POLÍTICAS PÚBLICAS: O PROCESSO DECISÓRIO NA CÚPULA DO SETOR DE TURISMO NO BRASIL

MÁRIO G. NOGUEIRA*

1. Introdução; 2. Uma política pública; 3. A organização burocrática; 4. Um modelo geral de processo decisório; 5. Reconhecimento e resultado de uma decisão; 6. Conclusões e recomendações.

1. *Introdução*

Neste trabalho pretende-se analisar uma decisão na área de políticas públicas: o financiamento de hotéis no âmbito da política nacional de turismo.

A análise apóia-se em conceitos, tipologias e resultados extraídos de bibliografia especializada. Identificam-se os principais agentes, seus papéis, as estratégias adotadas e a cronologia da decisão. A decisão propriamente dita é, por sua vez, examinada em detalhe segundo o modelo proposto por Mintzberg, Raisinghani & Théorêt.[1]

Sendo o método de estudo utilizado basicamente qualitativo, a coleta de dados apoiou-se, fundamentalmente, nas seguintes fontes:

a) material bibliográfico, abrangendo literatura especializada;

b) pesquisa em documentos oficiais — pronunciamentos, relatórios e comunicados de instituições governamentais;

c) entrevistas com participantes do processo decisório.

Diversas são as razões que justificam a escolha do tema.

A Embratur declara ser o turismo, hoje, o terceiro produto na nossa pauta de exportações, com um crescimento de tal modo importante que poderia brevemente substituir o item tradicional, o café, como maior fonte de divisas do país.[2] Já o Presidente Figueiredo, em mensagem ao Congresso[3] em 1981, afirmava que só o setor hoteleiro gerara 480 mil empregos diretos e indiretos no ano de 1980. Em pronunciamento na Assembléia Legislativa de São Paulo, Miguel Colasuonno,[4] esperando um acréscimo da demanda turística, declarou

* Economista pela Universidade de Lisboa e mestrando em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV). (Endereço do autor: Rua Marquês de Abrantes, 172/205-B — 22 230 — Rio de Janeiro, RJ.)

1 Mintzberg, Henry; Raisinghani, Dur & Théorêt, André. The structure of "unstructured" decision processes. *Administrave Science Quarterly, 21*(2):246-75, 1976.

2 Brasil. Ministério da Indústria e Comércio. Embratur. *Turismo: um fato econômico.* Rio de Janeiro, Corcom, s.d.

3 Brasil. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional.* 2 mar. 1981. p. 39.

4 Colasuonno, Miguel. O crescimento da indústria do turismo no Brasil. Pronunciamento na Assembléia Legislativa de São Paulo, em 12 de junho de 1980.

ser necessário aumentar para 135 mil o número de unidades habitacionais[5] a serem construídas no qüinqüênio 1980-85, o que significaria um investimento de cerca de Cr$ 30 bilhões.

Estas declarações, ao permitirem supor-se que a formulação de uma política para o setor turismo estaria perfeitamente integrada no programa de desenvolvimento econômico do país, tornam da maior relevância conhecer-se a estrutura do processo decisório na cúpula do setor de turismo do país.

2. *Uma política pública*

Para Vaison,[6] uma política é pública conforme sua natureza e seus efeitos. Uma política é pública quando: a) emana de um governo legitimado, de um organismo definido como "público", e tem capacidade de obrigar; b) quando afeta o público, no geral ou no particular.

Qualquer decisão ou norma investida de autoridade social que obrigue ou afete de modo marcante membros da sociedade que se encontrem fora dos limites da organização específica de onde emanou é uma política pública. Assim, leis, regulamentos, normas e regras baixados por órgãos de qualquer nível de governo expressam uma política pública.

Ora, "entende-se por política nacional de turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes ou políticas básicas, que:

a) expressam os caminhos para atingir os objetivos nacionais para o turismo;
b) determinam as prioridades de ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado;
c) facilitam o planejamento das empresas do setor, quanto aos empreendimentos e atividades mais suscetíveis de receberem apoio estatal".[7]

O desdobramento das políticas básicas em programas de execução, acompanhados da indicação dos projetos e atividades que compreendem e dos instrumentos necessários à sua implementação, constitui o Plano Nacional de Turismo — PNT.

Dentre as políticas básicas, a política de apoio à hotelaria de turismo, que visa a adequação da infra-estrutura hoteleira ao nível e volume do mercado existente e projetado, tem como principais programas: 1) o de normas técnicas e de classificação, que orienta os empresários em termos de construção e operação, estabelecendo critérios objetivos que permitem o enquadramento e a manutenção dos padrões de qualidade, serviço, conforto e preços; 2) o de apoio ao capital nacional, visando o auxílio financeiro estatal à hotelaria de turismo; 3) o de descentralização da análise e simplificação do processo, que facilita a concessão desse financiamento.

Por questões de mera delimitação do tema, escolheu-se esta política para exemplo de uma política pública do setor de turismo. Ela é baseada em leis,

[5] Unidades habitacionais ou u.h. é a expressão técnica para designar o quarto ou apartamento de hotel.
[6] Vaison, Robert. A note on public policy. *Canadian Journal of Political Science, VI*(4): 661-4, 1973.
[7] Brasil. Ministério da Indústria e Comércio. Embratur. *Política Nacional de turismo*; documento preliminar. Rio de Janeiro, 1977. p. 5.

decretos, resoluções e regulamentos baixados por órgãos legislativos que para tal receberam competência,[8] tem caráter impositivo, estabelece penalidades e afeta o público, direta e indiretamente, através dos incentivos e isenções que oferece, assim como pelas suas interações com outras políticas. Estes instrumentos evidenciam a preocupação e a posição do governo em relação ao problema e ao acompanhamento efetivo de sua solução.

