenções de Florianópolis ▪ CESETH ▪ COOPED – Cooperativa de Ensino à Distância ▪ Escola de Turismo e Hotelaria Canto da Ilha ▪ Escola Superior de Turismo e Hotelaria de Florianópolis ▪ ESTH – Escola Superior de Turismo e Hotelaria ▪ Faculdade Estácio de Sá ▪ Faculdades Decisão ▪ Florianópolis Convention & Visitors Bureau ▪ FUNIBER – Fundação Universitária ▪ GRANFPOLIS – Associação dos Municípios da Grande Florianópolis ▪ Pastoral Turismo, L. e P. Aquidiocese Florianópolis ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SENAI ▪ SESC ▪ Sindicato Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Florianópolis ▪ SINDILOC - Sindicato E. Locadoras Veículos ▪ ÚNICA – CENTRO DE DUCAÇÃO SUPERIOR ▪ UNISUL – Universidade do Sul de Santa Catarina – Campus Norte da Ilha ▪ UNIVALI - Campus VII - São José
Região	Caminho dos Príncipes
Região Regional	Joinville, Mafra, Jaraguá do Sul
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADR-PLAN – Canoinhas Agência de Desenvolvimento Regional Integrado do Planalto Norte Catarinense = [Junção das Associações: AMURC – Associação dos municípios da Região do Contestato (Canoinhas) / AMPLA – Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense (Mafra)] ▪ AMPLA – Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense ▪ AMUNESC – Associação Dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina ▪ AMVALI – Associação dos Municípios do Vale do Itapocu ▪ Centreventos Cau Hansen ▪ Colégio Nova Era ▪ FCJ – Faculdade Cenesista De Joinville ▪ IELUSC – Instituto Superior E Centro Educacional Luterano Bom Jesus ▪ Jaraguá Do Sul Convention & Visitor Bureau ▪ Joinville Convention & Visitors Bureau ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SESC ▪ Sindicato Hotéis, R. B. e Similares

...

Continuação da Tabela 10

Região	Rota do Sol
Região Regional	Itajaí
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí ▪ Beto Carrero World ▪ Costa Esmeralda Convention & Visitors Bureau ▪ Instituto Despertar Turismo, Gastronomia, Hospitalidade, Idiomas Aplicado ao Turista ▪ Parque Unipraias Camboriú - Bontur S.A Bondinhos Aéreos ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SESC ▪ Sindicato Hotéis, Rest., Bares e Similares Itajaí ▪ Sindicato Hotéis, Restaurantes., Bares e Similares de Balneário Camboriú/ ▪ Univali – Universidade do Vale do Itajaí –Campus Balneário Camboriú
Região	Vale Europeu
Região Regional	Rio do Sul, Ibirama, Brusque, Ituporanga, Blumenau
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ADRVALE – Agência do Vale do Rio Tijucas, Costa Esmeralda e Itajaí Mirim ▪ AMAVI – Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí ▪ AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí ▪ ASSELVI – Associação Educacional Leonardo da Vinci ▪ Blumenau Convention Bureau ▪ FUBE – FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE BRUSQUE ▪ FURB – Universidade Regional de Blumenau ▪ GRANFPOLIS – Associação dos Municípios da Grande Florianópolis ▪ IBES – Instituto Blumenauense de Ensino Superior ▪ ORT – Organização Regional De Turismo ▪ PROEB – Fund. Promotora de Exp. de Blumenau ▪ SEBRAE ▪ SENAC ▪ SESC ▪ Sindicato Hotéis, Rest., Bares e Similares Blumenau ▪ UNIDAVI – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

(Fonte: PDIL, 2005 adaptado por Sagi, 2006)

Quando questionados sobre o relacionamento com outras instituições, verificou-se que em geral, elas são boas, ativas e interessadas em desenvolver parcerias, além de apresentarem alto grau de comprometimento. Devido ao processo de regionalização antigo no Estado há a presença de muitas instituições que já atuam com o turismo localmente. O Conselho é atuante e atualmente, as únicas questões a serem melhoradas dizem respeito à comunicação com as SDR's pois muitas vezes a Secretaria não obtém informações sobre as ações que as regiões estão desenvolvendo localmente com os municípios, em virtude de sua autonomia, bem como a recente extinção da SANTUR, que encontra-se em andamento.

3.4 Organização

3.4.1 Estrutura administrativa e princípios organizacionais

Na visão de modernização da gestão pública, foi criada a primeira secretaria estadual voltada para o lazer: a Secretaria de Estado da Organização do Lazer – SOL, em 30 de janeiro de 2003, como uma das Secretarias de Estado Centrais, através da Lei Complementar nº 243, vinculando três instituições, cada uma com uma responsabilidade: SANTUR – Santa Catarina Turismo, FESPORTE – Fundação Catarinense de Desportos e a FCC – Fundação Catarinense de Cultura, com a intenção de integrar o planejamento e a execução das atividades de lazer no Estado, entendidas como a união da cultura, esporte e turismo.

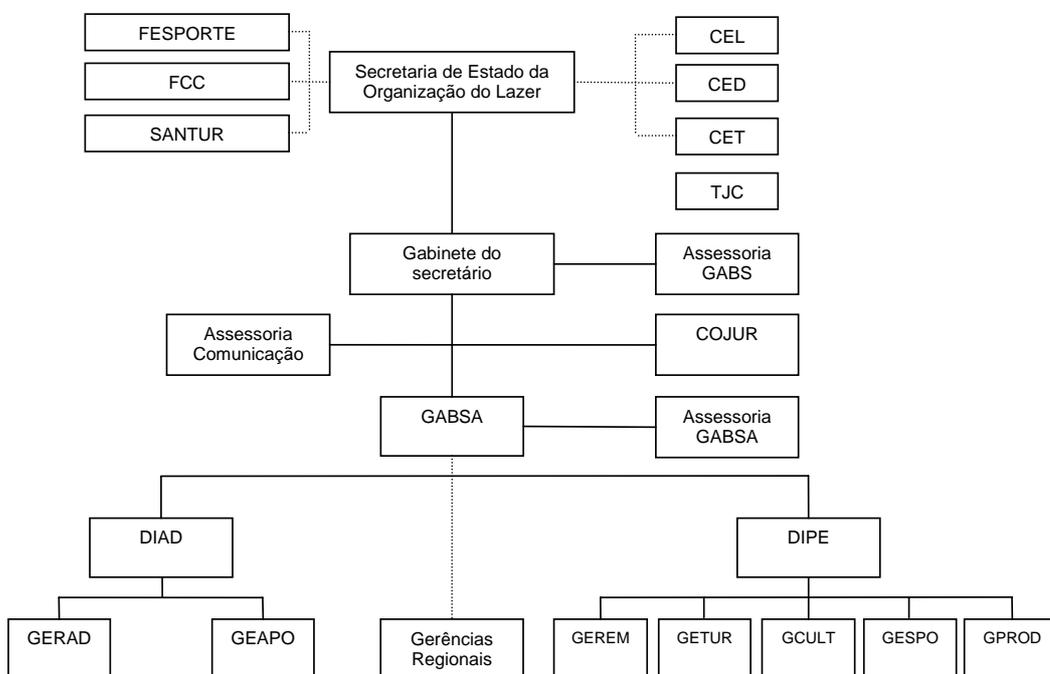


Figura 19. Organograma funcional da Secretaria de Estado da Organização do Lazer, 2003
(Fonte: SOL, 2003)

A estrutura formal da SOL segue um modelo com duas diretorias e assessores diretos do Secretário e do Secretário Adjunto. A diretoria de planejamento, com atribuições técnicas possui três gerências setoriais, uma específica para o PRODETUR/SC e outra de espaços multiusos, para estimular a criação ou a utilização de espaços nos quais podem ser praticadas atividades de turismo, esporte e cultura.

A Secretaria contratou uma consultoria para realizar um planejamento estratégico em 2003, com o objetivo de definir sua missão, desafios a serem alcançados e as diretrizes do seu planejamento estratégico.

- **Objetivos estratégicos definidos:** intensificar o lazer no Estado, aumentar a satisfação por clientes, obter auto-sustentabilidade financeira, aumentar as receitas orçamentárias, otimizar as despesas, melhorar a qualidade dos serviços, atender as demandas de lazer da sociedade, integrar as áreas de turismo, esportes e cultura, aperfeiçoar o processo de comunicação, aumentar a produtividade dos servidores, modernizar a infra-estrutura da SOL, aumentar a satisfação dos servidores, ampliar as competências dos servidores
- **Missão:** Promover o desenvolvimento do lazer, com a integração das atividades culturais, esportivas e de turismo para melhoria da qualidade de vida do catarinense.
- **Os desafios:** promover a integração das áreas de cultura, esporte e turismo às do lazer; intensificar o lazer no Estado de SC; integrar a SOL às Secretarias de Desenvolvimento Regional; desenvolver o lazer no Estado de forma equilibrada.

Complementarmente foram definidas estratégias de ação:

- Desenvolver e implementar plano de capacitação em lazer ao servidores e efetuar dimensionamento do quadro de pessoal;
- Realizar seminário entre SANTUR, FCC e FESPORTE com a SOL para integração e conhecimento dos processos;
- Realizar seminários entre a SOL e suas vinculadas com as secretarias regionais para integração e conhecimento dos processos;
- Realizar seminário interno da SOL para integração e conhecimento dos processos;
- Criar e implementar veículos de comunicação da SOL: Jornal, mural, homepage, entre outros;
- Realizar o mapeamento e padronização dos processos;
- Elaborar diagnóstico das potencialidades e infra-estrutura do estado para a cultura, esporte e turismo;
- Criar o conselho do lazer;
- Estabelecer parcerias com o iniciativa privada para o desenvolvimento de projetos da SOL; e
- Elaborar e articular projeto de lei que possibilite a captação de recursos junto à iniciativa privada.

Devido à descentralização administrativa ocorrida, a orientação do Governo do Estado é de que as Secretarias de Desenvolvimento Regionais – SDR's devem ser orientadas tecnicamente pelas Secretarias Centrais, em um arranjo matricial. Desta forma, a SOL tem um gerente correspondente em cada SDR, conhecido como Gerente da Organização do Lazer (GEROL), que é subordinado hierarquicamente ao Secretário Regional.

As SDR's têm também um Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) e vêm sendo fortalecidas com a ajuda da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPG) e seu programa "Caravanas pelo Desenvolvimento de Santa Catarina". Esse programa consiste em apoiar as SDR's na montagem de planos regionais de desenvolvimento integrado e é complementado pela capacitação técnica das SDR's, para que estas possam monitorar e gerenciar a execução de seus planos. A seguir é apresentado organograma das SDR's

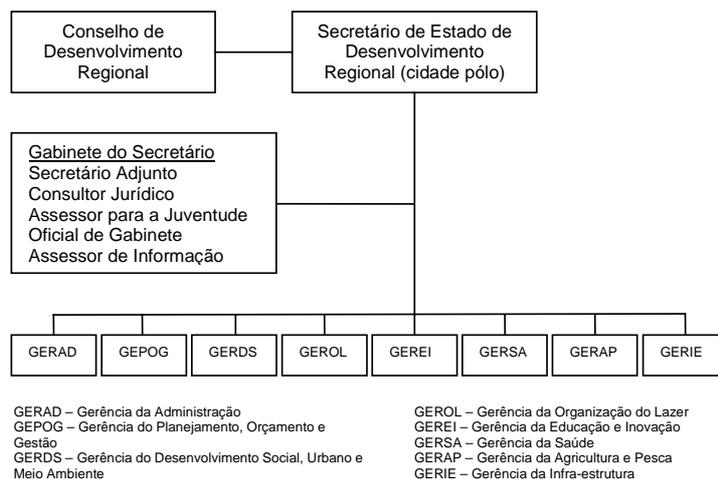


Figura 20. Organograma funcional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, 2003 (Fonte: SPG, 2003)

A estrutura formal da SANTUR está em vigor há alguns anos e nela se verifica claramente uma quantidade excessiva de níveis hierárquicos e de atividades meio em relação às atividades fim, com poucos subordinados diretos por cada nível. Os acionistas se reúnem em Assembléia Geral, soberana, e possuem representantes no Conselho de Administração e no Conselho Fiscal, como exigido em sociedades anônimas. A seguir, é apresentado o organograma da instituição:

