



POLÍTICAS PÚBLICAS, ÉTICA, PLURALISMO METODOLÓGICO E O PNTⁱ

PUBLIC POLICY, ETHICS, METHODOLOGICAL PLURALISM AND THE NTP

Recebido em 01.03.2013 Aprovado em 18.03.2013

Avaliado pelo sistema *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12712/rpca.v7i1.269>

Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira

carlyle.falcao@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE) da FGV/RJ – Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

Deborah Moraes Zouain

deborah.zouain@fgv.br

Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE) da FGV/RJ – Rio de Janeiro – RJ, Brasil.

Resumo

O turismo tem sido utilizado no discurso de governos e nações como uma estratégia benéfica de desenvolvimento, quer pelo fator de aumento de emprego e redistribuição de renda, quer como causadora de baixos impactos ambientais. No entanto, uma das críticas mais recentes a esta abordagem é a de que o turismo não se desenvolve de forma sustentável e ética. Assumindo que as políticas públicas de turismo deveriam ser elaboradas de forma a contemplar os valores das comunidades residentes nos destinos, a avaliação dos impactos socioculturais gerados por seus programas deve seguir critérios capazes de refletir estes valores. Assim, este ensaio teórico tem como objetivo analisar a principal política pública de turismo do Brasil - o Plano Nacional de Turismo (PNT) - quanto ao seu valor ético e discutir metodologias de avaliação de políticas públicas de turismo. A metodologia utilizada para análise do PNT foi essencialmente bibliográfica e documental. Segundo o esquema dicotômico de pesquisa qualitativo-quantitativo e subjetivo-objetivo, mostrou-se inaptidão do principal programa público de turismo brasileiro em não prever no seu conteúdo um conjunto de indicadores capazes de avaliar se os projetos e ações desenvolvidos para o turismo estão de acordo com os valores éticos sociais dos brasileiros. Conclui-se que as metas orientadoras do Plano Nacional de Turismo não estão alicerçadas por padrões éticos de justiça social e propõe-se que o caminho do pluralismo metodológico seja uma escolha mais apropriada para conduzir a avaliação de políticas públicas de turismo.

Palavras-chave: Política Pública. Ética. Turismo.

Abstract

Tourism has been used by governments and nations as a discourse of beneficial development strategy, either by the factor of increased employment and income redistribution, either as a cause of low environmental impacts. However, one of the latest critical to this approach is that tourism does not develop in a sustainable and ethical. Assuming that the tourism public policies should be developed to take account the values of the communities living in cities, the evaluation of socio-cultural impacts generated by their programs must follow the communities values criteria. Thus, this theoretical essay aims to analyze the main tourism policy of Brazil - the National Tourism Plan (NTP) - in relation to its ethical value and discuss methodologies for evaluating tourism public policies. The methodology used for analysing PNT was essentially based on academic literature and documents. The analysis of the PNT was done according to the dichotomous schemes: quantitative-qualitative research and subjective-objective. The analysis showed ineptitude of the principal Brazilian tourism policy in not providing in its content a set of indicators to evaluate the projects and actions developed for tourism in conformation with the social ethical values of Brazilians. The conclusion is that the guiding goals of the National Tourism Plan are not underpinned by ethical standards of social justice and it is proposed that the path of

methodological pluralism is a more appropriate choice to conduct the evaluation of public policies on tourism.

Keywords: Public Policy. Ethics. Tourism.

Introdução

O turismo tem sido utilizado no discurso de governos e nações como uma estratégia benéfica de desenvolvimento, quer pelo fator de aumento de emprego e redistribuição de renda, quer como causadora de baixos impactos ambientais (BENI, 2001). Chamada por alguns autores como a “indústria sem chaminé” em alusão aos baixos efeitos poluidores das indústrias de transformação (MURPHY, 2001) não se pode, no entanto, negar que os impactos ambientais trazidos pelos mega empreendimentos turísticos sejam tão menos nocivos quanto aos das indústrias pesadas. Ao mesmo tempo, o que não dizer do processo de “comoditização” das culturas locais (APPADURAI, 1999) para atender aos padrões internacionais de serviços ao cliente e a força do capital externo que expulsa os nativos de seus territórios para construção de resorts, relegando-lhes as periferias das cidades ou qualquer outra área destinada a ser mais um bolsão de pobreza.

