

CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO DO TURISMO: DEFINIÇÃO DE INDICADORES E ANÁLISE COM BASE NO ESTUDO DE CASO DE SANTA CATARINA

Luciana Carla Sagi¹

Resumo: Trata-se de uma pesquisa exploratório descritiva, em forma de estudo de caso, resultado da dissertação intitulada “Capacidade Institucional para a gestão do turismo: um estudo de caso do Estado de Santa Catarina”, apresentada para obtenção do título de mestre no Programa de Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi no ano de 2006. 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, com base na técnica de análise de capacidade institucional, desenvolvida por órgãos de desenvolvimento internacionais. 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, economia e política, bem como nas características geográficas. 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.

Palavras-chave: Capacidade institucional; gestão pública do turismo; Santa Catarina

¹ Mestre em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi e Bacharel em Turismo pela mesma universidade. Consultora e gestora de projetos de desenvolvimento sustentável competitivo com projetos no Brasil e em Moçambique pela Ruschmann Consultores de Turismo. Segunda Secretária da Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo – ABBTUR/SP. E-mail: luciana@ruschmannconsultores.com.br.

Abstract: This is an exploratory and descriptive research, with a case study, results of the thesis entitled "Institutional Capacity for the management of tourism: a case study of Santa Catarina", presented to obtain the title of Master Program in Hospitality at Anhembi Morumbi University in 2006. Understanding the institutional and organizational management as a strategic factor for operation of tourism public planning, it was focused the ability of the government for this function, based on the methodology of institutional capacity, developed by international development organizations. It was possible to verify that Santa Catarina presents tourism culture and presents strong regionalization process marked by its social aspects reflected in the culture, economy, politics and in geography. It is concluded that Santa Catarina presents skills in institutional development, with full consistency between the policy stipulated and high potential for its consolidation.

Keywords: Institutional capacity; tourism public management; Santa Catarina State

Introdução

Este trabalho é resultado da dissertação intitulada "Capacidade Institucional para a gestão do turismo: um estudo de caso do Estado de Santa Catarina", apresentada para obtenção do título de mestre no Programa de Hospitalidade da Universidade Anhembi Morumbi no ano de 2006. Gerenciar um destino turístico não depende de uma única instituição, mas sim de um conjunto de atores, grupos e instituições (ou outros tantos termos utilizados), partindo do conceito de turismo como um sistema. Além disso, analisar a capacidade destas instituições para gerir um destino turístico envolve certamente um sem número de questões interdependentes. O estudo teve como foco principal a organização governamental para gerenciar o turismo, com maior especificidade a Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes de Santa Catarina. Alguns aspectos também tiveram maior enfoque – analisar todos os indicadores com maior detalhamento certamente exigiria um tempo maior – em especial aqueles da organização e dos indivíduos. Pontualmente alguns aspectos mais amplos, aqui intitulados de

“Contexto” foram observados. O que se pretende é disseminar técnicas já utilizadas (principalmente por organismos internacionais de desenvolvimento institucional) em outras áreas de análise política para o turismo. Desta maneira, o trabalho provê alguns indicadores de análise, com base em um referencial teórico, que certamente poderão ser melhorados, adaptados e utilizados para a análise da capacidade institucional de forma mais ampla ou até mesmo específica, de acordo com cada caso. Este método foi eficaz ao retornar análises importantes, que certamente demonstram características relevantes da gestão pública para uma gestão coerente do turismo em nível estadual.

Políticas e instituições públicas de turismo

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 – o que acaba por explicar o porquê deste termo ser utilizado para designar muitas vezes aspectos diferentes – a qual pode ser resumida de acordo com as definições do Nepp (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 2002) como:

- 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

Desta forma, têm-se as seguintes dimensões políticas:

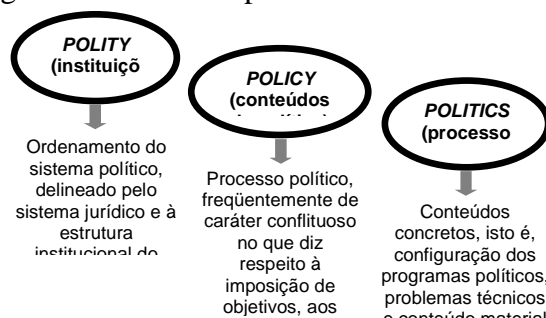


Figura 1 – Dimensões da política

Fonte: Nepp, 2002; adaptado por Sagi, 2006

Muitas vezes, as ações políticas (*policy*) são as norteadoras da estruturação institucional (*polity*). As políticas e os planos governamentais acabam sendo definidos anteriormente à estruturação administrativa, e, a partir das necessidades identificadas criam-se departamentos, diretorias e, gerências, entre outros.