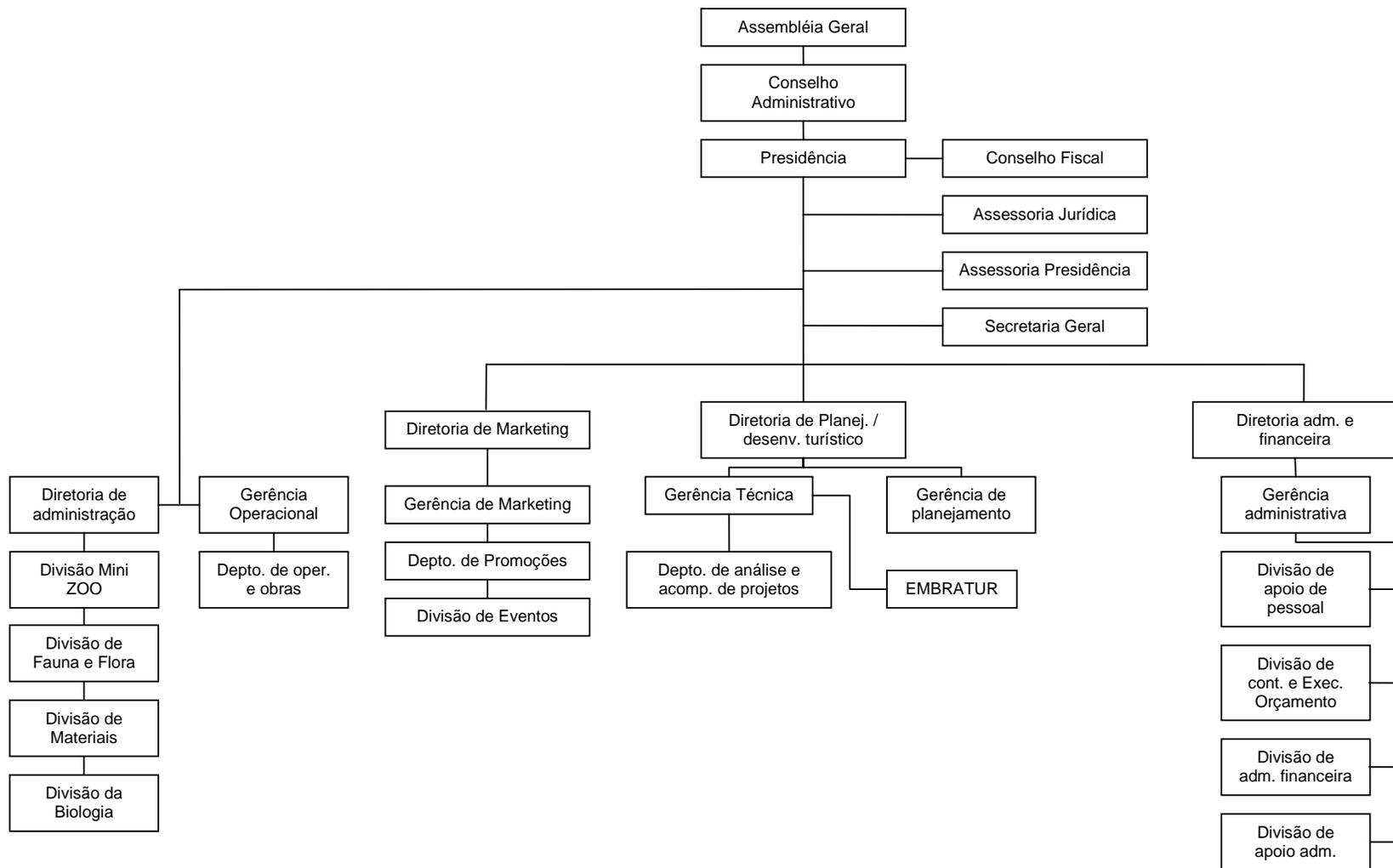


Figura 21. Organograma funcional da Santa Catarina Turismo – SANTUR, 2003 (Fonte: SANTUR, 2003)

A missão da SANTUR é “promover e fomentar as indústrias do lazer e do entretenimento com qualidade, visando o desenvolvimento sócio econômico gerado pelo turismo”. A partir de temas especializados, a SANTUR exerce sua promoção e divulgação atuando na através no desenvolvimento de novos produtos, atração de investidores e monitoramento do turismo.

Para isto acompanha regularmente a demanda turística no Estado e nos principais municípios de destino, indicador fundamental para realização de suas atividades, a elaboração de circuitos turísticos integrados, assim como um contínuo exercício junto aos principais mercados emissores do Brasil e do Cone Sul, através das seguintes estratégias:

- ação com jornalistas especializados em turismo e economia;
- visitas aos agentes de viagens;
- participação nos principais eventos da atividade;
- distribuição de material promocional em *shopping centers* e aeroportos;
- encontros comerciais.

Contudo, a experiência em um ano e meio de gestão revelou, que as estruturas careciam de adequação, como a transformação da gerência do PRODETUR/SC em diretoria, para seguir o modelo de unidade executora do Programa ligada diretamente ao Secretário/Secretário Adjunto bem como a elaboração de um regimento.

Desta forma, neste período de operação, a SOL enfrentou desafios típicos com que se deparam novas organizações, principalmente aquelas baseadas em novos conceitos de gestão: em primeiro os desafios resultantes da vinculação para o lazer de organizações mais maduras e com formas de funcionamento pré-estabelecidas e distintas; e segundo, desafios decorrentes da necessidade de descentralização e interiorização de suas atividades, em experiência também inédita. Diante deste quadro, a SOL resolveu, em um primeiro momento e acertadamente, integrar as instituições vinculadas para então poder descentralizar, com maior eficácia, as suas ações às SDR's.

De fato, a orientação do Governo do Estado é de que as SDR's devam ser orientadas tecnicamente pelas Secretarias Centrais, em um arranjo matricial. A SOL, por exemplo, possuía um gerente correspondente em cada SDR. No início as SDR's ainda apresentaram condições físicas deficientes e ausência de regimento interno, já minutado, porém com as mesmas indefinições relacionadas à gestão do lazer presentes na Lei Complementar nº 243. Por isso, em alguns casos, o GEROL ainda não sabia quais eram as suas atribuições e quais as dos gerentes da SOL e das próprias vinculadas.

Em 2005, houve uma reforma administrativa que veio mudar este quadro, como resultado do macro objetivo de modernização da gestão pública através da lei complementar nº 284. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão Estado desenvolveu um programa denominado Cicerus, com o intuito de aplicar a nova lei. As seguintes modificações ocorreram na administração direta:

Tabela 11. Modificação na administração direta – Programa Cicerus

Secretarias em 2003	Secretarias ao final de 2004 e início de 2005
Fazenda	Fazenda
Informação	Informação
Casa Civil	
Articulação Estadual	
Articulação Nacional	
Articulação Internacional	Coordenação e Articulação
Desenvolvimento Social, Urbano e Meio Ambiente	Desenvolvimento Social
	Desenvolvimento Sustentável
Administração	Administração
Planejamento, Orçamento e Gestão	Planejamento
Segurança Pública e Defesa do Cidadão	Segurança Pública e Defesa do Cidadão
Agricultura e Política Rural	Agricultura e Desenvolvimento Rural
Educação e Inovação	Educação, Ciência e Tecnologia
Infra-estrutura	Infra-estrutura
Organização do Lazer	Cultura, Turismo e Esporte
Saúde	Saúde

(Fonte: SPG, 2005)

Em relação à regionalização, houve a adição de uma nova secretaria, dividindo o Estado em 30 regiões divididas em dois grupos: meso e macroregiões. Os municípios inseridos dentro das mesoregiões representam, também, as regiões turísticas definidas pelo Estado através do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo¹¹.

¹¹ O programa de regionalização do turismo foi instituído em 2004 com o objetivo de criar um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada em um conjunto de unidades territoriais de cada Estado da Federação com características que, em conjunto, criam um roteiro turístico. Maiores informações podem ser obtidas no site http://institucional.turismo.gov.br/regionalizacao/dp_introducao.asp

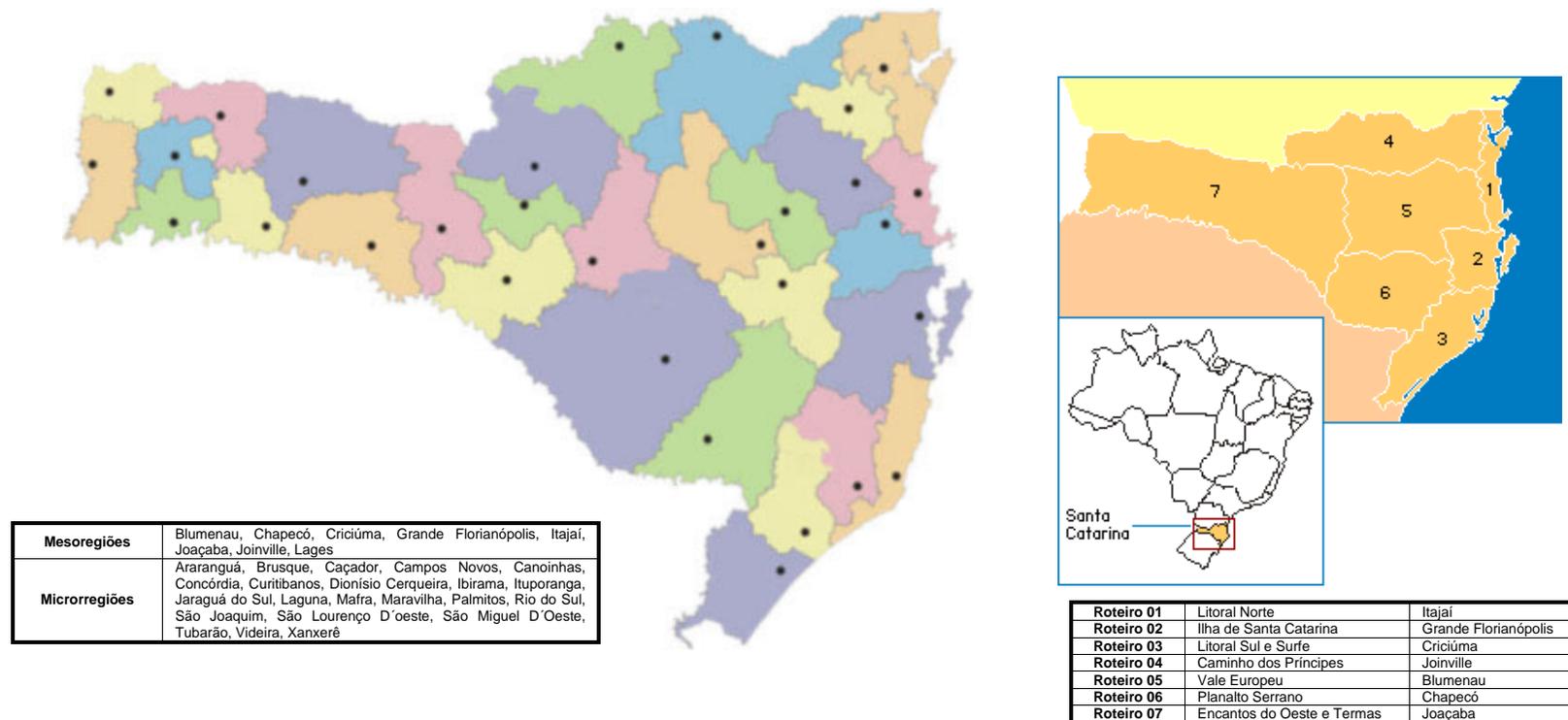


Figura 22. Mapas: municípios sedes das regiões administrativas e regiões turísticas do Programa Nacional de Regionalização (Fonte: Governo de SC, 2003)

O organograma das Secretarias de Desenvolvimento Regional passou a ter nova estrutura, conforme demonstra a figura a seguir. Desta forma, a coordenação de programas e ações passou a apresentar uma nova gerência denominada Gerência de Programas e Ações de Cultura, Esporte e Turismo. Através da regionalização cada gerência possui autonomia para definir seus programas e projetos os quais são subsidiados por recursos próprios da Secretaria de Desenvolvimento Regional e, embora tenham tal liberdade, possuem relacionamento técnico com a Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte para aplicar ações de âmbito estadual como o Programa de Regionalização do Turismo do MTUR e os programas definidos no PDIL.

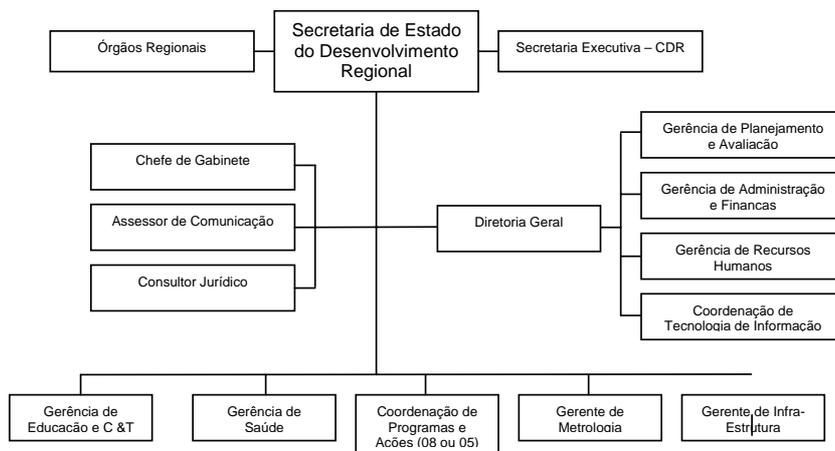


Figura 23. Novo organograma funcional da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, 2004 (Fonte: Secretaria de Planejamento, 2005)

Através da mesma lei, Art. 153 o Chefe do Poder Executivo fica autorizado a extinguir e dissolver a SANTUR, devendo ser absorvida pela antiga SOL, que passa a ser denominada Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Esporte e apresentar o novo organograma demonstrado a seguir:

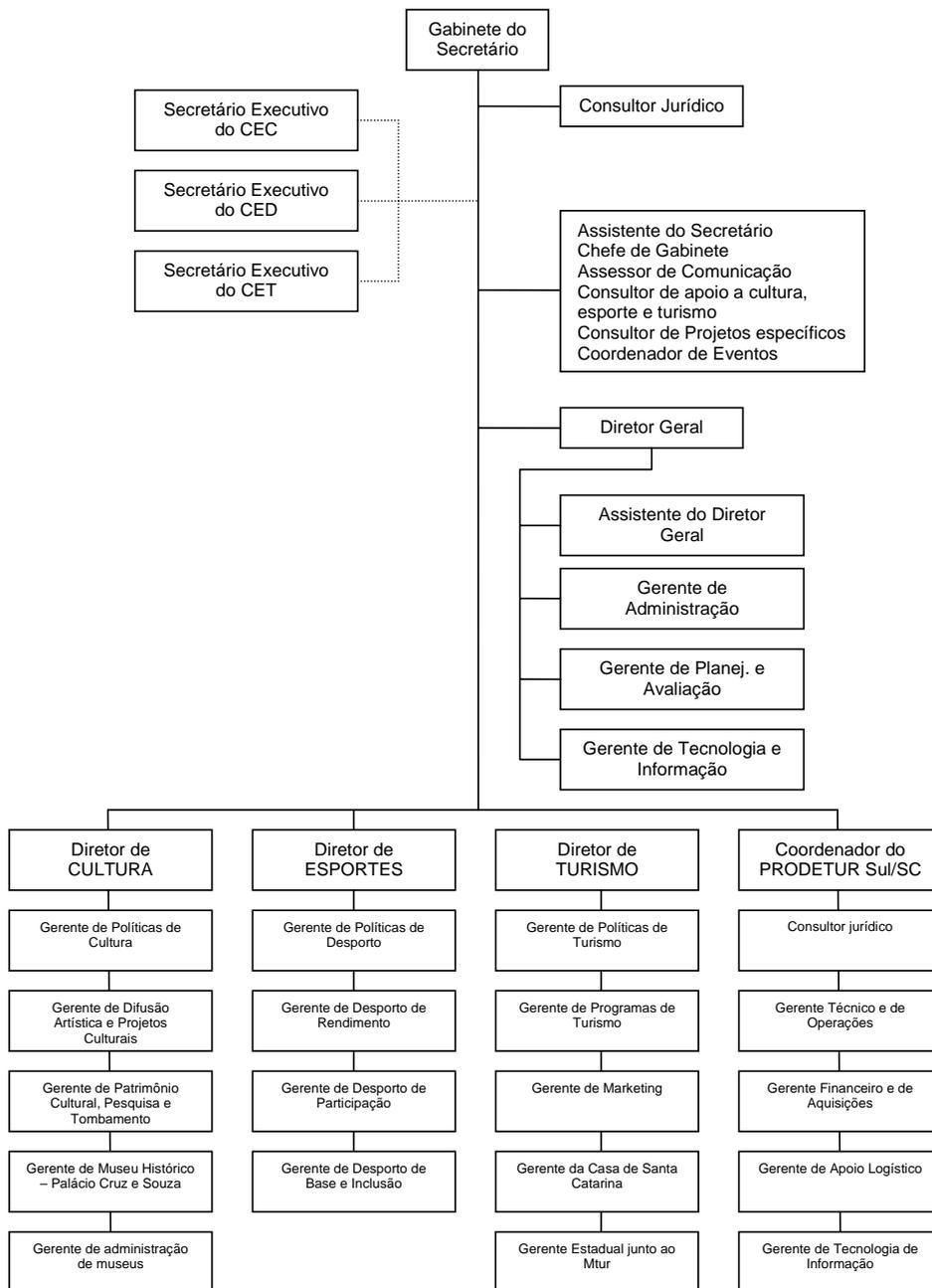


Figura 24. Novo organograma funcional da Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Esporte, 2004 (Fonte: Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Esporte, 2005)