As críticas a esse discurso hegemônico desenvolvimentista (ZOUAIN e CRUZ, 2004) que trata o turismo apenas pelo enfoque econômico, têm trazido à tona a discussão no campo público e privado do desenvolvimento do turismo de forma sustentável. Um turismo sustentável seria aquele desenvolvido em respeito às comunidades de um destino e seus valores. Todavia, é no seio das comunidades que o turismo acontece, pois ele se apropria da cultura e dos recursos naturais dos destinos turísticos como insumo principal na elaboração dos produtos ofertados aos turistas (BENI, 2001). Em outras palavras, a maneira de se conduzir a atividade turística deveria ser pautada também em valores éticos.

Assumindo que as políticas públicas de turismo deveriam ser elaboradas de forma a contemplar os valores das comunidades residentes nos destinos e a avaliação dos impactos socioculturais gerados por seus programas deve seguir critérios capazes de refletir estes valores, este trabalho tem como objetivo analisar a principal política pública de turismo do Brasil - o Plano Nacional de Turismo - quanto ao seu valor ético e discutir metodologias de avaliação de políticas públicas de turismo.

Para atingir este objetivo o ensaio divide-se em seis seções. Após esta introdução, são discutidos os conceitos de valor e ética. Na terceira seção, faz-se uma revisão da literatura sobre políticas públicas em termos de sua concepção, implementação e avaliação. Na quarta seção encontra-se a metodologia na qual são discutidas as dicotomias qualitativo-quantitativo e subjetivo-objetivo sob o ponto de vista metodológico e de natureza científica. Na quinta seção, o Plano Nacional de Turismo é analisado à luz das dicotomias elencadas sendo seguida, por fim, pela conclusão.

Ética, valores e organizações

Muito se têm discutido a respeito da ética nas organizações. O assunto está em voga como se pode observar pela produção literária tanto dentro quanto fora do meio acadêmico. Proliferam-se publicações que discutem as relações entre ética, moral e organizações (TEODÓSIO, 2008); ética com responsabilidade social (KREITLON, 2004), ética, valores e princípios (GUBERMAN, 2008); propõe-se ainda a ética como um bem intangível que agrega valor comercial à empresa (OLIVEIRA, 2008). Afinal, o que é ética?

Segundo o Dicionário Aurélio Buarque de Holanda, ética é "o estudo dos juízos de apreciação que se referem à conduta humana susceptível de qualificação do ponto de vista do bem e do mal, seja relativamente à determinada sociedade, seja de modo absoluto".

Moral e ética são conceitos distintos, segundo Thiry-Cherques (2008): a primeira é a conduta socialmente aceita ou costumeira, enquanto a segunda é parte da filosofia que estuda os fundamentos da conduta moral e sua justificação. A “ética é uma metamoral”, é também o “dever ser”, a “parte da filosofia que se ocupa das ideias morais” (op cit. 2008, p.30). A moral nos permite

separar o certo do errado e também nos condiciona a valorar mais algumas atitudes que outras.

Apesar da dificuldade de definição precisa sobre o assunto, há dois aspectos fundamentais sobre a ética no entendimento de Chris Provis (2006): (i) as alegações éticas pretendem ter imparcialidade e universalidade, com prioridade sobre outras reivindicações; (ii) envolve questões metafísicas fundamentais sobre a nossa natureza como pessoas, como por exemplo o aborto, a eutanásia, ou questões fundamentais de valor, como o valor sobre o meio ambiente.