Não podemos, todavia, supor que a iniciativa privada fique à margem da política pública. As empresas do setor hoteleiro, nacionais e estrangeiras, que operam em nosso país, tomam quantidade considerável de decisões públicas, o que implica uma consciente ausência de ação governamental diante da iniciativa privada. Estas decisões não tomadas pelo governo, aproveitando-se dos vazios da legislação e da atuação dos órgãos estatais, vêm corroborar a afirmativa de Vaison de que uma política pública abrangeria não só os atos e instrumentos citados, mas também as sentenças e os acórdãos dos tribunais, as decisões empresariais não contrariadas por disposições anteriores e as decisões de outras organizações privadas que, além dos seus membros, afetem o público. Em um sistema de livre empresa, o governo tende a atuar em áreas complementares ou supletivas dos interesses sócio-econômicos já instaurados pela política pública das empresas privadas, ou naquelas para as quais estas não possuem uma política pública definida.

Ao tornar mais abrangente o seu conceito de política pública, Vaison alerta a ciência social para a necessidade de uma compreensão mais ampla e realista, a fim de não encobrir a proeminente realidade sócio-política do moderno capitalismo e a presença dominadora dos conglomerados, recomendando uma visão geral e ponderada das interações dos setores público e privado da sociedade contemporânea. Conclui-se, assim, que a política pública do turismo é ditada simultaneamente pelo governo e pela iniciativa privada, o que obriga a considerar a atuação de ambos os grupos no processo decisório.

3. *A organização burocrática*

Constituem o Sistema Nacional de Turismo (SNT) todas as organizações que intervêm na política nacional de turismo e que são:[9]

A. Órgãos oficiais de turismo

1. Conselho Nacional de Turismo — CNTur: órgão normativo, a nível nacional, de onde emanam as minutas dos projetos de lei e decretos, as recomendações e resoluções, as autorizações para a utilização do financiamento estatal e as decisões sobre concessão de incentivos e isenções. Formula a decisão final, assinada pelo ministro, quanto a projetos que contam com a aprovação da Embratur. Cabe-lhe, portanto, a decisão política e por isso este trabalho examinará seu funcionamento. Tem sede em Brasília e no Rio de Janeiro, mas

[8] Ver ementa da legislação de turismo selecionada (anexo 1).
[9] Embratur. *Órgãos oficiais de turismo no Brasil.* Rio de Janeiro, Cebitur, 1981; Embratur. *Associações de classe do setor turístico.* Rio de Janeiro, Cebitur, 1982.

suas reuniões podem ocorrer, em caráter extraordinário, nos locais diretamente interessados na decisão em pauta. Têm assento no Conselho, com direito a voto, representando o governo, o ministro de Estado da Indústria e Comércio, na qualidade de presidente e, como conselheiros, o presidente da Embratur e um representante dos Ministérios das Relações Exteriores, da Aeronáutica, da Fazenda, dos Transportes, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN). A iniciativa privada está representada no Conselho por três conselheiros, com direito a voto: um nomeado pelas empresas transportadoras, outro pela indústria hoteleira e outro pelos agentes de viagens.

2. Empresa Brasileira de Turismo — Embratur: órgão executivo, a nível nacional, cabendo-lhe analisar os projetos turísticos e propor sua aprovação, promover a execução das decisões do CNTur e, por sua delegação, estabelecer convênios com outros órgãos estatais e agentes financeiros. Como órgão de desenvolvimento setorial, administra o Fundo Geral de Turismo (Fungetur) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Turismo) — Fiset-Turismo. Além da presidência, tem uma Diretoria de Investimentos (Dirin), uma Diretoria de Operações (Dirop) e uma Diretoria de Planejamento (Diplan), cujos diretores habitualmente participam das reuniões do CNTur, embora sem direito a voto. Sua sede é no Rio de Janeiro, com delegacias em São Paulo e Brasília e escritórios em Porto Alegre e Recife.

3. Órgãos regionais de turismo: têm funções de coordenação dentro de sua região e são: a Comissão de Turismo Integrado da Amazônia (CTI-Amazônia) e a Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI-NE). Fora dessas regiões a coordenação pertence à Embratur.

4. Órgãos dos estados e territórios: são órgãos deliberativos a nível estadual ou territorial, normalmente uma secretaria ou um conselho de turismo, dispondo de uma empresa pública de turismo como órgão executivo.

5. Órgãos municipais de turismo: existem em muitas cidades a nível de secretaria municipal, com funções deliberativas e também executivas, a nível local, quando não dispõem de uma empresa pública de turismo.

B. Associações de classe do setor turístico

1. Associação Brasileira da Indústria de Hotéis — ABIH: defende os interesses dos hotéis de todo o país, embora só possua 16 diretórios estaduais e um diretório nacional sediado no Rio de Janeiro.

2. Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares: com sede nacional no Rio de Janeiro, congrega os sindicatos filiados e as associações profissionais da hotelaria e restauração[10] dos municípios de todo o país.

3. Associação Brasileira de Agências de Viagens — Abav: tem 16 diretórios estaduais e um diretório nacional sediado em São Paulo, com a missão de representar os interesses dos agentes de viagens de todo o país.

4. Associação de Guias de Turismo no Brasil — AGTURB: organizada em 15 diretórios estaduais e com um conselho nacional sediado no Rio de Janeiro, procura defender os profissionais filiados em todo o país.

[10] Restauração: termo técnico que designa os serviços de alimentação.

5. Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo — ABBTUR: com sete diretórios estaduais e um diretório nacional com sede no Rio de Janeiro, promove os interesses dos profissionais com título de nível superior.

6. Associação Brasileira das Empresas Organizadoras de Congressos e Convenções — Abeoc: tem oito diretórios estaduais e um diretório nacional com sede em São Paulo, dedicados a defender a reserva de mercado de congressos.

7. Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores de Turismo — Abrajet: tem sede nacional no Rio de Janeiro e congrega os jornalistas especializados filiados a ela e às associações dos estados da Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul.

8. Sindicatos de empresas de turismo e outras associações: são entidades não filiadas às associações anteriormente descritas, que se dedicam a defender, junto à Embratur, interesses de empresas ou de profissionais de turismo em qualquer região do país.

C. Órgãos regionais de desenvolvimento

1. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — Sudam: como administradora do Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) participa do julgamento dos projetos turísticos na sua jurisdição que solicitam seu financiamento.

2. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — Sudene: tem a mesma função da Sudam, para a sua região, na qualidade de administradora do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor).

3. Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo — Geres: como administrador do Fundo de Recuperação Econômica do estado do Espírito Santo (Funres) participa do julgamento de projetos de contribuintes deste estado, que solicitam seu financiamento.

D. Bancos operadores

1. Banco do Brasil S.A. — BB: opera os recursos do Fiset-Turismo.

2. Banco do Nordeste do Brasil.A. — BNB: opera os recursos do Finor.

3. Banco da Amazônia S.A. — Basa: opera os recursos do Finam.

4. Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo — BANDES: opera os recursos do Funres.

E. Agentes financeiros

Todos os estados têm um banco de desenvolvimento ou, na sua falta, um banco estadual credenciado pela Embratur para operar os recursos do Fungetur, dentro de determinados e distintos limites de competência para a análise e aprovação direta dos projetos apresentados. No momento, por não ter ainda um banco estadual ou de desenvolvimento, o estado de Mato Grosso do Sul não dispõe de tal credenciamento, devendo as solicitações de financiamento ser apresentadas diretamente à Embratur.

Todas as entidades componentes do SNT são agências, na caracterização de Niskanen,[11] porque atendem simultaneamente às condições de uma organização tipo burocracia: não têm fins lucrativos e têm um patrocinador.

De fato, os membros de todas elas não se apropriam, como renda pessoal, de qualquer parcela significativa da diferença entre custos e receitas; além disso, uma parcela significativa da receita da organização deriva de outra fonte que não a venda de produtos ou serviços a preço unitário. O CNTur é um órgão da administração direta, sustentado por dotação orçamentária; a Embratur é uma empresa pública cujo principal recurso é uma dotação orçamentária; os órgãos regionais, estaduais, territoriais e municipais de turismo dependem dos governos municipais, territoriais e federais que são sua fonte de recursos; as associações de classe do setor turístico são entidades sem fins lucrativos, dependentes de contribuições dos filiados; os órgãos regionais de desenvolvimento são autarquias que dependem de dotações orçamentárias; os bancos operadores e os agentes financeiros são sociedades anônimas de economia mista, controladas pelos governos federal ou estaduais. Em todos esses casos, as organizações são financiadas principalmente por uma apropriação inicial ou uma dádiva periódica dos patrocinadores e os seus membros não se apropriam dos lucros.

Cumprindo seu papel contemporâneo, essas agências regulam as atividades das empresas lucrativas através de controle direto sobre os lucros, preços e práticas de negócio, e de forma indireta sobre incentivos, financiamentos e isenção de taxas.

Assim, essas burocracias, em nome dos seus patrocinadores, intitulam-se para participar do processo decisório da política pública nos seus vários níveis.

4. *Um modelo geral de processo decisório*

Para propor um modelo geral do processo de decisão estratégica, Mintzberg, Raisinghani & Théorêt[12] usaram a pesquisa empírica, começando por explicar a terminologia. Pretendiam os pesquisadores isolar uma decisão estratégica tomada por uma organização, descrever o processo decisório e, em seguida, programá-lo da seguinte forma:

a) decisão: comprometimento específico com a ação (usualmente com recursos);

b) processo de decisão: conjunto de ações e fatores dinâmicos que começa com a identificação de um estímulo para a ação e finda com a decisão;

c) desestruturado: processos de decisão que na pesquisa não foram encontrados na mesma forma e para os quais não existe, na organização, um conjunto predeterminado e explícito de respostas ordenadas;

d) estratégico: importante em termos de ações tomadas e dos recursos já comprometidos ou a comprometer.

[11] Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and representative government.* 2. ed. Chicago, Aldine, 1971.
[12] Mintzberg, Henry; Raisinghani, Dur & Théorêt, André. op. cit. p. 246.

Os dados que recolheram das organizações pesquisadas sugeriam que o processo de decisão estratégica é caracterizado pela novidade, pela complexidade e por ser infinito, uma vez que a organização usualmente começa por ter entendimento reduzido da situação de decisão que enfrenta ou do caminho para a sua concretização, tendo apenas uma vaga idéia de qual possa ser a solução e de como poderia ela vir a ser avaliada, quando desenvolvida.

Só ao longo de um período de tempo considerável e através de um tortuoso processo, envolvendo muitos passos difíceis e uma diversidade de fatores dinâmicos, poder-se-ia chegar a uma escolha final. Seria uma decisão tomada sob ambigüidade, onde quase nada é predeterminado ou facilmente determinável.

Concluíram assim os autores que as decisões poderiam ser categorizadas:

a) pelo estímulo que as houvesse provocado onde as decisões de oportunidade e as de crise poderiam ser consideradas como os dois extremos de um *continuum*, tendo entre eles vários graus de decisões de problema;

b) pelas soluções adotadas, que poderiam estar disponíveis no ambiente, ser formuladas sob medida, ou ser uma combinação das duas;

c) pelo processo usado para chegar à decisão final.

Os autores desenvolveram um modelo geral do processo de decisão estratégica mostrado na figura 1.[13]

Consideraram lógico o delineamento de fases distintas do processo de decisão estratégica, mas não a existência de uma simples relação seqüencial entre elas. Basicamente o processo teria três fases:

a) identificação, com as rotinas centrais de reconhecimento da situação e de diagnóstico;

b) desenvolvimento, com as rotinas centrais de busca e de *design*;

c) seleção, com as rotinas centrais de peneiramento,[14] de avaliação-escolha e de autorização.