Em termos de princípios, verifica-se que a missão e a visão da Secretaria são coesas e estão disponíveis para todos os funcionários. Ao entrar em sua sede física há um grande cartaz com a missão para que todos os dias a equipe se lembre dela. A evolução institucional no Estado, que data de quase 40 anos, criou uma cultura organizacional, principalmente em torno da SANTUR uma vez que os demais órgãos apresentam grande rotatividade. A SANTUR está organizada em um sistema similar às organizações privadas, seguindo um planejamento estratégico, com metas a atingir. Por estarem em regime CLT, os funcionários cumprem carga horária com maior rigidez e buscam atingir resultados do ponto de vista monetário já que administram um centro de convenções.

Através do respaldo da SANTUR, o turismo adquiriu força política e sua cultura foi difundida no território ao longo deste período, gerando força para a marca. Muitas vezes, a comunidade não diferencia muito o objetivo de uma Secretaria de Turismo e a SANTUR. Apesar dos partidos políticos apresentarem prioridades diferenciadas em alguns momentos, quando a cultura do turismo está estabelecida tanto pelas diversas entidades que compõe o institucionalismo geral do Estado, quanto pelos habitantes locais e pelos consumidores – o turista há uma pressão no sentido de dar continuidade ou de evoluir o pensamento em torno desta questão.

3.4.2 Estratégia

Após a estruturação administrativa ocorrida em 2003, a então SOL elaborou em evento denominado Jornada Catarinense da Política de Integração do Lazer que reuniu as Secretaria e as entidades vinculadas, além de estudiosos na área que puderam contribuir para discutir a visão de lazer no Estado, bem como aprimorar as diretrizes para a formulação de uma política na área. Deste evento surgiu a necessidade da elaboração de um plano de desenvolvimento para o lazer.

Desta maneira, ao final de 2003, houve a contratação de uma consultoria, e deu-se início ao trabalho de confecção do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer com o objetivo de tornar-se ferramenta de aplicação das diretrizes governamentais. De acordo com as mensagens à Assembléia Legislativa, as principais ações executadas entre 2003 e 2004 foram:

2003
<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de consultoria para a elaboração do um Plano Integrado de Desenvolvimento do Lazer por toda Santa Catarina, abrangendo as áreas de cultura, esporte e turismo. O trabalho começou pela identificação das potencialidades de cada município em 16 regionais; • Através do Programa Portais do Lazer, o início da instalação de postos de informação junto às áreas de lazer e serviços. Visitas e reuniões aconteceram em 78 municípios das 29 secretarias, de modo a estabelecer parcerias com as prefeituras e iniciativa privada; • Cartão Melhor Idade: programa de cartão de benefícios para pessoas com mais de 60 anos, que permite aos associados o acesso a um conjunto de benefícios progressivos em atividade de lazer, farmácias, hotéis, transportes etc., oferecidos por entidades afiliadas; • Oficinas regionais foram realizadas para a fase inicial do Prodetur/SC. Também foi elaborado o Perfil da Área Turística Prioritária (PAT) e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), bem como seus planos de ações; • Com acompanhamento da Fatma, o Mapeamento do Ecoturismo em Santa Catarina começou pela coleta de dados junto às regiões e diversas instituições que desenvolvem atividades voltadas ao setor. Também foi lançado o material de divulgação Santa Catarina – Terra de Aventuras.
2004
<ul style="list-style-type: none"> • Elaborado o Plano do Desenvolvimento Integrado do Lazer; • Conselho Estadual de Turismo reestruturação com participação de representantes de todo o Estado; • Regionalização do turismo: elaboração e estruturação nova divisão territorial turística do Estado de Santa Catarina. O Estado foi dividido após um amplo debate envolvendo as 29 Regiões Administrativas em oito regiões turísticas que foram referendadas pelo conselho Estadual de Turismo. São elas: Grande Florianópolis, Encantos do Sul Catarinense, Serra Catarinense, Rota do Sol, Vale Europeu, Caminho dos Príncipes, Vale do Contestado e Grande Oeste Catarinense; • Almanaque Turísticos Regionais – Elaboração e confecção dos 80 mil Almanaque Turísticos Regionais; • Realização de campanhas promocionais e institucionais no Brasil e no exterior. Abertura da Casa de Santa Catarina em São Paulo. • Prodetur Sul/SC – Ações planejadas para dinamizar a consolidar a atividade turística no Estado. Instalação do Conselho Gestor e do Conselho Regional do Turismo da Área Prioritária Litoral Catarinense. Elaboração do estudo e projetos de ações integrantes do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS. • Bens culturais – Reforma e restauração do Teatro Álvaro de Carvalho. Restauração do Museu Etnográfico-Casa dos Açores, de Biguaçu. Iniciada a execução do projeto para revitalização do Centro Integrado de Cultura –CIC – de Florianópolis. • Promoção da cultura catarinense – Realização de uma exposição de pintores catarinenses na cidade de Honfleur, França. Promoção de cursos de captação de recursos pela lei de Incentivo à Cultura, através das Secretarias de Desenvolvimento Regional. • Fórum de Cultura – Realização do 1º Fórum de Cultura exclusivamente voltado ao interior do Estado, abrangendo seis Secretarias de Desenvolvimento Regional ligadas por videoconferência: Joinville, Grande Florianópolis, Concórdia, São Joaquim, Rio do Sul e São Miguel d'Oeste. • Projeto Pixinguinha – Em parceria com o Ministério da Cultura, Santa Catarina foi incluída no Projeto Pixinguinha da Funarte para área musical, com espetáculos em Blumenau e Florianópolis. • Patrimônio histórico e imaterial – Assessoria a 45 municípios na elaboração de processos de tombamento e de preservação de patrimônio histórico. Elaboração do Projeto do Patrimônio Imaterial, que institui o registro de bens de natureza imaterial de Santa Catarina.

Figura 25. Quadro de ações desenvolvidas pela Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte 2003/2004 (Fonte: Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte L, 2005)

A Secretaria também participou da elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do Governo Estadual, no qual incluiu, além desses, uma série de programas de amplo espectro, tanto de público alvo quanto de área geográfica, nos setores de turismo, desporto e cultura.

3.4.1.2 O Plano de Desenvolvimento Integrado de Lazer

Para o direcionamento e eficiência das ações da Secretaria foi contratada uma consultoria para elaborar um plano, denominado Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer – PDIL, capaz de integrar as áreas da cultura, esporte e turismo no Estado, definindo estratégias para suprir necessidades identificadas nestas áreas. A elaboração do PDIL teve início em 2003 e a partir do segundo semestre de 2004 sua gestão ficou totalmente a cargo da Secretaria, sem demais contribuições da consultoria contratada. Compreende cinco produtos distintos objetivando tornar eficazes as diretrizes do Plano de Governo, demonstrados na figura a seguir:

PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO LAZER					
Análise da gestão	Diagnóstico do lazer	Conhecimento da Oferta e da Demanda de Serviços e Atividades	Capacitação na gestão do Plano Integrado do Lazer	Plano político	Síntese prospectiva dos benefícios e resultados
Avaliação de Parcerias	Estudo de mercado	Influência no comportamento dos indivíduos e das Instituições	Capacitação dos gestores da oferta	Plano legal	Qualidade de vida
Programas Institucionais e de Fomento	Diretrizes de proteção ambiental	Monitoramento do Progresso	Modelo de desenvolvimento gerencial de empresários e gestores	Plano Econômico	Emprego
Desenvolvimento Organizacional	Identificação da cadeia produtiva	Identificação das ações necessárias para a consolidação do lazer integrado	Seminários de capacitação e qualidade para empresários e gestores	Captação de recursos	Renda Avaliação e monitoramento
	Modelo de desenvolvimento sustentável			PRODETUR SUL	
	SWOT e Plano estratégico				
GESTÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO LAZER	PLANO DE LAZER INTEGRADO	ESTRATÉGIA DE CONSOLIDAÇÃO DO LAZER INTEGRADO	PLANO DE APERFEIÇOAMENTO E CAPACITAÇÃO	PROGRAMAS DE AÇÕES	BENEFÍCIOS E RESULTADOS

Figura 26. Itens do processo de elaboração dos produtos do Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer (Fonte: Ruschmann Consultores de Turismo, 2005)

A seguir são apresentados os produtos que compõe o PDIL contendo sua finalidade e descrição de sua elaboração.

- **Gestão da política de desenvolvimento do lazer**

Finalidade: consiste no primeiro produto da PDIL e objetiva orientar os decisores públicos no que se refere ao marco legal e institucional para a elaboração do plano estratégico do lazer no Estado, após o diagnóstico da atual gestão das políticas de desenvolvimento e valorização da cultura, dos esportes e do turismo, com avaliação das instituições envolvidas, propondo um modelo adequado de gestão. Considerando a questão do lazer integrado nas atividades de cultura,

esportes e turismo, foram avaliados os programas das instituições estaduais diretamente envolvidas à Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte e suas ligações com outras, propondo um modelo adequado de:

- gestão,
- parcerias,
- programas institucionais,
- fomento, e
- desenvolvimento organizacional.

Elaboração: além de pesquisa documental, a análise da gestão utilizou instrumentos de coleta de dados entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos representantes da Secretaria, de suas vinculadas (FCC, Fesporte e Santur) e das 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional. No que se refere aos critérios/indicadores da capacidade institucional da Secretaria e de suas vinculadas, a análise tomou como base a configuração atual de elementos constituintes de sua organização (estratégia, estrutura, sistemas, pessoal, habilidades institucionais, valores compartilhados e estilo dos líderes). Vale ressaltar que qualquer processo de mudança organizacional passa pela avaliação de cada um desses sete elementos, e sempre que ocorre uma mudança em qualquer deles, os demais devem ser reconsiderados.

- **Plano do lazer integrado**

Finalidade: consiste na elaboração do diagnóstico, para o conhecimento do cenário do lazer, os aspectos ambientais, da sustentabilidade, do mercado e da formação da cadeia produtiva do lazer.

Elaboração: Foi dividido em 9 estudos específicos: diagnóstico do lazer; dimensionamento de impactos econômicos, culturais e ambientais; cadeia produtiva do lazer; estudo de mercado; diretrizes de proteção ambiental; modelo de desenvolvimento sustentável; análise SWOT; plano estratégico; e programas de ação integrada e resultados desejados. Tais estudos, com seus objetivos e formas de elaboração são apresentados a seguir.

O diagnóstico do lazer objetivou identificar, através de dados secundários, os principais atrativos culturais e turísticos, o patrimônio cultural, sua conversão em produtos, sua infra-estrutura, os eventos culturais e os programas e práticas de esportes. Os critérios adotados para o diagnóstico do lazer seguem as etapas: em um primeiro momento foram agrupadas variáveis dos recursos naturais e culturais e as oportunidades esportivas, determinando o seu grau de importância no quadro geral de uma região, estabelecendo prioridades com o objetivo de facilitar a tomada de decisões para os governantes e empreendedores do Estado. Metodologicamente foram utilizados os critérios de hierarquização e priorização através da tabela formulada pela Organização Mundial de Turismo – OMT e Centro Interamericano de Capacitação Turística (CICATUR) e ao final das análises, foram elaborados quadros comparativos indicando o grau de atratividade e de hierarquização no processo produtivo do lazer integrado.

CRITÉRIOS		VALORES	1	2	3
		De hierarquização	Impacto Local e Regional	Baixo Impacto	Impacto Médio
	De hierarquização	Apoio Local e Comunitário	Para a Comunidade é Indiferente	O Apoio da Comunidade é Razoável	A Comunidade Apóia Muito
	De hierarquização	Acessibilidade	Pouco Acessível à Utilização/Prática	Razoavelmente Acessível à Utilização/Prática	Muito Acessível à Utilização/Prática
	De priorização	Estado de Conservação / Consolidação	Deteriorado / Não Consolidado	Razoavelmente Conservado / Consolidado	Bem Conservado/ Consolidado
	De priorização	Uso atual	Pouco Usado ou Praticado	Razoavelmente Usado ou Praticado	Muito Usado ou Praticado
	De priorização	Representatividade Regional	Pouco Representativo na Região	Representativo na Região (Médio)	Muito Representativo Na Região

Figura 27. Ficha de critérios de hierarquização e priorização do lazer
(Fonte: OMT, adaptado por Ruschmann Consultores, 2004)

O dimensionamento de impactos econômicos, culturais e ambientais buscou identificar a gama de modificações ou a seqüência de eventos provocados pelo processo de desenvolvimento das atividades do turismo, cultura e esportes nas localidades envolvidas através da análise de variáveis: impactos econômicos positivos e negativos; impactos sócio-culturais positivos e negativos; e impactos positivos e negativos no meio natural.