As organizações privadas estão sendo chamadas à responsabilidade para reavaliar o peso dos efeitos das suas atividades e corrigir suas condutas porque se equivocaram sobre o futuro da economia e da sociedade. As organizações públicas demonstram notória incapacidade de regular a vida social, a economia e de prover bens públicos, apesar da carga tributária cada vez mais elevada. Por outro lado a educação e a facilidade de acesso às informações fizeram crescer a influência dos juízos sociais sobre as empresas, governos e consumidores, fazendo parecer que os riscos ambientais e sociais ultrapassaram os limites da sustentabilidade (THIRY-CHERQUES, 2008).

Certamente que as organizações possuem uma visão desses limites diferente dos indivíduos, pois todos (organizações e indivíduos) estão imersos em seus próprios valores e perseguem diferentes objetivos. A empresa procurará aumentar seu capital maximizando os recursos que lhe são disponíveis; o cidadão buscará o seu próprio bem estar e o da sua família. Entretanto, torna-se difícil estabelecer limites para cada segmento social se não há consenso de valores.

Um princípio é uma regra geral que deve ser observada para agirmos corretamente. Um princípio ético é uma afirmação sobre a conduta necessária para estarmos de acordo com determinado valor. Porém um princípio ético deve estar conectado à determinada ação para que possa orientar nossa conduta, como é o caso, por exemplo, da justiça que é um valor significativo, mas que pouco nos orienta como devemos agir; precisaríamos de um princípio da justiça para nos mostrar como expressá-la em forma de valor e como deveríamos nos conduzir. Assim, quando a justiça é expressa sob forma de um princípio ter-se-ia que um cidadão tem os mesmos direitos e obrigações que outro e que deve-se tratar os iguais igualmente e os diferentes, diferentemente (COOPER, 1990).

O sentido da ética está ligado também ao significado de valor, segundo Morante (1943). A discussão que se origina sobre o valor é se ele pode ter ou não um caráter objetivo, já que muitos autores o entendem como subjetivo. Uma análise cartesiana denotaria o valor como sendo meramente subjetivo já que o valor dado às coisas depende da impressão de que cada pessoa tem de um objeto ou de uma realidade. Entretanto, Morante (1943) afirma que, do ponto de vista filosófico, os valores podem ser objetivados. Quando se diz: a paisagem me desagrada, não se é possível fazer discussão a esse respeito, visto que aquela realidade é íntima e pessoal. Porém, enunciando-se: a paisagem é bela, pode-se discutir sobre os valores estéticos presentes àquela paisagem.

Uma classificação e uma hierarquização de valores é apresentada por Scheler (apud MORANTE, 1943, p.304) em ordem crescente, em que os valores úteis (1) estão localizados no patamar mais baixo da escala e os religiosos (6), no mais alto:

1. Valores úteis (conveniente, inconveniente) – ex.: valor econômico;
2. Valores vitais (forte, fraco) – ex.: valor científico;
3. Valores lógicos (verdade, falsidade) – ex.: valor lógico;
4. Valores estéticos (bela, feia) – ex.: valor artístico;
5. Valores éticos (justo, injusto) – ex.: valor moral;
6. Valores religiosos (santo, profano) – ex.: valor espiritual.

Esta hierarquia de valores tem implicações em nosso modo de agir. Entre escolher salvar a vida de alguém (valor supremo) e deixar a casa queimar (valor utilitário), escolher-se-ia a primeira, a de valor mais elevado. Cabe ainda ressaltar que conforme Morante (1943, p. 305): “a teoria pura dos

valores úteis constitui o fundamento da economia”.