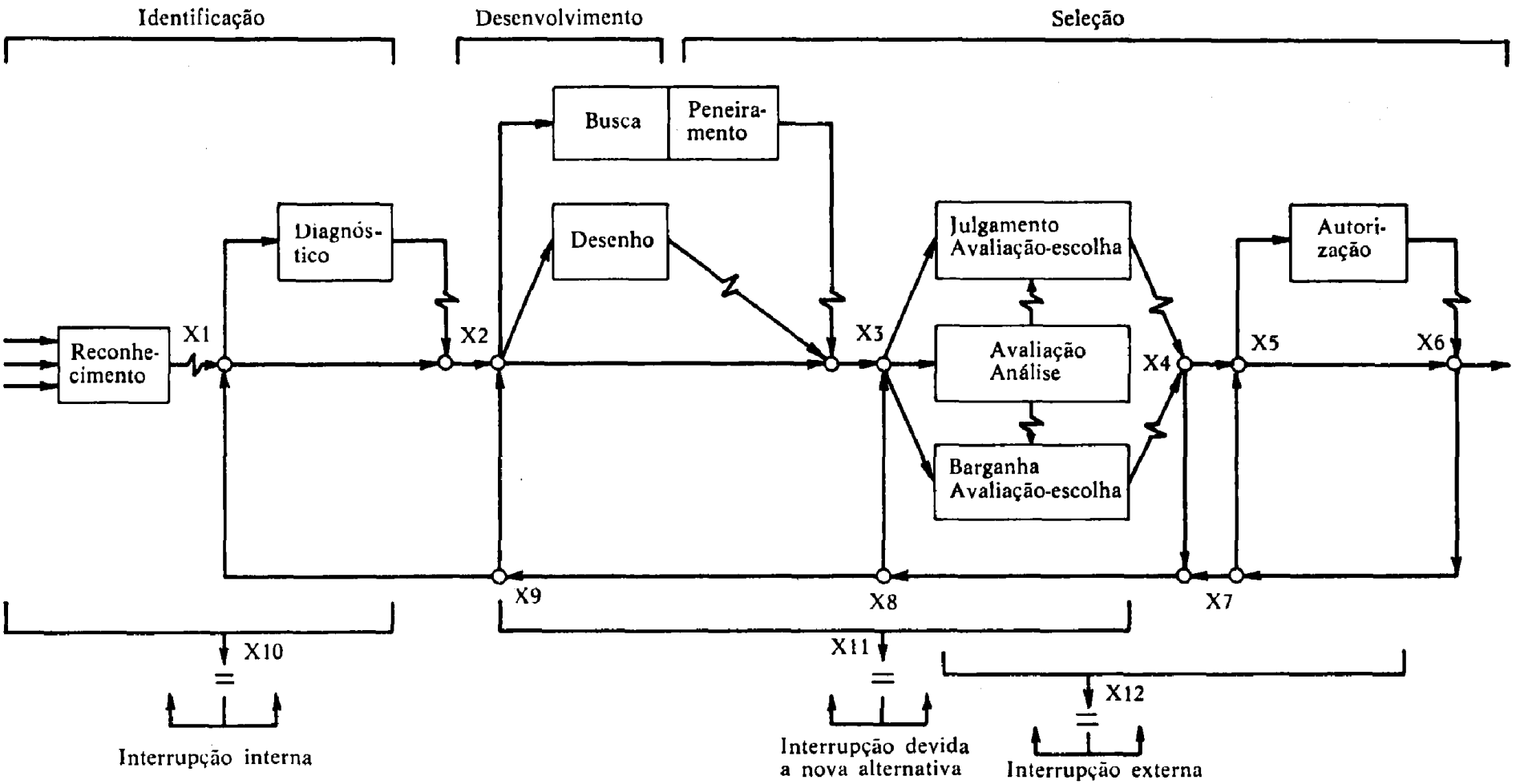
Existiriam também três rotinas de suporte: a de controle da decisão, a de comunicação e a de políticas.[15]

Seis conjuntos de fatores dinâmicos — interrupções, atrasos programados, atrasos para retroalimentação, atrasos e acelerações esporádicos, ciclos de compreensão e reciclagens devidas a falhas — ajudariam a explicar a relação entre as rotinas centrais e as de suporte. Os 12 elementos básicos de um processo de decisão estratégica seriam assim constituídos pelo conjunto dos fatores dinâmicos, das rotinas de suporte e das fases.

A linha principal que atravessa o centro do modelo mostra as duas rotinas que devem fazer parte de qualquer processo de decisão: reconhecimento da situação e avaliação-escolha de uma solução. Embora, na teoria, este seja o processo básico de decisão, desnecessário será dizer que não foi encontrado

[13] Id. ibid. p. 266-8.
[14] Significando uma sucessão de filtragens tendendo ao aperfeiçoamento.
[15] Barganha, persuasão, cooptação.

Figura 1
Um modelo geral do processo de decisão estratégica



Fonte: Mintzberg, Henry; Raisinghani, Dur & Théorêt, André. op. cit. p. 266.

um caso assim tão simples. Por isso, as três formas de programa de avaliação-escolha — julgamento, análise e barganha — são representadas em X_3.

A maioria dos processos decisórios envolve também atividades de desenvolvimento após o reconhecimento. Por isso, de X_2 parte uma ramificação da linha principal em direção às rotinas de busca e peneiramento, procurando uma solução disponível, ou em direção à rotina de *design*, a fim de formular uma decisão sob medida.

Como, virtualmente em todos os casos, o desenvolvimento era uma atividade embrionária, o modelo tem em X_4 um ramal da rotina de avaliação-escolha que permite voltar à fase de desenvolvimento, em X_9, para iniciar outro ciclo de busca ou *design*.