Formatados: Marcadores e numeração

A cadeia produtiva do lazer buscou identificar regionalmente os seguintes aspectos: caracterização geral da regional, índices de desenvolvimento social, instituições governamentais, instituições mistas e não governamentais, infra-

estrutura de hospedagem e alimentação, agenciamento e apoio aos visitantes, infraestrutura de lazer, análise e avaliação, vocações setoriais e eventos. Para isto, foram levantados dados secundários, pesquisas de cabine e a realização de oficinas participativas em cada uma das regionais do Estado (diagnóstico do lazer).

O estudo de mercado teve como objetivo realizar uma avaliação de mercado, levando em conta os dados e informações disponibilizadas, indicando a demanda atual e potencial do lazer, bem como projeções de cenário a médio e longo prazo. As principais fontes de informação foram as análises sociais do Estado, caracterizando toda sua população, principal foco do lazer e; complementarmente, pesquisas anuais da SANTUR, levadas a efeito em todo o Estado, durante vários períodos do ano, identificando a demanda turística atual e passada para, com isso, estimar a demanda futura. A caracterização da demanda se baseou em dois indicadores básicos: o volume e a composição.

Tabela 12. Indicadores básicos de caracterização da demanda

Volume	Composição
Número de pernites	Idade, sexo
Gasto turístico	Lugar de residência habitual
• Anteriores à viagem	Nível socioeconômico
• No deslocamento	Tipo e tamanho do grupo
Para o destino	Motivações
Nos deslocamentos internos	Local de alojamento
Ingressos	Duração da estada
Suvenires	Meio de transporte utilizado
	Tipo de alojamento

(Fonte: Ruschmann Consultores, 2004)

As diretrizes de proteção ambiental tiveram como objetivo efetuar uma análise de oportunidade do uso público de Unidades de Conservação (UC) implantadas no Estado, bem como a identificação, dentro das possibilidades, de outras áreas potenciais para criação e implantação das mesmas. Especificamente às UC's do Estado com seus aspectos legais favorecidos para o uso público, foi aplicada uma matriz de avaliação de potencialidades, que considerar diversos aspectos, apresentada a seguir.

Tabela 13. Matriz de avaliação das Unidades de Conservação

Crterios de Avaliao	A	B	C	D	E
01. Representatividade de regio ecologica natural					
02. Representatividade de regio fisiografica					
03. Habitat de especie rara ou ameaçada de extino					
04. Diversidade ecologica					
05. Raridade (aspectos mais notaveis)					
06. Qualidade estetica					
07. Estado Natural (ausencia de alteracoes antropogenicas)					
08. Valor Historico					
09. Potencial educativo					
10. Potencial cientifico e monitoramento					
11. Potencial recreativo					
12. Efetividade como unidade de conservao (area suficiente de usos conflitantes)					
13. Valor para turismo local					

A - excelente; B - bom; C - regular; D - inadequado; E - não considerado
(Fonte: Ruschmann Consultores, 2003)

O modelo de desenvolvimento sustentavel partiu do principio de que a sustentabilidade, entendida como as aoes e praticas desenvolvidas nas destinaoes e pelas empresas envolvidas no sentido de atender aos turistas atuais, sem comprometer a possibilidade do usufruto dos recursos pelas geracoes futuras, deve ter criterios com as funoes de: definir os termos sob os quais os empreendedores devem operar; definir as atividades e posturas empresariais aceitaveis; prover um direcionamento comum a todos os empresarios envolvidos; facilitar o consenso em torno dos objetivos e estrategias para as destinaoes.

Tabela 14. Elementos para o êxito da competitividade pela sustentabilidade

Competitividade (desafios para os empresarios)	Sustentabilidade (Politica local)
Planejamento estrategico	Gestao da Heranca Cultural
Marketing	Monitoramento da visatao
Gestao dos Recursos Humanos	Gestao comunitaria/ residentes
Gestao da Informacao	Gestao da qualidade da agua
Gestao Financeira	Gestao da fauna e flora
Gestao das operacoes	Gestao da qualidade do ar
Gestao organizacional	Planejamento integrado
Sistema de informacoes na destinao	

(Fonte: Ruschmann Consultores, 2004)

A analise SWOT buscou promover avaliaoes da situao interna e externa, ou seja, dos pontos fortes, fracos, oportunidades e riscos dos aspectos relevantes do lazer, a partir da matriz SWOT, para definiao das estrategias estruturadas a partir de tres componentes: fortalecimento da capacidade da Secretaria de gestao para o lazer integrado; planejamento estrategico, treinamento e infra-estrutura para o crescimento; e, promocao de investimentos do setor privado. Essa metodologia

possibilita o cruzamento das quatro categorias de informação. São cruzados os aspectos internos e externos, obtendo-se, como resultado, as estratégias a serem seguidas a fim de se alcançar o sucesso do elemento analisado. Em cada cruzamento feito, uma diferente estratégia é determinada: estratégias de desenvolvimento, estratégias de diferenciação, estratégias de correção e estratégias de reestruturação.

O plano estratégico buscou formular, propor e priorizar as estratégias de desenvolvimento integrado do lazer com base nos estudos e análises anteriormente realizados, a partir do estágio atual e com cenários em médio e longo prazo. Assim, com base na análise SWOT foi definida uma estratégia subdividida em três macroestratégias, as quais vão de encontro com os objetivos definidos pela Secretaria.

Os programas de ação integrada e resultados desejados constituem os marcos específicos de referência na elaboração dos projetos que, vinculados entre si pelas suas características foram definidos de forma coerente, interdependentes e com periodicidade. A programação de suas etapas foi baseada em fases tecnicamente determinadas e inter-relacionadas. As ações propostas correspondem ao conjunto de informações, sistemática e racionalmente ordenadas, que permite estimar os custos e os benefícios de cada uma das estratégias propostas. Constituem uma unidade de produção de bens e serviços que definem, analisam ou avaliam a construção de uma obra futura. A implementação das ações teve como premissa que somente ocorrerá após a sua avaliação, realizada pelos órgãos competentes do setor público ou das empresas privadas responsáveis pela sua execução, que analisarão: as repercussões socioeconômicas, políticas e ambientais; e, o desenvolvimento do lazer integrado. Para isso, buscou-se apresentar os seguintes requisitos:

OPERATIVIDADE	Ordenação de forma lógica e integrada das etapas da sua execução
DEF. DE RESPONSABILIDADES	Esclarecimento das funções e do grau de envolvimento dos setores abrangidos
COMPLEMENTARIEDADE	Impedimento de superposição de ações e indicação de onde e como os setores envolvidos devem participar, de forma isolada ou integrada com os demais

Figura 28. Requisitos para a definição de ações (Fonte: Ruschmann Consultores, 2004)

- **Plano de aperfeiçoamento e capacitação**

Finalidade: a verificação das necessidades de capacitação e aperfeiçoamento, além da proposta de estruturação dos públicos-alvos e formas de qualificação da mão-de-obra para o lazer.

Elaboração: Foram consideradas cinco categorias de público com características distintas, alvo das ações de forma interligada, com conteúdos específicos e linguagem própria. Três desses grupos (população tradicional, técnico e operacional) foram considerados como representantes diretos da comunidade regional. São eles:

- **População tradicional:** composta pelos moradores dos municípios;
- **Técnico:** composta pelos integrantes dos setores técnicos do poder público municipal e estadual, consultores, representantes de organizações não governamentais, empresários e empreendedores interessados, entre outros;
- **Operacional:** pessoas interessadas em trabalhar na área prática do turismo, exercendo funções operacionais;
- **Empreendedor:** pessoas interessadas em iniciar ou que já possuem seu próprio negócio; e
- **Gestores:** composto por líderes comunitários, investidores, entre outros.

Desta maneira foram propostos programas baseados nas seguintes vertentes: capacitação e de fortalecimento de administradores para a gestão do plano de desenvolvimento integrado; e com base nos diagnósticos realizados, um modelo de desenvolvimento gerencial de empresários e gestores de programas de lazer, com otimização dos recursos disponíveis. Os programas são divididos tanto em capacitação quanto aperfeiçoamento e são divididos em quatro categorias, de acordo com sua duração, finalidade e público-alvo: palestras, workshops, seminários/oficinas e cursos.

- **Programas de ações**

Finalidade: Os programas de ações têm como objetivo definir as escalas de ações através de diretrizes, programas e projetos distribuídos entre os diversos níveis de atuação, como legal, político, econômico, entre outros.

Elaboração: Para a definição das diretrizes, programas e projetos foram definidas as principais linhas de ações necessárias para a consolidação do lazer no Estado, com base no diagnóstico levantado. Foram definidas então diretrizes específicas para a cultura, esporte, turismo e unidades de conservação. O modelo do PDIL prevê cinco áreas para a formulação de uma política para o lazer integrado: política de comunicação; política de produto; política ambiental; competitividade: qualidade e eficiência; e, estratégia: posicionamento e foco. Em relação à área financeira, o modelo contempla um orçamento operacional para definir parâmetros de maneira a fomentar o desenvolvimento do lazer integrado no Estado. No que se refere aos investimentos privados foram analisados os equipamentos culturais, esportivos e turísticos tecnicamente recomendáveis para o plano e quanto aos investimentos públicos analisando seus custos e seus resultantes benefícios sociais, tais como a preservação do meio ambiente, a sustentabilidade, a geração de empregos e renda, etc. Além disso, o PDIL se propõe à análise das principais linhas de financiamento, quanto à sua viabilidade de aplicação em equipamentos e na infra-estrutura.

Para o turismo foram definidas as seguintes diretrizes:

- Estruturar os atrativos turísticos do Estado;
- Implementar o Programa Nacional de Regionalização do Turismo no Estado de Santa Catarina;
- Garantir a sustentabilidade das destinações turísticas do Estado;
- Melhorar os acessos aos atrativos e às destinações turísticas do Estado;
- Apoiar os serviços e consolidar as pesquisas sobre o Turismo de Santa Catarina;
- Estimular a participação da população do Estado nos empreendimentos turísticos;
- Conscientizar a comunidade para o Turismo.

Tais diretrizes foram transformadas em subprogramas, os quais apresentam ações pontuais, ou projetos.

Tabela 15. Programa de Desenvolvimento do Turismo – PDIL

Subprograma de Estruturação de Atrativos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implantação progressiva de infra-estrutura receptiva nos atrativos ▪ Sensibilização para melhorias no entorno de atrativos turísticos ▪ Implantação de sinalização turística ▪ Elaboração das diretrizes para implantação de acessos, infra-estrutura e equipamentos turísticos em novos atrativos
Subprograma de Regionalização do Turismo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperação técnica e operacional ao desenvolvimento Programa de Regionalização do Turismo ▪ Adoção e padronização dos roteiros estabelecidos e das regiões turísticas para a política pública de Turismo do Estado ▪ Apoio à promoção e divulgação do produto turístico do Estado
Subprograma de sustentabilidade de destinações turísticas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articulação para melhoria ou implantação de sistema de saneamento básico em destinações turísticas ▪ Articulação para ações de fiscalização aos empreendimentos turísticos ▪ Viabilização de gestão de resíduos sólidos em destinações turísticas ▪ Viabilização de serviços de segurança, saúde, comunicação e transportes em destinações turísticas ▪ Elaboração de estudos de capacidade de carga em atrativos naturais e Culturais
Subprograma de acessibilidade a atrativos e destinações
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viabilização de projetos para implantação de acessos ▪ Criação de critérios para implantação de acessos

...

Continuação da Tabela 15

Subprograma de serviços e pesquisas para o Turismo

- *Monitoramento sistemático de visitantes nos Portais do Lazer e centros de visitantes*
 - *Realização de pesquisas de demanda em todas as destinações turísticas*
 - *Criação de mecanismos de acompanhamento contínuo das atividades turísticas desenvolvidas no âmbito Cultural.*
 - *Incentivo à elaboração de Planos Diretores em destinações turísticas*
 - *Definição dos indicadores para o monitoramento dos impactos ambientais do Turismo*
-

Subprograma de estímulo à participação da população local em empreendimentos turísticos

- *Sensibilização do empresariado para a necessidade de modernização dos meios de hospedagem e alimentação existentes, dando ênfase aos processos e alternativas de tecnologia ambientalmente responsáveis.*
 - *Criação de mecanismos de estímulo e incentivo fiscal para a instalação de meios de hospedagem, alimentação, agenciamento e entretenimento*
 - *Assessoramento técnico no desenvolvimento de novos empreendimentos turísticos*
 - *Garantia de acesso às linhas de crédito específicas do setor turístico, por meio da divulgação das linhas de financiamento existentes, da criação de novas linhas de microcrédito e do apoio à elaboração de projetos*
 - *Incentivo à implantação de mecanismos legais em nível municipal que garantam a participação da população local na prestação de serviços turísticos*
-

Subprograma de conscientização turística da comunidade

- *Fomento do processo de mobilização local dos atores, propiciar a autoestima das comunidades envolvidas, e facilitar a participação da sociedade civil na discussão das políticas públicas para o setor*
 - *Promoção de ampla divulgação das potencialidades econômica e social da atividade e de suas limitações de prazo*
-

(Fonte: Secretaria de Turismo, Cultura e Esporte, 2005)

• **Benefícios e resultados**

Finalidade: objetiva uma síntese prospectiva dos benefícios e resultados que se espera alcançar com a implementação do plano em curto, médio e longo prazo, ou seja, as análises acerca da geração de empregos, aumento da renda, elevação da qualidade de vida e perspectivas de aumento de demanda turística.

Elaboração: foram considerados cenários futuros positivos no mercado e na política brasileira, de crescimento econômico, inclusão social e geração de renda e empregos, realizando prospecções de demanda até 2020, necessidades de serviços de infra-estrutura básicas e os resultados esperados com os programas e projetos definidos no Programa de Ação. Contém, ainda, procedimentos de avaliação e monitoramento da gestão.