Segundo Sen (2000), valores amplos, como a justiça, exigem maiores sacrifícios do autointeresse dos indivíduos e maior exercício do espírito de coletividade, isto porque a razão nos faz ponderar entre nossas obrigações, interesses e valores. A razão que faz um indivíduo abdicar de interesses pessoais em favor de um princípio ético, como a justiça, é a de poder obter vantagem em termos de convívio nas regras sociais de comportamento: “a ética prática de comportamento incorpora, além de considerações puramente morais, várias influências de natureza social e psicológica, incluindo normas e princípios de certa complexidade” (Sen, 2000, p.309).

Esses valores, que conformam o comportamento social, podem surgir de diferentes maneiras: (i) pela reflexão e análise; (ii) pela observação das convenções sociais; (iii) pela discussão pública (valores validados e reconhecidos por meio de discussão); (iv) por padrões de comportamento que surgem e sobrevivem (SEN, 2000). Assim, no âmbito da administração pública, Sen (2000) acredita que o conceito de justiça social seja central na determinação dos objetivos, metas e instrumentos tanto no que diz respeito à elaboração quanto na implementação e avaliação das políticas públicas.

Sustenta-se neste trabalho a premissa de que as organizações públicas e privadas estão sendo questionadas pela sociedade sobre sua responsabilidade perante os efeitos socioambientais decorrentes de suas ações ao perseguirem objetivos carentes de valores éticos. A hierarquia de valores aqui apresentada tem como função analisar a política pública de turismo por essa escala de valores em especial, o valor ético da justiça social. Por esse motivo, o entendimento da dinâmica das políticas públicas - elaboração, implementação, avaliação - se faz necessário.

Elaborando, implementando e avaliando políticas públicas

Segundo Saravia (2006, p.7), as políticas públicas podem ser compreendidas como “um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Tais decisões são condicionadas pelo próprio fluxo, reações e modificações que elas provocam no tecido social, assim como “pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influenciam a decisão” (op cit, 2006, p.7). O autor esclarece que as políticas públicas também podem ser consideradas estratégias destinadas a diversos fins e de alguma forma são desejados pelos grupos que participam do processo decisório. Os elementos orientadores das políticas seriam a justiça social, a manutenção do poder, a consolidação da democracia e a felicidade das pessoas.

Oliver Saasa (1998, p.219) ressalta em sua conceituação sobre políticas públicas as metas e os meios adequados para alcançá-las, quais sejam: “política pública constitui um processo consciente de seleção de metas, a cargo de atores presentes no sistema decisório, e nele está compreendida a identificação dos meios para a consecução das metas”. Parada (2005) fornece-nos sua definição sobre uma política pública de excelência: “Una política pública de excelência es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero si la complementam para darle forma”(Parada, 2005, p.242).

Lenaura Lobato (1997, p. 304) menciona as demandas sociais e os grupos de interesses que moldam a intervenção estatal sob forma de política pública:

A intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não. Assim, há um momento em que a intervenção é requerida e um movimento circunscreve esta intervenção, na qual o Estado precisa “abrir-se” para a negociação de interesses diversos. É o processo político que circunscreve a política pública.

A autora esclarece que quanto mais atores sociais estiverem ativamente envolvidos no debate, mais amplo será o processo político. Trata-se dos mais diversos grupos de interesse com diferentes graus de poder e representação, desde que haja canais democráticos para expressão das demandas. Das relações desses grupos, das suas condições específicas de formação social, resultará a política pública. A capacidade de ocupar espaços, institucionais ou não, e o poder de mobilização de outros atores reside na força de um grupo de interesse e determinará se uma específica demanda será atendida ou não.

Um roteiro por fases de elaboração de políticas públicas é apresentado por Monteiro (1982), que não pretende ser o espelho daquilo que acontece na realidade, mas o recurso didático que auxilia no entendimento do processo decisório de uma política pública.