As soluções modificadas seguem primeiro um ou mais ciclos de busca, até encontrar uma solução disponível e, só então, a fim de modificá-la, perfazem uma série de ciclos de *design*.

Adicionalmente ao desenvolvimento embrionário, ocorre também, com freqüência, a seleção embrionária, razão pela qual existe em X_4 e X_8 um salto da rotina de avaliação-escolha em direção a ela própria.

Qualquer processo de decisão pode ou não envolver diagnóstico formal ou autorização. Prevendo isto, o modelo mostra, em X_1 e X_5, ramos que retiram o processo da linha principal e o devolvem mais tarde, quando completo. A autorização pode ser revista pelo salto em X_6 e X_7, ou prosseguir depois de novo reconhecimento ou desenvolvimento permitido por um ramal que vai da rotina de autorização em X_6 até o desenvolvimento em X_9. Há evidência de que o processo decisório pode voltar da seleção em X_4 e X_6 até o diagnóstico, para permitir uma reconsideração do conjunto da situação da decisão. Estas ramificações representam também, por exemplo, os ciclos de compreensão, a ciclagem dentro da escolha-avaliação, em X_4 e X_8, e as reciclagens por falha, desde as rotinas de escolha-avaliação em X_4 ou de autorização em X_6, de volta o redesenvolvimento, em X_9, a fim de modificar uma solução inaceitável ou desenvolver uma nova, até do retorno à rotina de escolha-avaliação, em X_8, para modificação dos critérios.

Muitos processos de decisão estratégica envolvem interrupções de algum tipo, sendo mostradas no modelo as três mais comuns. As interrupções internas ou políticas, na fase de identificação, em X_{10}, ocorrem quando não há acordo sobre a necessidade de tomar uma decisão estratégica. Tais interrupções vêm de dentro da organização e podem conduzir a uma ciclagem na rotina de reconhecimento, com o fim de resolver o desacordo através de barganha ou persuasão, ou a atrasos sistemáticos enquanto durar a resistência, ou a atividade política para removê-la.

Em X_{12} estão as interrupções externas durante a fase de seleção que, bloqueada por forças exógenas, não poderá alcançar uma solução plenamente desenvolvida.

Essas interrupções conduzem a modificações no *design* para alinhá-lo com a dificuldade encontrada, ou para completar o redesenvolvimento de uma nova solução, se necessário, ou para enfrentar diretamente a resistência através da barganha.

Em X_{11} estão as interrupções ocasionadas por novas alternativas que ocorrem normalmente perto do fim do desenvolvimento ou durante a rotina de escolha-avaliação. Isso traz o processo de volta ao *design,* a fim de elaborar ou modificar a nova opção, ou diretamente à escolha-avaliação, para imediata rejeição ou aceitação.

O modelo mostra, finalmente, ao término de cada rotina um retardamento que lhe é inerente, na forma de uma linha quebrada. Isto se deve ao fato de os atrasos de retroalimentação programados ou esporádicos separarem cada passo do processo de decisão estratégica.

Este modelo não apresenta as rotinas de suporte como forma de escolha, exceto a barganha, porque as rotinas de controle da decisão, de comunicação da decisão e de políticas podem ocorrer juntamente com qualquer outra rotina.

Assim, os autores consideram que todos os processos de decisão podem, com eventuais modificações, ser representados em termos deste modelo.

5. *Reconhecimento e resultado de uma decisão*

A preocupação governamental com o financiamento de hotéis expressou-se, em 1966, com o Decreto nº 55, que direcionava os primeiros incentivos à rede hoteleira nacional, ao mesmo tempo que definia a política nacional de turismo e criava o CNTur e a Embratur.[16] Já em 1969, começaram a surgir os primeiros projetos e até 1971 os hotéis gozaram de isenção de todos os tributos federais, exceto os encargos sociais, sendo ainda liberados de grande parte dos tributos estaduais e municipais.

Do fato se aproveitaram as grandes cadeias internacionais de hotéis e alguns grupos hoteleiros, que o utilizaram para criar as primeiras cadeias nacionais de hotéis de grande porte, apesar de a captação de recursos provenientes da dedução do imposto de renda das pessoas jurídicas vir, progressivamente, apresentando aspectos contrários aos objetivos da política pública para o setor turístico.

Ao analisar esses aspectos, Cardoso[17] verificou que a intermediação das corretoras no chamado "leilão de opções", ao intervir na maior ou menor captação de recursos, provocava um desequilíbrio entre as empresas, distorcendo o objetivo precípuo de canalizar recursos para as empresas beneficiárias, ao mesmo tempo que as percentagens cobradas oneravam os projetos e faziam rarear os investimentos, atrasando seus cronogramas físicos e, muitas vezes, inclusive, paralisando temporariamente as obras, em face da incerteza quanto ao ingresso de recursos, obrigando as empresas a recorrerem a outras fontes de financiamento que oneravam mais os empreendimentos. Desconhecia-se a exata dimensão do comprometimento de recursos e notava-se uma demora acentuada no giro do dinheiro.

O governo decidiu, assim, alterar a orientação quanto à captação de recursos dirigidos à empresa e à concessão de isenção dos impostos de renda, por 10

[16] Ver anexo 1.
[17] Cardoso, Frederico Maragliano. Comunicação ao II Curso Luso-Brasileiro de Turismo. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 1979.

anos, para empreendimentos novos e de 50% do imposto de renda para reinvestimento nos empreendimentos já existentes. Para tal, baixou o Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, criando os fundos de investimento e modificando a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais.

O Fiset-Turismo passou a fazer a captação dos incentivos dirigidos ao setor turístico, ficando a aplicação dos seus recursos sujeita a uma política geral definida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE.