3.4.3 Recursos físicos

Em termos físicos, cada uma das instituições possui a sua sede. No início do governo a Secretaria funcionava em imóvel alugado, no centro de Florianópolis, contando com poucos equipamentos e móveis. Naquela época, de acordo com as entrevistas realizadas, muitas vezes um micro-computador era dividido entre cinco pessoas. Porém, em 2005 mudaram-se para o Centro Administrativo do Estado com boas instalações e equipamentos de trabalho disponíveis à todos os profissionais, melhorando as condições de trabalho.

Embora tenha sido extinta, a SANTUR permanece ainda em sua estrutura física com exceção do escritório estadual do Ministério do Turismo que foi transferido para a Secretaria. É importante salientar que, embora a lei tenha sido definida percebe-se que há indefinição de como a equipe da SANTUR será absorvida pela Secretaria. Como orientação, o Governo do Estado definiu um prazo de espera, até o final de 2006, uma vez que este é um ano de eleições e muitas ações políticas não podem ser tomadas em função de lei, para definir como esta reestruturação será feita de fato.

Os sistemas automatizados de informações gerenciais administrativas implantados pelo CIASC atendem às necessidades básicas da Secretaria. Os computadores foram recentemente adquiridos e estão tecnologicamente atualizados e funcionam em rede, com intranet e internet. A comunicação no início era dificultada pela falta de e-mails para cada setor ou indivíduo o que foi revertido em 2005. Destaca-se, ainda, a implementação de um sistema de indicadores do turismo.

O site www.sol.sc.gov.br, apesar do caráter institucional, oferece também oportunidade de interação com os clientes de alguns programas específicos e também com o público em geral. Em parceria com a iniciativa privada, a Secretaria, no início de seu funcionamento, avançou inicialmente no Portal de Santa Catarina, www.portaldesantacatarina.com.br, um portal virtual privado, a serviço do Estado para divulgação do lazer em Santa Catarina, porém com muita ênfase no turismo. Também, foi instalado no site um sistema de informações turísticas que

disponibiliza informações sobre prestadores de serviços, guias, bacharéis e instituições de ensino.

Há um sistema desenvolvido pelo CIASC que consolida os resultados das pesquisas turísticas realizadas regularmente no Estado pela SANTUR e gera perfis dos turistas e avaliações de infra-estrutura e hospedagem. O site www.santur.sc.gov.br está orientado para a promoção turística, disponível em seis idiomas e oferece poucas informações institucionais. O site de cada uma das SDR's congrega informações turísticas da região bem como notícias locais.

O orçamento da Secretaria é elaborado com participação dos funcionários das diretorias, compatibilizado com o das vinculadas, e enviado à SPG para ser incorporado à proposta orçamentária geral do Estado. A fiscalização mais rigorosa das finanças da Secretaria se dá através do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE), órgão estadual sediado em Florianópolis. Em relação à SANTUR, o orçamento é elaborado com participação dos funcionários das diretorias e enviado à Secretaria de Cultura, turismo e Esporte para ser incorporado à proposta orçamentária geral do Estado. A fiscalização mais rigorosa das finanças da SANTUR é feita por auditoria externa e pelo Conselho Fiscal, por ser sociedade anônima de economia mista, e também pelo TCE.

Nos primeiros anos de operação a Secretaria contava com poucos recursos financeiros e mesmo posteriormente, os recursos continuaram escassos. No entanto, através da lei nº 13.336, de 08 de março de 2005 foram instituídos: o Fundo Estadual de Incentivo à Cultura - FUNCULTURAL, o Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo - FUNTURISMO, e o Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte - FUNDESPORTE, no âmbito do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte - SEITEC. O FUNTURISMO de natureza financeira é constituído com recursos provenientes das seguintes fontes:

- recursos oriundos do FUNDOSOCIAL;
- receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;
- contribuições, doações, financiamentos e recursos oriundos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; e
- outros recursos que lhe venham a ser destinados.

3.4.4 Recursos humanos

A Secretaria conta com uma gerência de planejamento e avaliação que possui projetos de avaliação de pessoal, e, através da lei complementar nº 345 de 25 de abril de 2005 foi instituído o Plano de Carreira e Vencimentos dos servidores públicos da Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte. Para se enquadrar neste sistema a Secretaria pretende realizar concurso público está previsto para 2007, aumentando o quadro de pessoal para 400 pessoas, conforme tabela a seguir.

Tabela 16. Quadro de cargos de acordo com a lei nº 345 de 25 de abril de 2005

SITUAÇÃO ATUAL CARGO	SITUAÇÃO NOVA CARGO	CLASSE
Agente de Serviços Gerais	Analista Técnico em Gestão de Cultura, Turismo e Esporte	I
Agente em Atividades Administrativas Artífice I	Analista Técnico em Gestão de Cultura, Turismo e Esporte	II
Motorista Técnico em Contabilidade Técnico em Atividades Administrativas Técnico em Atividades de Saúde Professor - ONO II	Analista Técnico em Gestão de Cultura, Turismo e Esporte	III
Analista Técnico Administrativo I Analista Técnico Administrativo II Administrador Economista Arquiteto Técnico em Assuntos Culturais Bibliotecário Analista em Informática	Analista Técnico em Gestão de Cultura, Turismo e Esporte	IV
Professor Consultor Educacional Assistente Técnico Pedagógico		

(Fonte: Santa Catarina, lei nº 345 de 25 de abril de 2005)

No início da gestão a Secretaria contava com 81 pessoas. Desses funcionários, apenas 19 eram estatutários, sendo 2 próprios, 21 cargos comissionados, e mais de metade, 41, terceirizados. Também existiam 15 estagiários para tentar suprir a carência de pessoal especializado. Em 2006 este número dobrou contando com 167 funcionários sendo 37 comissionados, 38 efetivos, 76 terceirizados e 16 estagiários. A rotatividade de pessoal tem sido baixa, mesmo com o grande número de terceirizados.

A qualificação do quadro técnico da Secretaria vem atendendo às necessidades, com a contratação de pessoal de nível superior e alocados de acordo com sua devida área de conhecimento fato de importante relevância quando este aspecto é comparado com o início da Secretaria em que havia poucos profissionais capacitados na área. No entanto, é importante destacar que os mesmos deverão ser especializados com treinamento nas habilidades que planeje fortalecer.

Há de se considerar a estrutura da SANTUR que deverá ser absorvida pela Secretaria. Atualmente a SANTUR conta com 86 funcionários, todos regidos pela CLT. Do total, 44 estão na sede, e destes, apenas 5 são técnicos. Há mais 42 lotados no Parque Cyro Gevaerd, com funções operacionais, e 8 estagiários ou bolsistas, que tentam suprir a carência de quadros técnicos da sede. Aproximadamente 40% dos funcionários regulares têm mais de 25 anos de casa, o que revela a premente necessidade de renovação. De acordo com o diagnóstico da gestão realizado em 2004, verifica-se que a qualificação do quadro de pessoal da SANTUR é reputada por seus parceiros institucionais como superior, porém em processo de defasagem por carência de treinamentos regulares e comprometida pela falta de motivação.

Apesar de ter promovido a elaboração de mais de 200 planos de ação turística, apoiados pelo Programa Nacional de Municipalização Turística (PNMT), a SANTUR não dispõe atualmente de capacidade técnica suficiente para apoiar regularmente o desenvolvimento de atividades turísticas nas SDR's e os municípios.

Em cada SDR, há apenas um coordenador, cargo comissionado ocupado por pessoal de perfis variados, muitos sem experiência técnica anterior em gestão de atividades de turismo.

3.4.5 Práticas e processos administrativos

No início das operações da Secretaria haviam reuniões constantes com a equipe para acompanhamento das atividades, bem como maior interação entre os setores existentes. Com a mudança para a nova sede e a saída do Secretário Gilmar Knessel que retornou à câmara dos deputados em virtude de processos político-eleitorais, algumas práticas e direcionamento, como as reuniões, foram se perdendo até não serem mais praticadas. O sistema de comunicação atual foi apontado como falho uma vez que apenas o setor de marketing e de recursos humanos procura informar às demais áreas, comunicações relevantes.

A falta de liderança pôde ser notada no momento das entrevistas com os indivíduos que levantaram a questão relativa à falta de um direcionamento organizacional, embora reconheçam que o ano de 2006 venha sendo de pouca produção em virtude das eleições previstas para outubro.

No entanto, cabe destacar que nos primeiros anos da Secretaria foram definidos estrategicamente os cargos de gerência, baseados no conhecimento técnico do indivíduo e buscando qualidades como ética, iniciativa, responsabilidade, noção de cooperação, capacidade de organização e descentralização de atividades. Primou-se pela participação constante dos indivíduos, independente de seus cargos e funções, nas atividades de maior relevância para a Secretaria como o PDIL, gerando união e motivação nos indivíduos.

A extinção da SANTUR não contou com um processo formal de adequação de seus cargos à Secretaria, o qual está em definição e deve apenas ser definido no final de 2006, causando incertezas nos indivíduos. É importante destacar que a SANTUR é um órgão de vanguarda e que sempre apresentou certa autonomia em suas atividades.

Em relação aos regimentos internos, verifica-se sua existência na SANTUR, embora desatualizado, e um projeto de regimento da Secretaria que busca definir finalidade, estrutura organizacional, atribuições funcionais e substituição de pessoal. Não existe manual de procedimentos em ambas as entidades, com exceção dos processos burocráticos já definidos por instância governamental estadual para definição de orçamentos, por exemplo.

Atualmente a Secretaria não está seguindo um planejamento específico devido à fase em que se encontram, porém nos anos anteriores procuraram seguir o PDITS, bem como a unidade responsável pelo PRODETUR avançou nos estudos do Programa no Estado, tornando modelo na região sul o PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável no Estado de Santa Catarina. As metas definidas nos planejamentos estratégicos anuais foram seguidas, porém, nem todos os setores conseguiram atingir as mesmas em sua totalidade.

Por ser uma secretaria nova espera-se que o PDITS sirva de base para que sejam definidos os processos e trâmites necessários para operacionalizar as ações bem como seja definido especificamente, um modelo de gestão com diretrizes institucionais, estratégicas e operacionais.

3.5 Indivíduos

3.5.1 Capacitação para desenvolvimento das tarefas

Em todas as áreas a Secretaria possui profissionais com nível superior ou que estão cursando este grau (caso dos estagiários). Os gerentes, de forma geral, possuem prática de longa data em suas funções, ou atuam com turismo há considerável tempo no Estado. Foi possível observar que os indivíduos possuem disposição e interesse em se aperfeiçoar para desenvolver suas funções. Tal fato se dá neste momento em que a Secretaria está buscando ser mais técnica, inclusive com a elaboração de concurso público para preenchimento de vagas de profissionais habilitados como técnicos.

Atualmente a Secretaria não apresenta plano de capacitação dos indivíduos. No entanto, cabe destacar o interesse do Estado em aplicar o PDIL, o qual apresenta ações neste sentido. A preconização por pessoas com alto grau de capacitação e coerência com suas funções se faz presente, também, em função da força do turismo local e a quantidade de pessoas capacitadas presentes no Estado.

Em relação à gestão do turismo nas SDR's verifica-se que muitos indivíduos não possuem formação na área do turismo, porém, apresentam bom relacionamento no setor local e procuram se capacitar tecnicamente buscando apoio da Secretaria, destacando que tal fato não ocorre em todas as SDR's, mas principalmente naquelas em que o turismo apresenta grande peso institucional devido à sua importância social e econômica.

3.5.2 Motivação e funções

Quando questionados sobre a motivação verificou-se que, em termos gerais, os indivíduos apresentam boa disposição e interesse em seu trabalho, no entanto, verifica-se que esta questão não é uma preocupação da Instituição em função da não existência de mecanismos de avaliação e acompanhamento. Apesar de existir um plano de cargos, o mesmo ainda não está em operação, por ser novo e 2006 ser um ano eleitoral, impossibilitando a tomada de algumas ações por lei.

Verifica-se que a motivação está extremamente ligada, no momento, aos ideais dos indivíduos e à sua cultura, uma vez que nas entrevistas foi apontado o fato de gostarem muito do que fazem e possuírem forte iniciativa em relação ao que desejam realizar. Os indivíduos reconhecem que há fases de altos e baixos, porém, acreditam muito em seu trabalho.

Apesar de atualmente a Secretaria não contar com um sistema de planejamento bem definido, verifica-se que todos os indivíduos, independente de seu cargo ou função, têm participação garantida no processo decisório o que difere de muitas organizações onde os interesses da grande maioria não representam o sistema adotado.

Em relação às suas funções, verifica-se que há boa compreensão das mesmas, bem como seu exercício. Os indivíduos possuem comprometimento com suas atividades, na grande maioria participando proativamente das atividades ou tarefas que são designados à fazer. Há de se destacar que os indivíduos apresentam grande interesse pelo tema turismo.

Apesar da alta motivação individual, percebe-se estagnação e falta do uso do potencial criativo para desenvolver novas idéias, por falta de estímulo da gestão. Foi criado um concurso pelo setor de marketing no ano de 2005 chamado Banco de Idéias buscando incentivar a criatividade e tinha como tema trocar uma idéia por um prêmio. Houve grande participação e foram escolhidas as três melhores idéias, uma em cada área de atuação da Secretaria, as quais foram implementadas ou estão em andamento, gerando incentivo individual.

A extinção da SANTUR vem causando desânimo individual, uma vez que não há clara definição do que irá ocorrer de fato, como os cargos serão absorvidos pela Secretaria, principalmente aqueles que já existem em ambas as instituições como cargos administrativos e gerenciais, afetando o desempenho das atividades e pouca iniciativa de buscarem mecanismos para estreitar suas relações com a Secretaria ou até mesmo, através de discussões, propor um novo modelo organizacional. A Secretaria, também não vem pensando neste sentido.

Já os indivíduos das SDR's possuem uma motivação variada uma vez que a maioria constitui-se de cargos indicados e profissionais com capacitação diversificada não desenvolvendo totalmente seu potencial criativo e não possuindo estímulo para isto por falta de um planejamento nas Secretarias regionais.