A necessidade de políticas referentes ao turismo e à sua estruturação dentro da esfera pública teve início, de acordo com Acerenza (1974, p. 87), em função do poder econômico percebido pelos governos em relação ao movimento turístico. Hall (2001) e Getz (1987) discorrem sobre o tema demonstrando a evolução dos métodos de planejamento turístico ao longo do tempo (fomento, econômico, físico-espacial, comunidade, sustentável) o que representa a própria função e a necessidade das políticas.

Na estrutura do estado, ou na estrutura administrativa, o turismo ocupa posicionamentos diferenciados e não há um padrão. Este fato ocorre pela dificuldade de posicionar o turismo dentro da administração pública e de sua abrangente relação com outros setores. Cada governo irá direcionar o turismo de acordo com suas ideologias e a *policy* pretendida.

A ambientação da política pode variar, ainda, em níveis nacional, estadual, regional e municipal, embora os conceitos se apliquem igualmente a todas. Em geral, as políticas nacionais devem nortear as estaduais, e conseqüentemente as municipais e há, assim, 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.

Considerando os 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 Blau e 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.

Quando uma área passa a ter representatividade ampla do ponto de vista social ela se torna uma preocupação política e aumenta ou cria instituições responsáveis por esta temática.

Há, também, instituições criadas que não respeitam esta lógica, que buscam interesses pessoais ou partidários, ou, até mesmo, de um grupo específico de indivíduos. Mas, de forma geral, mesmo do ponto de vista de interesses, as áreas que se tornam importantes para a população tornam-se também importantes para os indivíduos com o poder, uma vez que estes pretendem continuar atuando na esfera pública por meio da demonstração de resultados positivos de suas ações em uma determinada área. É em especial neste ponto que o marketing político se embasa para as eleições. Complementarmente, Selznick (1996, p. 271) 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 as instituições encontram-se, seja do ponto positivo, seja negativo, para atingir os objetivos a que se propõem.

Capacidade institucional para a gestão do turismo

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”. 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 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*², 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. Estas 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 (1975), a capacidade institucional tem outro significado: a habilidade de escolher que fins perseguir e a disposição para tomar atitudes buscando 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.

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

² 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

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, a qual foi utilizada como base para o desenvolvimento deste trabalho.

Níveis de capacidade institucional

É possível identificar quatro categorias que ilustram as habilidades necessárias para uma instituição decidir quais objetivos deve 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 implantação 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 sempre motivados a conquistar a excelência por meio 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 2 – Visão holística da capacidade institucional

Fonte: Segnestam, 2002; adaptado por Sagi, 2006

- **Indivíduo**

Esta abordagem está pautada principalmente em dois aspectos: habilidades e desempenho, que 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 exemplo, é um aspecto extremamente pessoal. Em diversos casos, as pessoas desejam ter bom desempenho e assumir novos desafios, mesmo em um contexto difícil, devido ao fato de isso dar sentido às suas vidas. Entretanto, diversos aspectos do desempenho pessoal estão relacionados com fatores de capacidade em níveis superiores.

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 prioridade dada à política de turismo. Isto é verdadeiro, tanto no setor público, quanto no setor privado, que também necessita alocar pessoal suficiente para seguir o desenvolvimento de políticas públicas.

Na maioria das vezes, uma instituição gerenciada de maneira superficial 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.

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;
 - nível de conhecimentos e oportunidades de treinamento;
 - incentivos financeiros e não-financeiros;
 - interesse sobre questões relativas ao turismo.
- **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.

Estas organizações possuem missões claras e mutuamente compatíveis? Possuem recursos e práticas administrativas apropriadas para estas missões? 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 existir 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 (rede de organizações; governança pública; e normas valores e práticas sociais).

- princípios da organização;
- disponibilidade de recursos humanos e financeiros;

- práticas e processos administrativos.