Iniciou-se, aqui, um processo — consubstanciado principalmente no Decreto-lei nº 1.439/75, Decreto nº 78.379/76, que o regulamenta, e nas Resoluções nº 365, do Banco Central do Brasil, e nº 878, do CNTur[18] — que imprimiu nova orientação aos financiamentos estatais para pequenos e médios hotéis, cujo imposto de renda passa a sofrer uma redução de até 70%, por 10 anos, como promoção do turismo interno, e culminou com a classificação dos estabelecimentos hoteleiros.

O Fungetur, que até então não passava de "letra morta", tornou-se finalmente viável, sendo alimentado com recursos oriundos do "depósito compulsório"[19] até 1979.

A Embratur passou a celebrar convênios operacionais com os agentes financeiros, delegando-lhes relativa competência para a análise e aprovação direta dos projetos turísticos que lhes fossem apresentados. Também a Sudam, a Sudene e o Geres realizaram convênios de cooperação técnica com a Embratur, possibilitando a utilização efetiva do Finam, do Finor e do Funres em empreendimentos turísticos de interesse econômico para as respectivas regiões, desde que o aspecto mercadológico e o interesse para a política nacional de turismo fossem analisados pela Embratur e o CNTur decidisse favoravelmente.

Tendo ficado claro que todas as decisões importantes no setor turístico acabam tendo de ser tomadas pelo CNTur, convém observar de que modo as agências representadas neste Conselho intervêm nas decisões:

- o Ministério da Indústria e Comércio, como porta-voz do Conselho de Desenvolvimento Econômico, pronuncia-se sobre o interesse político;
- o Ministério das Relações Exteriores opina sobre os mercados externos, uma vez que lhe compete colaborar na promoção no exterior;
- o Ministério da Aeronáutica autoriza o funcionamento de novas linhas aéreas ou modificações nas existentes e dispõe sobre o uso e construção de aeroportos;
- o Ministério da Fazenda intervém na fiscalização de empresas, na utilização de incentivos fiscais e no controle de divisas;
- ao Ministério dos Transportes compete cuidar e opinar sobre a infra-estrutura rodoviária, ferroviária e portuária;
- a Seplan controla a integração do PNT no planejamento governamental geral e libera os recursos financeiros;
- a SPHAN protege o patrimônio cultural;
- a Embratur avalia tecnicamente todas as propostas apresentadas ao Conselho;

[18] Ver anexo 1.

[19] Depósito prévio que todos os viajantes ao exterior eram obrigados a fazer e que não vencia juros ou correção monetária na data de devolução.

• o Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias, nomeado pelas empresas transportadoras, defende seus interesses;

• a Federação Nacional dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares representa a indústria hoteleira;

• o Sindicato das Empresas de Turismo do município do Rio de Janeiro, por indicação dos agentes de viagens, defende os pontos de vista da classe.

As opiniões do governo são representadas, assim, pelos votos de oito conselheiros, enquanto os argumentos da iniciativa privada contam apenas com três votos. Como qualquer deliberação do CNTur precisa da maioria dos votos dos seus membros para transformar-se em política, vê-se que apenas seis votos do grupo governamental bastariam para impor ao setor privado os rumos da política.

Todavia, a diversidade dos interesses dos membros do CNTur impede a subsistência de uma relação tão simplista. Com efeito, desde o reconhecimento da necessidade de uma mudança sistemática no financiamento de hotéis, já antes de 1971, até hoje, este processo vem sendo desenvolvido. Antes de cada autorização repete-se todo o processo decisório, o que nos permite tentar programar cada decisão isolada, ressalvando que as inter-relações das decisões, ao longo dos anos, constituem o efetivo processo de decisão estratégica. Daí poder-se inferir que:

a) o processo pode ser categorizado como problema-crise, porque é grande o grau de pressão exercida sobre a agência formuladora — internamente pelos seus próprios membros e externamente por todas as forças econômico-sociais atingidas pela decisão em pauta. A urgência da decisão é devida ao agravamento das distorções, o que torna o tempo relativamente crítico. A diversidade dos interesses representados provoca grande conflito entre as alternativas. Não existe, todavia, grande dificuldade na obtenção de informações, mas há entre elas disparidades;

b) a tendenciosidade das soluções disponíveis torna necessário formular uma decisão sob medida;

c) a diversidade de origem dos membros do CNTur e a complexidade do assunto requerem sucessivos *designs*, tornando o processo dinâmico;

d) várias avaliações têm de ser feitas para chegar à escolha final, já que esta depende do julgamento de 11 conselheiros com interesses supostamente diferentes, o que exige muita análise e barganha;

e) depois da escolha supostamente final, há que se obter a autorização, ocasião em que sempre surge uma nova exigência que obriga a uma reavaliação, para chegar à escolha que será por fim, autorizada;

f) apesar de as rotinas de controle da decisão e de comunicação acompanharem todos os passos do processo, há ramificações e (re)ciclagens provocadas por novas opções e pressões externas, atrasos devidos a problemas próprios dos membros em relação às agências que representam, exigindo retroalimentação e consultas aos órgãos filiados, ciclos de compreensão para permitir melhor entendimento dos efeitos da decisão, e atrasos para vencer resistências e permitir cooptação, persuasão e barganha. O uso das três rotinas de suporte depende principalmente da figura do secretário executivo do CNTur, que, por ser funcionário público permanente do Conselho, acaba por ter sempre uma visão

mais integrada do problema e é quem, além disso, dispõe dos meios para atuar no controle, na comunicação e, sobretudo, nas políticas, visando obter o maior número possível de decisões por consenso.

Estas constatações permitem construir o quadro 1, que nos dá a idéia da complexidade do processo.

Com base no quadro 1, pode-se propor o modelo de processo de decisão de *design* dinâmico mostrado na figura 2.