3.5.3 Percepções sobre a instituição

Quando questionados sobre a imagem institucional do turismo público foi possível verificar que a Secretaria, por ser nova, é bem aceita. No entanto a falta de fortalecimento do conceito do lazer no Estado acabou por obrigar a secretaria a mudar seu nome, uma vez que era vista como um cabide de empregos (mudança de Secretaria de Organização do Lazer para Secretaria de Cultura, Turismo e

Esporte). Atualmente a Secretaria é respeitada, principalmente por ter atingido a ponta em suas ações – as regionais – no processo de desenvolvimento do diagnóstico do lazer contido no PDIL. Com a criação dos fundos de cultura, turismo e esporte, a Secretaria ganhou maior peso por poder disponibilizar recursos à diversos projetos regionais

A SANTUR apresenta imagem forte e consolidada no Estado em virtude de ser um órgão focado em comunicação e marketing dos produtos turísticos, fortalecendo sua concepção institucional. Pretende-se que a marca SANTUR não deixe de existir, mesmo com a extinção uma vez que a mesma será absorvida pela Secretaria.

Em relação às SDR's verifica-se que de forma geral, as mesmas apresentam boa imagem porém, há falta de sistemática de suas funções o que acaba por afetar a percepção geral em torno da entidade. A gestão do turismo vem procurando atender as demandas regionais, não contando, no entanto, com um sistema de ordenamento para isto.

3.6 Síntese das habilidades institucionais da gestão pública

A fim de visualizar variáveis, a seguir é apresentado quadro síntese com as principais habilidades institucionais da gestão pública do turismo no Estado de Santa Catarina.

Tabela 17. Quadro síntese das habilidades institucionais para a gestão do turismo

Rede organizações	Organização	Indivíduo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grande quantidade de organizações de turismo no Estado e em cada região administrativa ▪ Entidades participativas e organizadas ▪ Responsáveis por processo de introdução e fortalecimento da cultura do turismo ▪ Organizações são disseminadoras da cultura do turismo no Estado ▪ Comunicação com as SDRs ainda não é ideal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte impacto da marca SANTUR, imagem com grande credibilidade ▪ Existência da cultura institucional de regionalização ▪ Organograma bem definido ▪ Falta de planejamento interno e comunicação na Secretaria e entre suas vinculadas: SANTUR e SDR's ▪ Estrutura física adequada ▪ Falta de liderança ▪ Indefinição dos processos a serem tomados em relação à incorporação da equipe técnica da SANTUR ▪ Visão focada em profissionais com qualificação técnica quando a mesma é requerida ▪ Definição de uma política, através da aprovação do PDIL enquanto lei ▪ Visão focada na regionalização: criação dos fundos melhorou dotamento orçamento e facilitou a regionalização de ações; atuação com o programa de regionalização do turismo; regionalização através das ações do PDIL e SDR's ▪ Concurso público a ser realizado ▪ Definição de Plano de Cargos e Carreiras ▪ Não há programa de capacitação ▪ Não há sistema de avaliação e desempenho ▪ Falta de sistemática e normatização de tarefas e atividades nas três entidades 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Motivados ▪ Proativos ▪ Boa percepção da instituição ▪ Incertezas em função da falta de planejamento quanto à cargos e funções ▪ Interesse alto pelo tema turismo ▪ Capacitação coerente com a área que atuam na Secretaria e na SANTUR. ▪ Capacitação muitas vezes inadequada nas gerências regionais ▪ Equipe da SANTUR desmotivada em função da extinção e indefinição de seus cargos

(Fonte: Sagi, 2006)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da capacidade institucional envolve um sem-número de questões a serem detalhadas, as quais estão interligadas e afetam umas às outras. Tal diversidade de situações compreende não somente a estrutura administrativa, seus processos e tarefas, sistemas, recursos humanos, patrimoniais e financeiros, como também as diferentes condições sociais, culturais, econômicas, políticas e ambientais de uma determinada comunidade.

Os objetivos propostos por este estudo procuraram aprofundar ao máximo tais aspectos, bem como suas relações, porém seria muita pretensão afirmar que é possível ter uma visão completa de todas as variáveis que afetam a capacidade institucional. Desta forma, pretende-se continuar este estudo, focando principalmente os aspectos relativos a outros níveis de capacidade institucional: sociedade – normas, valores e práticas, bem como a governança pública (ver figura 09).

Este estudo é o início da compreensão de alguns fatores que demonstram os passos tomados para construir o modelo de gestão do turismo no Estado de Santa Catarina. Em termos estruturais foi possível compreender, através da fundamentação teórica, que a organização básica de uma instituição compõe-se de tarefas, estruturas, tecnologia e pessoas, podendo ser representada pelo esquema a seguir, elaborado por Nadler, Gerstein e Shaw (1994):

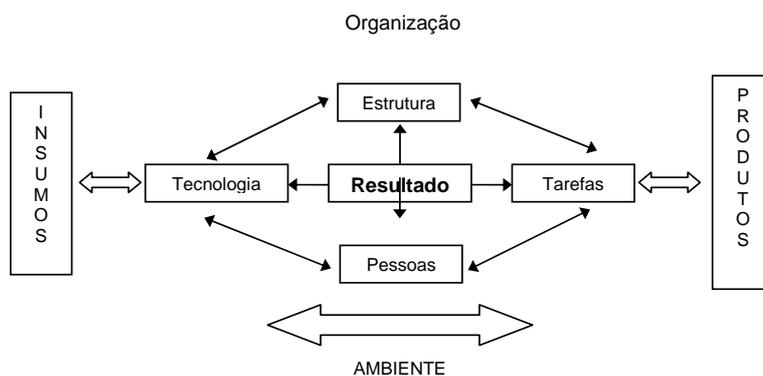


Figura 29. Caracterização da organização em componentes básicos

(Fonte: Nadler, Gerstein e Shaw, 1994)

Inserida neste processo, está a definição de funções, as quais podem ser administrativas (planejar, organizar, controlar, dentre outras) e as organizacionais (marketing, operações, finanças, recursos humanos, dentre outras). No entanto, se tais funções não estiverem articuladas com a consecução de resultados – tangíveis e intangíveis – planejados previamente, as mesmas perdem o sentido. Dessa maneira faz-se necessária a determinação de objetivos básicos de longo prazo, a adoção de cursos de ação bem como a alocação de recursos necessários para concretizar estes objetivos.

A partir de tal pressuposto, verifica-se que a “cultura do turismo” de uma determinada localidade assume papel primordial nas instituições públicas responsáveis por tal área. Para definir ações de longo prazo, a compreensão do que o turismo realmente significa e a mobilização de esforços necessários para, em contraponto “ensinar” o que é turismo, é essencial – seja no sentido estrutural, institucional, promocional ou cultural.

A cultura, normas e valores possibilitam compreender o comportamento dos indivíduos tanto no desenvolvimento de suas tarefas – enquanto funcionários – quanto como consumidores e comunidade que percebe e é afetada pela instituição. Novamente destaca-se a importância da continuidade da pesquisa abordando tais aspectos com maior profundidade.

Santa Catarina, com uma história de mais de 40 anos, é um dos estados brasileiros mais antigos em relação à organização da máquina de gestão pública na área de turismo (ver tabelas 03 e 04). O institucionalismo no estado passou por diversas mudanças em função do foco diferenciado dado ao turismo ao longo do tempo, bem como sua priorização política.

A evolução seguiu as tendências nacionais e internacionais de um modelo de gestão focado na participação, principalmente a partir da metade da década de 80. Outro fator que contribuiu para esta realidade foi o início do processo de interiorização do turismo no estado, o qual, até a década de 70, estava concentrado no litoral catarinense. Através de aspectos relacionados à cultura do povo,

estrategicamente, os diversos municípios das zonas periféricas do litoral utilizaram o turismo como motor de desenvolvimento econômico e de valorização do território.

A partir de 1990 houve maior envolvimento dos diversos envolvidos no turismo e a conseqüente necessidade da gestão pública atender interesses variados. Desta maneira, o estado tentou enquadrar o turismo junto à demais áreas em termos de estrutura administrativa, até chegar em um consenso com os diversos *stakeholders*.

O turismo no estado passou por diversas pastas – comércio, indústria, economia, meio ambiente, cultura e Mercosul (ver tabela 04). Tais mudanças constantes dos órgãos de administração direta e indireta responsáveis pelo turismo representam ao mesmo tempo preocupação em adequar a estrutura administrativa às reais necessidades, porém, falta de planejamento no sentido de uma reforma administrativa mais e objetiva e participativa.

As instituições não podem ser engessadas por estruturas administrativas imutáveis e fixas – principalmente aquelas ligadas ao setor público, pois devem acompanhar necessidades amplas e que são extremamente afetadas por aspectos externos. Porém, a realidade no caso do institucionalismo público, na grande maioria das vezes, é dada por mudanças constantes em um curto período de tempo o que acaba por afetar o funcionamento destas estruturas. As ações estratégicas, de longo prazo, se perdem e a cultura organizacional demora e/ou não se constitui afetando o desempenho individual.

Pode-se afirmar que a cultura do turismo no estado é grande e forte. Isto ocorre em função de diversos aspectos como: sua longa história e aprendizagem sobre o tema; os padrões sociais da comunidade que tem como uma das características o interesse dos indivíduos em contribuir para o desenvolvimento equilibrado; bem como o processo de regionalização local, o qual acabou por estimular a criação de série de instituições preocupadas com o turismo espalhadas pelo território catarinense.

O processo de regionalização em Santa Catarina é marcado por seus aspectos sociais refletidos na cultura e economia, bem como nas características geográficas que acabam por dividir o território, naturalmente. Diversas ações foram tomadas no sentido de regionalizar o estado e garantir maior participação da comunidade, como a instituição do Plano Regional de Turismo no início da década de 70 e o auge de sua evolução no modelo de gestão adotado pelo governo de 2003/2006, o qual teve como premissa a divisão do território catarinense em 30 regiões administrativas para um governo descentralizado (ver tabela 09 e figura 22).

Este quadro acabou por facilitar a gestão turística no Estado, atendendo as necessidades de diversas localidades e possibilitando a participação dos diversos *stakeholders*. Não é a toa que nos resultados obtidos pelo estudo foi possível verificar que tais entidades são extremamente organizadas e participativas e são responsáveis, em grande parte, pela disseminação e fortalecimento da cultura do turismo.

Sua longa existência e experiência proporcionam esta boa situação. Também, em função das organizações serem a-partidárias e a longa existência da SANTUR (uma entidade mista e com equipe de carreira), formou-se, de fato, uma rede organizacional cooperativa, destituída de interesses políticos e de curto prazo, o que possibilitou o compartilhamento de muito conhecimento e idéias sobre o turismo. Destaca-se neste contexto, a presença do Conselho de Turismo, que embora seja consultivo, é extremamente participativo e tem grande força na tomada de decisões.

O governo de Luis Henrique Silveira (2003 a 2006) foi responsável por um grande processo de reforma administrativa do Estado de Santa Catarina, focando a regionalização e descentralização das ações. Para isto, criou em cada uma das 30 regiões administrativas, secretarias de desenvolvimento regional em municípios espalhados por todo o território. Além disto, instituiu a primeira Secretaria de Estado brasileira a ter o lazer como pauta principal, a SOL – Secretaria de Estado da Organização do Lazer.

Com a criação da SOL, o estado viu-se frente a um desafio: integrar as áreas de cultura, turismo e esporte, em um planejamento estadual que respeitasse o processo de regionalização. No período inicial de operação, a secretaria enfrentou desafios típicos com que se deparam novas organizações, principalmente aquelas baseadas em novos conceitos de gestão: em primeiro os desafios resultantes da vinculação para o lazer de organizações mais maduras e com formas de funcionamento pré-estabelecidas e distintas (Fundação Catarinense de Cultura – FCC, Fundação Catarinense de Desporto – FESPORTE e Santa Catarina Turismo – SANTUR); em segundo, desafios relacionados à falta de conhecimento da população quanto ao tema lazer; e em terceiro, desafios decorrentes da necessidade de descentralização e interiorização de suas atividades, em experiência também inédita.

As reformas administrativas apresentam por natureza alto risco, uma vez que correspondem a uma estratégia de nível corporativo, ou seja, que atuam em toda a organização, afetando sua missão, visão, objetivos e metas de longo prazo, estando extremamente ligada a paradigmas sócio-culturais. Ainda é cedo para demonstrar resultados bem definidos sobre esta mudança, porém já é possível verificar que no caso do turismo os indivíduos compraram a idéia e vem se esforçando para contribuir com este novo modelo de gestão.

Para acompanhar este processo, a Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte contratou, no início do seu funcionamento, uma consultoria a fim de definir sua missão, visão, objetivos estratégicos, bem como os desafios. A missão da Secretaria é bem conhecida por toda a sua equipe e a área de marketing e comunicação se esforça para manter esta informação presente no dia a dia de trabalho através de *banners*, cartazes e demais mídias. Posteriormente, contratou outra consultoria para auxiliar no desenvolvimento de uma política de integração do lazer. Verifica-se que a Secretaria, resolveu, em um primeiro momento e acertadamente, integrar as instituições vinculadas à ela para então poder descentralizar, com maior eficácia, as suas ações às Secretarias de Desenvolvimento Regional.

Desta forma, justifica-se o fato de que as Secretarias de Desenvolvimento Regional ainda não apresentem relacionamento ideal com a secretaria de estado central. As organizações não atuam de forma cooperativa, há falta de comunicação e principalmente, de um planejamento coordenado entre estas instituições. Outro fator que explica tal situação é o fato da recente criação das secretarias de desenvolvimento regional, ou seja, ainda há aspectos de planejamento e comunicação a serem aprimorados; pela ocupação dos cargos de profissionais sem qualificação técnica; e por tais posições serem muitas vezes cargos ocupados por indivíduos com indicação política e pouco comprometimento com o tema.

Em termos de ações desenvolvidas ao longo destes 40 anos de institucionalismo público, verifica-se que o estado teve pouca concentração em ações de cunho administrativo ou institucional. Por outro lado, Santa Catarina destaca-se em termos de ações de promoção e comunicação, bem como de planejamento com foco na regionalização e descentralização, embora não tenha preparado adequadamente a estrutura institucional para lidar com a descentralização.

As Secretarias de Desenvolvimento Regional vem conseguindo desenvolver ações pontuais e estão atingindo o objetivo, em termos gerais, de atender demandas locais. Com isto há uma mudança no papel das Secretarias Centrais, a qual ainda não está totalmente incorporada haja vista a falta de planejamento coordenado entre estas organizações.