- **Rede de organizações**

O fato de algumas organizações bem administradas estarem buscando novos desafios por sua própria iniciativa, em geral 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, (2006). No entanto, em muitos casos, o resultado total de iniciativas isoladas, mesmo úteis, pode ser bem modesto uma vez que as ações quase sempre requerem a cooperação de muitas organizações diferentes.

Em geral, é necessária a cooperação entre ministérios e agências no mesmo nível institucional, bem como a cooperação entre diferentes níveis institucionais, como, por exemplo, entre governo federal e estadual. É necessária também, 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? Quase sempre 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 chave; 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, inclusive, a estabilidade dos arranjos institucionais que foram definidos.

Mais uma vez, a eficiência destas redes pode depender de experiências de indivíduos particulares ou organizações, porém 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 à complexidade do turismo, o qual muitas vezes é analisado do ponto de vista sistêmico, verifica-se que há uma rede de instituições que atua no sentido do seu desenvolvimento. No entanto, muitas vezes estas 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 aconteça são necessárias a organização e a participação dos envolvidos no processo, nos âmbitos público, privado e não-governamental. A partir da análise da cadeia produtiva do turismo é possível identificar a quantidade de envolvidos e suas atribuições:

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

- regras de procedimentos e provisões financeiras;
 - nível de participação;
 - definição de responsabilidades;
 - autoridade;
 - estabilidade/adaptabilidade da estrutura institucional.
- **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 os regulamentos existentes na localidade. Em geral a eficácia total do setor público em cumprir suas principais funções, em outras palavras a governança pública, é a chave à eficácia de qualquer política específica. Há dimensões diferentes de governança pública que são relevantes para discutir a capacidade institucional.

Em primeiro lugar, a política econômica, isto é, a forma como os governos são eleitos, monitorados e substituídos, bem como a forma com que as instituições tomam decisões sobre aspectos políticos, implicam de modo profundo na governança. A instabilidade política ou um governo fraco quase sempre fazem com que a execução de políticas seja difícil. Um processo legislativo também pode criar muitos obstáculos institucionais ou privilegiar interesses especiais, impedindo a adoção de qualquer estrutura ambiciosa ou inovadora de política. Mesmo as regras constitucionais podem apresentar desafios particulares.

Em segundo lugar, a habilidade dos cidadãos, grupos e associações terem voz ativa, o monitoramento de ações do governo e, a participação no processo de tomada de decisão, são

consideradas 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 de turismo. Por sua vez, esta habilidade dependerá de outros fatores, como, por exemplo, a independência do serviço à sociedade por meio da pressão política e de 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 se transforma em um desafio de escala completamente diferente. Já não dependente das iniciativas que se levantam de um contexto particular da política, como, por exemplo, a política de turismo. Aqui, iniciativas amplas, como a reforma do setor público ou 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.
- **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. Neste sentido, a aceitação de políticas e regulamentos governamentais pelos cidadãos,

empresas e organizações não-governamentais, bem como suas próprias iniciativas 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 irão auxiliar as políticas públicas, no caso de políticas de turismo, quando promovem a cooperação entre pessoas 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 pequena, 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 confundir a distinção entre habilidade e disponibilidade para executar uma política particular.

Por exemplo, um partido pode argumentar que possui, em determinado 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. Por meio 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 seja considerado efetivo para o turismo. No entanto, as normas, valores e práticas irão auxiliar as políticas de turismo quando provem:

- a cooperação entre indivíduos e instituições, assim como a participação pública na política pública, particularmente em assuntos emergentes como o turismo;
- 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;
- 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.

Capacidade institucional para a gestão pública do turismo no estado de Santa Catarina – período 2003/2006

Estabelecimento de variáveis de análise

Para análise da capacidade institucional do período 2003/2006 foram considerados três níveis: indivíduo, organização e rede de organizações. Também, foi possível “pincelar” os contextos mais amplos – governança pública e sociedade, normas e valores – por meio da análise histórica do processo de institucionalismo público do turismo no Estado; da história do desenvolvimento turístico do Estado e da evolução das políticas e planos de governo implementados ao longo de 40 anos.

Com base em cada um dos níveis (indivíduo, organização e rede de organizações) foram definidas variáveis visando analisar a gestão pública de turismo no Estado de Santa Catarina no período 2003/2006. Estas 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 n.º 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.