Quadro 1

Processo de decisão estudado

Decisão	Mudança sistemática no financiamento de hotéis	
Duração	Mais de 10 anos	
Tipo de organização	Burocracia governamental	
Tipos de processo de decisão	Por estímulo	Problema-crise
	Por solução	Forma sob medida
	Por processo	De *design* dinâmico
Número de passos verificados	Reconhecimento	1
	Diagnóstico	—
	Busca	4
	Design	4
	Avaliação-escolha	9
	Autorização	2
	Interrupções	—
	Ramificações e ciclos	8

6. *Conclusões e recomendações*

A literatura existente sobre o assunto ainda não apresenta uma teoria aceitável, que descreva como o processo de decisão flui através das estruturas organizacionais, o que torna necessário um grande esforço de pesquisa empírica.

Os processos de decisão estratégica, apesar de profundamente complexos e dinâmicos são, todavia, suscetíveis de ter uma estrutura conceitual.

A política nacional de turismo é uma política; logo, as organizações que constituem o SNT são do tipo burocrático, podendo ser caracterizadas como agências.

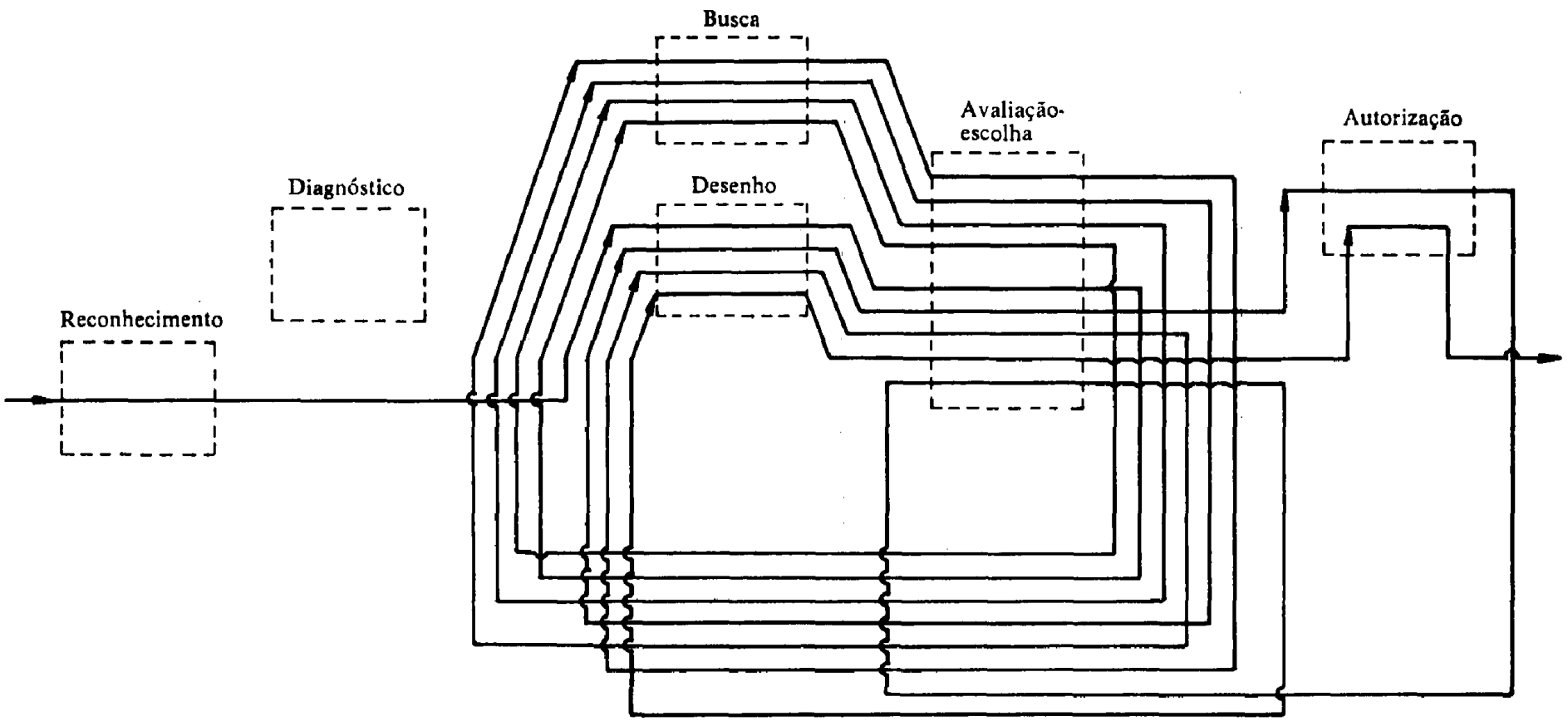
Embora tenham manifestações externas, procura-se resolver os conflitos entre as agências-membros do CNTur no seio do próprio CNTur pela persuasão ou pela cooptação, sendo relativamente comum o consenso.

A organização da formulação da política nacional de turismo tem no primeiro nível o CDE; no segundo, o CNTur e a Embratur; no terceiro, os membros representantes da iniciativa privada e os órgãos regionais de desenvolvimento.

As decisões do CNTur não têm representatividade em relação aos estados, territórios e municípios pois, na prática, o CNTur e a Embratur se integram para completar o intervencionismo da União no setor.

Em face disto, seria recomendável que fosse revista a lista dos membros do CNTur, de modo a permitir ampla participação nas decisões, e que a administração pública se preocupasse em estudar a organização do setor de turismo no Brasil assim como a formulação e avaliação de suas políticas públicas.

Figura 2
Modelo de processo de decisão de *design* dinâmico



Anexo 1

Ementário da legislação de turismo selecionada

1966. 18 de novembro: o Decreto-lei nº 55 define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e dispõe sobre incentivos fiscais para o setor.