O paradigma dos modelos de gestão institucionais está focado no planejamento prévio e estruturação em conjunto com a operacionalização dos serviços que se dispõem a prestar, aspecto que não ocorreu em Santa Catarina nos primeiros 20 anos de sua gestão, bem como nos demais estados da federação e no próprio país.

Embora esta preocupação esteja aumentando, a realidade do Brasil em termos de fortalecimento institucional mostra que as ações muitas vezes focam-se em apenas um dos aspectos do modelo de gestão, notadamente o planejamento estratégico anual ou quadrianual das instituições. Ações mais amplas que trabalham

toda a questão institucional, inclusive focando os aspectos legais e a criação de novas leis, decretos e normas, são extremamente recentes no Brasil, conforme pode ser observado, por exemplo, no atual estabelecimento de novas instituições responsáveis pelo turismo nos estados, no componente Fortalecimento Institucional na fase II do PRODETUR e na publicação de alguns artigos sobre o tema no meio acadêmico.

Em relação à organização, apesar das diversas pastas que o turismo ocupou, o estado contou durante muitos anos com a estrutura intocada da SANTUR. A Santa Catarina Turismo foi responsável pela comunicação e promoção do turismo de forma bem sucedida no estado, disseminando com alto impacto, a cultura do turismo tanto no próprio estado quanto para o resto do país e do mundo. A organização sempre buscou valorizar as diferenças regionais e acompanhar modelos de gestão que pudessem agregar esta condicionante.

Neste sentido, a SANTUR também apresentou grande responsabilidade na construção do conhecimento de planejamento, técnicas, organização e gestão pública do turismo no Brasil, destacando-se, por exemplo, o programa de regionalização do Ministério do Turismo instituído em 2004, o qual Santa Catarina foi o primeiro a desenvolver e servir de modelo para demais regiões do país.

O turismo está extremamente associado à marca SANTUR, mais do que qualquer outra secretaria de administração direta que tenha sido instituída no estado. No entanto, com o estabelecimento de uma lei que extingue esta organização, Santa Catarina vem passando por um momento de instabilidade de gestão. Pelo fato de 2006 ser um ano de eleição e neste mesmo ano, a SANTUR ter sido extinta, a gestão pública do turismo foi extremamente abalada.

Apesar de ter promovido a elaboração de mais de 200 planos de ação turística, apoiados pelo Programa Nacional de Municipalização Turística (PNMT), a SANTUR não dispõe atualmente de capacidade técnica suficiente para apoiar regularmente o desenvolvimento de atividades turísticas nas SDR's e os municípios.

Atrelada à tal questão legal, a criação da Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte e a regionalização administrativa representada pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional foram responsáveis pela introdução de um processo novo de estruturação administrativa. Diversas ações foram realizadas no sentido de garantir um bom desempenho e sucesso deste processo, destacando-se o desenvolvimento do PDIL – Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer, especificamente para o turismo, cultura e esporte, bem como o Programa Cicerus, de reforma administrativa de todo o estado.

Percebe-se que no período compreendido entre 2003 e 2006 o governo procurou reunir esforços buscando não apenas estruturar como colocar ações em prática em função das demandas existentes, se aproximando das regiões destacando-se o diagnóstico do lazer no âmbito do PDIL programa Portais do Lazer nas 30 regiões administrativas(ver figura 25).

A organização analisada demonstrou encontrar-se em estruturação, com falta de liderança, porém, com quadro técnico hábil, capaz e motivado para definir mudanças. Devido ao estágio em que se encontra há algumas questões que ainda não estão bem organizadas como a comunicação interna, planejamento de ações, normas e procedimentos, bem como número de pessoal reduzido. Apesar dos entraves, típicos de uma nova estrutura administrativa, percebe-se preocupação e ações efetivas no sentido de melhorar as habilidades institucionais para a gestão do turismo. Desta maneira, é possível afirmar que há grande potencial de que se constitua estrutura adequada e eficaz nos objetivos a que se propõe.

O estabelecimento dos fundos de apoio ao desenvolvimento de lazer, em especial o de turismo, foram um grande marco legal no Estado uma vez que isto fortaleceu a imagem institucional da gestão pública do turismo e regionalizou as ações, buscando atender demandas que tinham dificuldades para obtenção de verba. Tal fundo estimula o empreendedorismo e a criação de redes de relacionamento em prol do desenvolvimento turístico local.

Outro aspecto que demonstra a priorização do turismo do ponto de vista de políticas públicas, é o projeto de lei que determina que o Plano de Desenvolvimento Integrado do Lazer seja a base política a ser seguida pelo Estado e que todas as ações previstas nele sejam implementadas. Esta ação, bem como a própria extinção da SANTUR enquadram-se na visão do governo de Luis Henrique da Silveira que instituiu ações de longo prazo, considerando uma possível reeleição, ou seja, um governo de 8 anos.

De qualquer maneira, por tratar-se de um órgão público, incertezas quanto à gestão muitas vezes prejudicam o desempenho das ações, principalmente em anos eleitorais ou nas inseguranças quanto à ocupação de cargos, citando-se o caso da absorção da SANTUR pela Secretaria, procedimento que ainda aguarda a definição de normas e regras para efetivar tal ação¹².

No tocante aos recursos humanos, a Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte estabeleceu um concurso público para preencher o quadro técnico com profissionais especializados em todas as áreas de sua pauta, o que contribuirá para melhorar a gestão na área do turismo. Complementarmente, foi estabelecido um plano de cargos e carreira o qual estimula a participação dos indivíduos da organização a desenvolver seu trabalho buscando o melhor desempenho possível, além de possibilitar a perspectiva de evolução de funções e de agregar conhecimento. Tal ação torna-se primordial uma vez que fortalece o corpo técnico e o valoriza, demonstrando uma visão de compreensão do que uma organização realmente é: um conjunto de indivíduos. Sem as pessoas, a organização vira apenas uma sede física, ou seja, um corpo sem cérebro.

Todas as ações em torno da reforma administrativa geraram uma boa percepção da instituição por parte dos indivíduos que atuam nela. Outro aspecto que contribuiu para esta visão é o fato dos funcionários serem qualificados o que possibilita sua compreensão e atuação em prol da melhoria da gestão do turismo no estado. Complementarmente há a questão cultural da população catarinense que, parece exercer grande influência na forma de ser e agir das pessoas enquanto profissionais.

¹² Prevê-se que após o período eleitoral ocorra a incorporação da SANTUR pela Secretaria de Cultura, Turismo e Esporte.

Apesar de tal questão não ser abordada com ênfase nesta pesquisa, através das entrevistas e vivência junto às pessoas que atuam na organização, pôde-se verificar que os indivíduos são comprometidos, hospitaleiros e extremamente conscientes da importância do trabalho conjunto e, mais do que isso, valorizam sua terra e sua gente. Desta forma, não medem esforços para melhorar as condições de vida local, a qual já é uma das maiores do país.

No entanto, assim como demais órgãos públicos, os cargos da alta administração estão todos confiados à indicações políticas, que podem constantemente mudar e afetar toda a estrutura funcional. Este fato ocorreu na secretaria com a saída de seu secretário em 2005. Isto causou um grande impacto na organização que sentiu a falta de uma liderança e direcionamento das ações a serem tomadas.

Em função da fase estrutural pela qual vem passando, a Secretaria não dispõe de programas de capacitação e reciclagem profissional, bem como acompanhamento e avaliação das ações. O planejamento estratégico anual da secretaria foi bem desenvolvido no início de seu funcionamento, principalmente devido à liderança existente na época e do espírito de equipe instituído. No entanto, com as mudanças ocorridas, o planejamento se perdeu e com isso a comunicação interna não vem sendo bem sucedida.

Os departamentos de tais áreas estão preparados para reverter este quadro, porém, acredita-se que somente disseminarão e implementarão suas idéias após o retorno da estabilidade política, pós eleição. Os diversos departamentos/áreas de atuação da Secretaria não apresentam características centralizadoras, o que reforça a visão da presença de um grupo com espírito de equipe.

A Secretaria dispõe de toda a estrutura física necessária para atuar de forma bem sucedida com uma sede com excelentes instalações e de grande conforto aos funcionários, tornando-se um lugar agradável para trabalhar. Os sistemas de informação também são adequados e demonstram que a tecnologia pode ser uma grande parceira e auxiliar na gestão do turismo em função da criação de bancos de

dados e redes de comunicação *online*, primordial para uma gestão descentralizada. A preocupação da secretaria com a comunicação e planejamento coordenado com as instituições regionais pode ser afirmado através da intenção de implementação do PDIL, o qual tem como premissa básica o desenvolvimento sustentável e descentralizado, nos moldes da estrutura administração instituída.

Há um sistema desenvolvido pelo CIASC que consolida os resultados das pesquisas turísticas realizadas regularmente no Estado pela SANTUR e gera perfis dos turistas e avaliações de infra-estrutura e hospedagem. O site www.santur.sc.gov.br está orientado para a promoção turística, disponível em seis idiomas e oferece poucas informações institucionais. O site de cada uma das SDR's congrega informações turísticas da região bem como notícias locais.

De forma geral, pode-se afirmar que o Estado de Santa Catarina possui habilidades institucionais coerentes com o estágio de desenvolvimento que se encontra e que possui preparo e abertura para enfrentar desafios típicos da atualidade como mudanças constantes nos padrões de consumo dos turistas, gestão compartilhada e compromisso com resultados à comunidade local. A estrutura, recursos e capacitação existem e, o mais importante, o compromisso com a sociedade e a vontade de crescer são presentes no estado.

BIBLIOGRAFIA

ACERENZA, Miguel Ángel. **Administração do turismo**. Volume I. Tradução Graciela Rabuske Hendges. Bauru, SP: EDUSC, 2002.

ARRILLAGA, José Ignacio de. **Sistema de Política Turística**. Espanha, Madrid: Aguilar, 1955.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Orçamento regionalizado assegurando a participação popular**. Revista da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Ano I, nº 2, julho de 2003.

ASSIS, Leonora Portela de Assis. **Planos, ações e experiências na transformação da “pacata” Florianópolis em capital turística. 2000**. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18, nº 51, Fevereiro, 2003.

BATISTA, Fábio Ferreira. **A Avaliação da Gestão Pública no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, IPEA, Texto para discussão nº 644, maio de 1999.

BCLME Activity Centre for Living Marine Resources. **A Review of Aquaculture Policy and Institutional Capacity in the Bclme Region, with Recommended Regional Policy Options**. Enviro Fish Africa: Africa. 2005

BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da; YÁZIGI, Eduardo. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 181-192.

BENI, Mário Carlos. Análise do desempenho institucional do turismo na administração pública. In: CASTROGIOVANI, Antônio Carlos (org.). **Turismo urbano**. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. **Análise do Desempenho do Sistema Nacional de Turismo Instituído na Administração Pública**. Livre-docência. Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 1991.

_____. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 1998.

BESC. **BESC, uma idéia: 35 anos depois**. Florianópolis: Editora Mares do Sul, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Ediouro, 1997.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 13, jun. 1996, p.111-143

BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do espaço turístico**. Tradução Josely Vianna Baptista. Bauru,SP: EDUSC, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Nacional de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF: **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2006**. Brasília: MP, GESPÚBLICA, SEGES, Versão 1, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Nacional de Gestão. Programa de apoio à gestão social no Brasil. Subcomponente: Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: Relatório Final**. MP, SEGES, Núcleo de Políticas Públicas – NEPP, UNICAMP: Campinas, 1999

BREUKERS, Sylvia. Wolsink, Maarten. **Institutional Capacity in policy processes for wind energy in the Netherlands**. ECPR Conference Marburg, section 8, panel 5: September 20, 2003

BUECHLER, Marcos Henrique. **Planejamento e supervisão de empresas: a posição do governo. O Plano de Governo e os principais resultados alcançados**. Florianópolis: Coleção Biblioteca BRDE/SC. Palestra do vice-governador proferida em 25/06/76.

BURNS, M. Peter, HOLDEN, Andrew. **Tourism: a new perspective**. Prentice Hall: Inglaterra, 1995.

Canadian International Development Agency. Political and Social Policies Division Policy Branch. Institutional and capacity development, results-based management and organizational performance. Peter Morgan, Ann Qualman. February 1996, Updated May 1996

CAVALCANTI, Keila Brandão; HORA, Alberto Segundo Spínola da. Política de turismo no Brasil. **Turismo em análise**. São Paulo, ECA/USP, v. 13. n.2, nov. 2002.

CITUR. **Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado de Santa Catarina (1983/1986)**. Florianópolis: SANTUR, 1983.

COOPER, Chris; FLETCHER, John; GILBERT, David; WANHILL, Stephen. **Tourism: principles and practice**. London: Longman Group Limited, 1995.

COSTA, Roberta Garcia. **Políticas públicas de lazer na cidade de Catalão (GO): a configuração do espaço**. 1998 Monografia, Licenciatura em Educação Física, Universidade Federal de Goiás, UFG.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

DREDGE, Dianne; JENKINS, John. Federal-State Relations and Tourism Public Policy, New South Wales, Australia. **Current Issues in Tourism**, Vol. 6, nº 05, New South Wales, Australia, 2003.

DREDGE, Dianne. Local Government Tourism Planning and Policy-making in New South Wales: Institutional Development and Historical Legacies. **Current Issues in Tourism**, Vol. 4, nº 01-02, New South Wales, Australia, 2001.

DUNN, William N. **Using the method of context validation to mitigate type III errors in environmental policy analysis**. Pittsburgh: university of Pittsburgh, 2000.

EASTON, D. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ENEMARK, Stig; WILLIAMSON, Ian. Capacity Building in Land Administration: A Conceptual Approach. **Survey Review** 39, Melbourne: University of Melbourne, pp. 639-650, October 2005.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimentos e políticas recentes: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 18, nº 51, Fevereiro, 2003.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Diretoria de Relações Industriais. Unidade Acompanhamento Econômico Industrial. **Desempenho e perspectivas da indústria catarinense: investimentos industriais 2001-2004: resultados e cenários: 2002-2003**. Florianópolis: FIESC, 2000.