Quadro 1 – Quadro síntese das variáveis de análise da capacidade institucional para gestão do turismo no Estado de Santa Catarina

Contexto	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: Sagi, 2006)

Resumo dos resultados obtidos e considerações finais

As variáveis analisadas no estudo possibilitaram compreender de fato como determinados comportamentos e/ou ações refletem positivamente na gestão pública de um destino turístico, embora se faça necessária a complementação de tais análises, bem como aprofundá-las.

Foi possível compreender, através da fundamentação teórica, 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. 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 a demais áreas em termos de estrutura administrativa, até chegar a um consenso com os diversos *stakeholders*.

O turismo no estado passou por diversas pastas – comércio, indústria, economia, meio ambiente, cultura e Mercosul. 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 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.

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 apartidárias 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 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 Secretaria de Estado da Organização do Lazer (SOL).

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 a 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 Programa de Desenvolvimento do Turismo no Brasil (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 a 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.

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 a determinação da lei nº 13.792, de 18 de julho de 2006 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 oito 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 ação³.

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.

³ 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 às 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 vinha passando, a Secretaria não dispunha 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 Centro de Informação e Automação do Estado de Santa Catarina (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.

Tabela 02. Quadro síntese das habilidades institucionais para a gestão do turismo

Contexto	Rede organizações	Organização	Indivíduo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forte cultura do turismo ▪ Institucionalismo do turismo antigo: Estado serviu de exemplo em muitos momentos para o país ▪ População preocupada e engajada com o desenvolvimento sustentável local 	<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 a 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

Referências bibliográficas

- ACERENZA, Miguel Ángel. *Administração do turismo*. Volume I. Tradução de Graciela Rabuske Hendges. Bauru, SP: Edusc, 2002.
- BLAU, Peter M.; DUNCAN, Otis Dudley. *The American occupational structure*. New York: John Wiley & Sons, 1967.
- CAPACITY.ORG. *Evaluating capacity development*. Issue 17, European Centre for Development Policy Management (Ecdpm), 2003.
- FORSS, Kim; VENSON P. *An Evaluation of the Capacity Building Efforts of United Nations Operational Activities in Zimbabwe: 1980-1995*, 2002. Disponível em <http://www.un.org/esa/coordination/Chpt8.pdf>. Acesso em 10 de fevereiro de 2005.
- GETZ, D. *Tourism planning and research: traditions, models and futures*, The Australian Travel Research Workshop, Bunbury, Western Australia, 5-6/novembro, 1987.
- HALL, Colin Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.
- HONADLE, B. W. *A capacity-building framework: a search for concept and purpose*. Public Administration Review 41(5): 575-580, 1981.
- HOWITT, A. *Improving public management in small communities*. Policy Note 77-3. Cambridge, Department of City and Regional Planning, Harvard University: 1, 1977.
- LAFONTAINE A. Capacity Development Initiative, *Assessment of capacity development efforts of other development cooperation agencies*, Gef-Undp 2000
- LEHAN, E. A. *The capability of local governments: a search for the determinants of effectiveness*. Connecticut Government 28(3), 1975.
- LUSTHAUS, Charles; ADRIEN, Marie-Hélène; PERSTINGER, Mark. *Capacity development: definitions, issues and implications for planning, monitoring and evaluation*. Universalia Occasional Paper, Quebec, nº 35, September 1999.
- NUCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Grupo de Análise de Políticas de Inovação. *Metodologia de análise de políticas públicas*. Unicamp, Campinas: Paper, 2002.
- OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. DAC Network on Governance. *The challenge of capacity development: working towards good practice*. Paper. Paris: Oecd, 2006.
- SCHWARTZ, J. *The impact of state capacity on enforcement of environmental policies: the case of China*. Journal of Environment & Development 12(1): 50-81, 2003.
- SEGNESTAM, Persson, Nilsson and Arvidsson, 2002, *Country environment analysis, a review of international experience*, Stockholm environment institute, Draft, 2002.
- SELZNICK, P. *Institutionalism old and new*. Administrative Science Quarterly, vol 41.
- SKOCPOL, T. *Sustainable social policy: fighting poverty without poverty programs*. The American Prospect, 1990
- 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.
- UNDP-GEF. Capacity Development Initiative, *Country capacity development needs and priorities: a synthesis*, 2000.
- WORLD BANK. HDNSP. *Institutional analysis toolkit for safety net interventions: institutional assessment, institutional design, institutional capacity strengthening*. Inke Mathauer, August 2004