1967. 10 de fevereiro: o Decreto-lei nº 157 concede estímulos fiscais à capitalização das empresas, reforça os incentivos à compra de ações e facilita o pagamento de débitos fiscais.

16 de fevereiro: o Decreto nº 60.224 regulamenta o Decreto-lei nº 55.

29 de dezembro: o Decreto nº 62.006 dispõe sobre os incentivos previstos no Decreto-lei nº 55.

1968. 8 de julho: a Lei nº 5.469 dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo.

31 de julho: o Decreto nº 63.067 dispõe sobre os requisitos exigidos para aprovação dos projetos específicos relacionados com a concessão de estímulos ao turismo e sua fiscalização.

1971. 27 de outubro: o Decreto-lei nº 1.191 cria o Fundo Geral de Turismo (Fungetur).

1973. 31 de janeiro: o Decreto nº 71.791 dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.

1974. 23 de julho: o Decreto-lei nº 1.338 dispõe sobre incentivos fiscais a investimentos realizados por pessoas físicas e aplica novo tratamento fiscal aos rendimentos de investimentos.

12 de dezembro: o Decreto-lei nº 1.376 dispõe sobre a criação dos fundos de investimento Finor, Finam, Fiset e Funres, designa os bancos operadores e altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais.

1975. 11 de setembro: o Decreto-lei nº 1.419 dispõe sobre a aplicação do § 2º do art. 8º do Decreto-lei nº 1.376/74, criador dos fundos de investimento.

30 de dezembro: o Decreto-lei nº 1.439 dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional, altera disposições dos Decretos-leis nºs 1.376 e 1.338, e viabiliza o Fundo Geral de Turismo.

1976. 6 de setembro: o Decreto nº 78.379 regulamenta dispositivos do Decreto-lei nº 1.439/75.

11 de outubro: o Decreto nº 78.549 dá forma atual aos estatutos da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).

25 de outubro: o Decreto-lei nº 1.485 institui estímulos fiscais ao turismo estrangeiro no país.

1977. 13 de dezembro: a Lei nº 6.505 dispõe sobre as atividades e os serviços turísticos, estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização e institui a classificação dos empreendimentos turísticos.

19 de dezembro: o Decreto-lei nº 1.587 institui, nas condições que especifica, estímulos fiscais destinados às empresas nacionais prestadoras de serviços a turistas estrangeiros no país.

20 de dezembro: a Lei nº 6.513 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.

1980. 15 de julho: o Decreto-lei nº 84.910 regulamenta dispositivos da Lei nº 6.505 referentes à classificação dos empreendimentos turísticos.

São também importantes para este estudo as seguintes Resoluções:

— nº 365, do Banco Central do Brasil: regulamenta a operação do Fundo Geral de Turismo (Fungetur);

— nº 831, do CNTur: define empreendimentos turísticos, obras de finalidade turística, serviços específicos de finalidade turística e atividades de interesse turístico que poderão ser objeto de financiamento por intermédio do Fungetur;

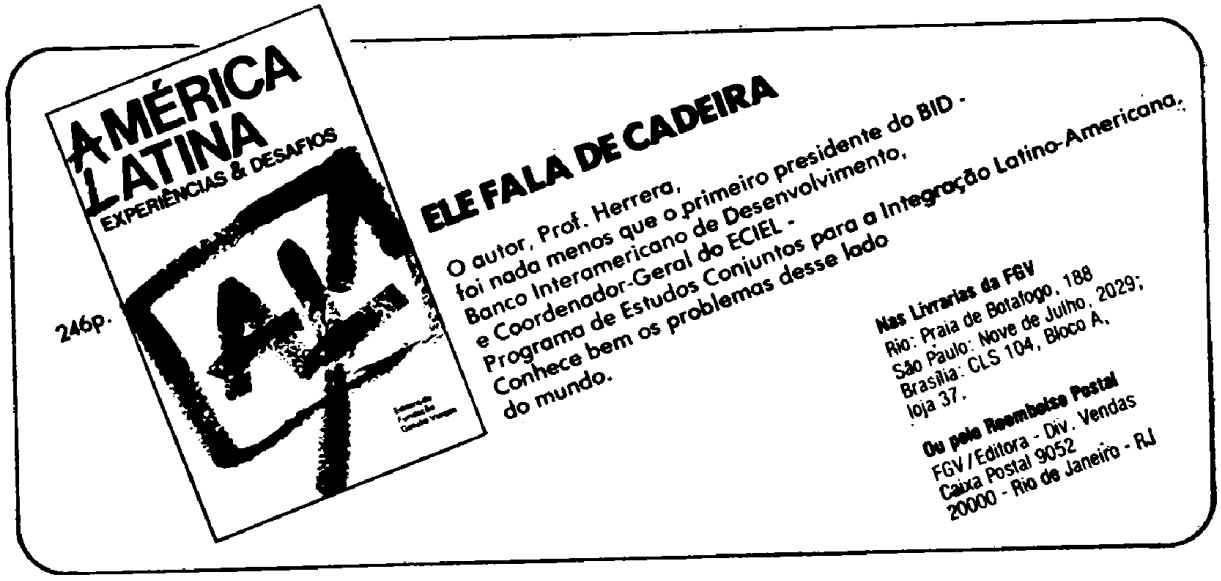
— nº 832, do CNTur: define "pequena e média empresa" para os fins do Decreto-lei nº 1.439/75;

— nº 865, do CNTur: estabelece percentuais de juros e correção monetária em financiamentos do Fungetur;

— nº 873, do CNTur: normaliza o procedimento para comprovação de despesas relativas a melhorias operacionais;

— nº 878, do CNTur: estabelece critérios para a concessão do benefício de redução do imposto de renda;

— nº 890, do CNTur: autoriza a Embratur a contratar com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, os empréstimos para o Fungetur.



NOVA LIVRARIA: Av. Pres. Wilson, 228-A (Rio)