FILHO, Alcides Goularti. Formação econômica de Santa Catarina. In: Congresso Brasileiro de História Econômica, 6., 2003, Caxambu/MG. **Anais...** Caxambu: ABPHE, 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21, jun. 2002, p.211-259

FUSTER, Luis Fernandez. **Teoria y técnica del turismo**. Tomo II. Madrid: Editora Nacional, 1974.

GARRIDO, Inez Maria Dantas Amor. **Modelos multiorganizacionais no turismo: cadeias, clusters e redes**. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo, 2002.

GOVERNO DO BRASIL. **Ações federais: 1995/2002 – Santa Catarina**. Programa Avança Brasil, Plano Plurianual, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Descentralização do governo e desenvolvimento regional: um caminho para a democracia participativa**. IOSC, 2003, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Desenvolvimento micro regional e municipal: política e Ação**. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Florianópolis: IOSC, 1973.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **18 meses de realizações**. Secretaria Especial de Comunicação Social. Florianópolis: IOSC, 1988.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador. **Mensagem do poder legislativo: Governo Antônio Carlos Konder Reis 1976**. IOSC, 1976, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem do poder legislativo: Governo Antônio Carlos Konder Reis 1977.
IOSC, 1977, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem do poder legislativo: Governo Antônio Carlos Konder Reis 1978.
IOSC, 1978, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem do poder legislativo: Governo Antônio Carlos Konder Reis 1979.
IOSC, 1979, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Jorge Konder Bornhausen 1980.
IOSC, 1980, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Jorge Konder Bornhausen 1981.
IOSC, 1981, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Jorge Konder Bornhausen 1982.
IOSC, 1982, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Espiridião Amin 1983. IOSC,
1983, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Espiridião Amin 1984. IOSC,
1984, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Espiridião Amin 1985. IOSC, 1985, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Espiridião Amin 1986. IOSC, 1986, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Pedro Ivo Campos 1987. IOSC, 1987, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Pedro Ivo Campos 1988. IOSC, 1988, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Pedro Ivo Campos 1989. IOSC, 1989, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Vilson Kleinubing 1992. IOSC, 1992, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Vilson Kleinubing 1993. IOSC, 1993, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Vilson Kleinubing 1994. IOSC, 1994, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Paulo Afonso 1996. IOSC, 1996,
Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Paulo Afonso 1997. IOSC, 1997,
Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Paulo Afonso 1998. IOSC, 1998,
Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Espiridião Amin 2000. IOSC,
2000, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do governador.
Mensagem à Assembléia Legislativa: Governo Espiridião Amin 2002. IOSC,
2002, Florianópolis.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano 15 – Plano de governo
(2003/2006).** Florianópolis: IOSC, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano de ação do governador
Jorge Konder Bornhausen (1979-1983).** Florianópolis: IOSC, 1979.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano de ações setorial.**
Fundação Pedroso. Florianópolis, dezembro de 1994.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano de desenvolvimento
turístico do Estado de Santa Catarina (1983-1986): Estudo preliminar.** CITUR.
Florianópolis, 1983.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano de expansão turística de Santa Catarina (1987-1991)**. Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo. Florianópolis, junho de 1987.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano de governo (1987-1991) Rumo à nova sociedade catarinense – 1º caderno**. Florianópolis: IOSC, 1986.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano de governo (1987-1991) Rumo à nova sociedade catarinense – 3º caderno**. Florianópolis: IOSC, 1986.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano de governo do governador Antônio Carlos Konder Reis (1975-1979)**. Lei nº 5088 de 06 de maio de 1975. Florianópolis: IOSC, 1975.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano mais Santa Catarina (1999-2002)**. Florianópolis, 1998.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano SIM – versão resumida**. Florianópolis: IOSC, 1990.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano SIM para viver melhor em Santa Catarina**. Florianópolis: IOSC, 1991.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano turístico de Santa Catarina**. Secretaria da Tecnologia, Energia e Meio Ambiente. SANTUR, Florianópolis, agosto de 1993.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano Viva Santa Catarina (1995-1998)**. Florianópolis, 1995.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Resposta à Carta dos Catarinenses**. Florianópolis: IOSC, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Santa Catarina: oportunidades e negócios**. Florianópolis: Editora Letras Brasileiras, 2003.

GUNNARSSON, CHRISTER. **Capacity Building, Institutional Crisis and the Issue of Recurrent Costs**. Stockholm, Sweden: Almkvist & Wiksell International, 2001.

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

JUMA, Calestous; NORMAN, Clark. Policy Research in Sub-Saharan Africa: An Exploration. **Public Administration and Development** 15, African Centre for Technology Studies, pp 121-137, 1995

LIMA, Luiz Cruz. O planejamento regional ajuda o turismo? In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da; YÁZIGI, Eduardo. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 193-200

LUSTHAUS, Charles; ADRIEN, Marie-Hélène; PERSTINGER, Mark. Capacity Development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation. **Universalial Occasional Paper**, Quebec, nº 35, September 1999.

MACHADO, Ewerton Vieira. Festas de outubro em Santa Catarina: notas para compreensão de suas influências na (re)organização do espaço. In: LEMOS, Amália Inês G. de (org.). **Turismo: impactos socioambientais**. São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. Políticas de lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In:____(org.). **Lazer e esporte: políticas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001. p.5-29.

MARTIGNAGO, Décio. **Análise institucional das experiências de planejamento governamental em Santa Catarina**. 1981. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Sócio-econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Ciências, Economia Aplicada, Escola Superior de Agricultura “Luis de Queiroz”, USP, Piracicaba, SP.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**, 2. Ed., Brasília: IPEA, 1996.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA DO COMÉRCIO E DO TURISMO e EMBRATUR. **Política Nacional de turismo: diretrizes e programas (1996-1999)**. Brasília, 1996.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Política Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas (2003/2007)**. Brasília: Secretaria de Políticas de Turismo, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil. Diretrizes políticas**. Brasília: Secretaria de Políticas de Turismo, 2004.

NEWTON, Kenneth; NORRIS, Pippa. Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance? In: PHAR, Susan; PUTNAM, Robert (org.). **Disaffected Democracies: What’s troubling the Trilateral Countries?** Princeton, NJ: Princeton University Press.

OLIVEIRA, Josildete Pereira de. PINHEIRO, Mirian. GAIO, Carolina. Análise da organização do turismo em Florianópolis. **Turismo visão e ação**, ano 4, nº. 9, p. 51-60. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2002.

OURIQUES, Helton Ricardo. CAON, Caroline Bruzarella. A invenção do turismo em Santa Catarina. **Revista Espaço Acadêmico**, UFSC, Florianópolis, ano V, nº. 9, jun. 2005.

PACHECO, Regina Sílvia. Administração Pública Gerencial: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. In: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. Ed. especial. São Paulo, 1999.

PALMER, Adrian. Evaluating the governance style of marketing groups. **Annals of tourism research**. New York, v. 25, n 1, 1998.

PEREIRA, Nereu do Vale. Santa Catarina, uma interpretação sociológica dos aspectos microrregionais. In: SANTOS, Silvio Coelho dos (org.). **Ensaio sobre sociologia e desenvolvimento em Santa Catarina**. Florianópolis: Edeme, Coleção Realidade Catarinense, 1971. p. 13-34.

PETROCCHI, Mario. **Gestão de pólos turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

PIRES, Paulo dos Santos. Paisagem litorânea de Santa Catarina como recurso turístico. In: YÁZIGI, Eduardo. CARLOS, Ana Fani Alessandri. CRUZ, Rita de Cássia Ariza da (org). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 161-177.

PROVINCIALI, Vera Lucia Novaes. Desenvolvimento institucional: estratégia para elevação da competência do órgão oficial de turismo. **Turismo em Análise**, 1998, Vol.9, No. 1, p. 20- 36.

QUEIROZ, Lúcia Maria Aquino de. **A Gestão Pública e a Competitividade de Cidades Turísticas: a experiência da cidade do Salvador**. 2005. Tese (Doutorado) – Doutorado em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional, Universidade de Barcelona, Barcelona, Espanha.

ROBERTS, Geoffrey K. **Dicionário de Análise Política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin. **Avaliação da Estrutura Organizacional da SANTUR**. Trabalho de Conclusão de Estágio. Florianópolis, UFSC, 1995. p. 30-32.

RUSCHMANN, Dóris Van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo. **Plano de expansão turística de Santa Catarina (1987/1991)**. Florianópolis, 1987.

SANTUR. **Ações da SANTUR em 2004**. Florianópolis: SANTUR, 2004.

SANTUR. **Planejamento estratégico da SANTUR (2003-2007)**. Florianópolis: Result Consultoria, 2003.

SANTUR. **Programas e Ações da SANTUR em 2002**. Florianópolis: SANTUR, 2002.

SANTUR. **Projeto emergencial temporada de 96/97**. Florianópolis: SANTUR, 1996.

SANTUR. **Proposta de sistema estadual de turismo, Estado de Santa Catarina, Concepção e Plano Estratégico**. Florianópolis: SANTUR, 2003.

SANTUR. **Regimento interno**. Florianópolis: SANTUR, dezembro de 1998.

SANTUR. **Turismo em Santa Catarina: rumo ao no 2000**. Florianópolis: SANTUR, agosto de 1994.

SANTUR. **Plano turístico de Santa Catarina**. Florianópolis: SANTUR, ago. 2003.

SANTUR. **Governo Paulo Afonso e José Hülse – Turismo**. Florianópolis: SANTUR, dez. 1994.

SANTUR. **Relatório – ações do governo (91/94)**. Florianópolis: SANTUR, out. 1994.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Assessoria de Planejamento. **Santa e Bela Catarina: o novo turismo na economia catarinense. Relatório de atividades março de 1987 à março de 1991**. Florianópolis, ASSEPLA, 1991.

SARTORI, Micheline. **Estrutura organizacional das políticas públicas de turismo no Brasil: aplicação da Política Nacional de Turismo 1996/1999 em Santa Catarina.** 2004. Dissertação (Mestrado em Turismo e Hotelaria) – Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria, UNIVALI, Florianópolis.

SEBRAE. **Lista dos municípios contemplados no Programa Sebrae de turismo – PRESTO em Santa Catarina.** Florianópolis: SEBRAE, 2003.

SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, URBANO E MEIO AMBIENTE. **Agenda 21 catarinense: o desenvolvimento sustentável em Santa Catarina.** Florianópolis, 2004.

SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, URBANO E MEIO AMBIENTE. Revista da **Agenda 21 catarinense: o desenvolvimento sustentável em Santa Catarina.** Nº 1 Florianópolis, março de 2004.

SIEBERT, Claudia. **Desenvolvimento regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas.** Blumenau: Edifurb, 2001. p. 139-166.

SILVA, Waldir Alvim da. **Poder política e políticas públicas: inventário político do poder oligárquico em Santa Catarina – uma história de dominação de classe.** 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de pós-graduação em administração, área de concentração: políticas e planejamento governamental, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SOL. **Planejamento estratégico 2003-2006.** Florianópolis: Result Consultoria, 2004.

SOL. **Projeto de regimento interno.** Florianópolis: SOL, 2004.

SOL. **Relatório da oficina de planejamento – diagnóstico de problemas: PRODETUR/SUL Santa Catarina.** Florianópolis: IPPUJ, 2003.

SOLHA, Karina Toledo. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, área de concentração: relações públicas, propaganda e turismo, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo.

SPEEL, H. C. **A Memetic Analysis of Policy Making**. Journal of Memetics - Evolutionary Models of Information Transmission, 1. 1997. Disponível em http://jom-emit.cfpm.org/1997/vol1/speel_h-c.html, capturado em novembro de 2005.

TELLIS, Winston. **Application of a Case Study Methodology, The Qualitative Report**. Volume 3, Number 3, September, 1997 (<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>)

TORESAN, Luiz... **Levantamento dos empreendimentos de turismo no espaço rural de Santa Catarina: localização, categorização e descrição geral**. Florianópolis: Instituto CEPA, 2002.

UNIVERSIDADE ANHEMBI MORUMBI. **Diretrizes e normas para apresentação de trabalhos acadêmicos, dissertações e teses**. São Paulo: Ed. Anhembi Morumbi, 2005.

WORLD BANK. HDNSP. **Institutional analysis toolkit for safety net interventions: Institutional Assessment, Institutional Design, Institutional Capacity Strengthening**. Inke Mathauer, August 2004

ZANELLA, Cláudia Cristina. **Atrás da porta: o discurso sobre o turismo na Ilha de Santa Catarina (1983-1998)**. 1999. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis.

ZUANAZZI, Milton. Plano Nacional de Turismo. **Coletânea turística 2004**. Rio de Janeiro, CNC, Conselho de Turismo, 2004. p.121-131.

ANEXO A**GUIA DE ENTREVISTAS****ENTREVISTADOR:****DATA:****LOCAL:****OBJETIVO:** Complementar informações sobre habilidades institucionais da SANTUR e Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte.

1) Sobre você

- a) Nome.
- b) Contatos (telefones e e-mail).
- c) Função. Em sua opinião, ela é clara e você apresenta bom desempenho?
- d) Quanto tempo atua na área.
- e) Formação, capacitação na área de turismo.
- f) Você se sente motivado para realizar seu trabalho?
- g) Quais os pontos fortes e os pontos fracos de trabalhar com o turismo no Estado?

2) Sobre a entidade

- a) A entidade possui objetivos claros e funções bem definidas?
- b) Como você julga a disponibilidade de recursos humanos e financeiros na instituição? Eles são suficientes?
- c) Impressão geral da motivação/desempenho pessoal dos indivíduos que atuam na SANTUR e na Secretaria de Estado da Cultura, Esporte e Turismo.
- d) A instituição apresenta boa imagem e liderança?
- e) Como é o relacionamento da instituição com outras entidades parceiras?
- f) Como é a relação da instituição com a comunidade / prestação de contas?
- g) Como você julga o nível de participação tanto de indivíduos quanto entidades em relação ao processo político relativo ao turismo no Estado?
- h) Qual o impacto da extinção da SANTUR, em termos pessoais?

3) Quais fatores, em sua opinião, afetam o desempenho profissional dos indivíduos em uma instituição gestora do turismo?

4) Alguma outra informação que a entidade gostaria de dar em relação à gestão do turismo no Estado? Alguma idéia para melhorar a gestão?

Obrigado pelo tempo e oportunidade!