- i. Fase de reconhecimento – é a “capacidade de rastreio” do ambiente externo em que os *policy-makers* interpretam o ambiente externo;
- ii. Fase de identificação da política – a partir do diagnóstico, estabelece-se qual é o problema da política;
- iii. Fase de desenvolvimento de soluções – é a fase do design da política; tenta-se buscar soluções em políticas utilizadas em situações análogas ou em alternativas inovadoras; boa parte do tempo, dos recursos humanos e materiais concentram-se nessa fase;
- iv. Fase de seleção – fase final do processo decisório, eliminam-se as políticas inviáveis;
- v. Fase da escolha – as políticas já estão mais reconhecidas e sujeitas aos critérios analíticos;
- vi. Fase da autorização – a contrapartida formal dessa fase é a tramitação legislativa; nesta a política torna-se mais transparente tanto para a sociedade quanto para os *policy-makers*.

O aparato institucional governamental, a burocracia, desempenha importante papel no processo de determinação e implementação de políticas públicas. Subirats (1989) relaciona a burocracia com as fases do processo de determinação e implementação das políticas públicas. Assim, na agenda de atuação, a burocracia se concentra em coletar e processar informação dos diferentes beneficiados, grupos de interesses e organizações sociais, com quem mantém relações. Segue-se a geração de alternativas, para os itens da agenda ou programas de atuação definidos no nível político e finalmente a implementação, que é acompanhada pelo processo decisório.

O papel fundamental da burocracia é executar as decisões que foram tomadas no nível político. Neste processo de implementação dos programas públicos fica bem clara a influência dos burocratas. Se os objetivos são claros e definidos, os recursos são suficientes, o ambiente externo é receptível e há boa disposição dos implementadores, logo o resultado da atuação administrativa será ótimo. Entretanto, os objetivos são frequentemente difusos e inconsistentes, os recursos sempre escassos e as condições que envolvem a Administração Pública, desencorajadoras (SUBIRATS, 1989).

De forma complementar, Parada (2005, p. 239) classifica como “déficit de implementação” a diferença entre o resultado proposto e o alcançado. Ele afirma que existe uma potencialidade de melhoria na capacidade de implementação para entender como acontece essa melhoria é necessário reconhecer que o setor público é endógeno na implementação das políticas públicas. Devido a esse “déficit de implementação”, Cunha (2006) defende a realização de avaliação de políticas e programas públicos para se ter uma Administração Pública mais eficiente. Em sua opinião, a avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade de gestão e da efetividade da ação do Estado. Esta pode ainda subsidiar: o planejamento e formulação das intervenções governamentais; o acompanhamento de sua implementação e seus ajustes; as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações.

Segundo Wholey et al (1976) avaliar é verificar a efetividade de um programa quanto ao atendimento de seus objetivos. Baseia-se nos princípios de métodos de pesquisa para separar os efeitos de um programa daqueles que atuam no ambiente externo e tem também o objetivo de

melhorar ou modificar atividades em curso. Como avaliar programa necessariamente implica mensurar seu desempenho, faz-se necessário que haja critérios de avaliação para aferir os resultados pretendidos e obtidos, que nem sempre são fáceis considerando as peculiaridades do setor público.

No setor privado o critério de avaliação é a lucratividade, o aumento da clientela, a expansão dos mercados. O setor público possui objetivos múltiplos, serviços específicos e variados de difícil mensuração monetária, pois não há preços de mercado para eles, alguns dos serviços ofertados são gratuitos ou subsidiados e ainda outros são monopólios do Estado (SANTOS E CARDOSO, 2001).

Santos e Cardoso (2002, p.8) concluem: “Isto significa que não existem para o setor público indicadores diretos e sintéticos de mensuração de desempenho tais como os que geralmente se aplicam na empresa privada”, como conseqüência, a gestão pública é avaliada principalmente pelo consumo de recursos (financeiros, materiais, pessoal, etc.) em vez de medir os benefícios à população. Esses autores mencionam que a fixação de metas nos compromissos de desempenho dos contratos de gestão tornou-se um dos mais importantes fatores de avaliação governamental, graças à tendência da contratualização somada à incorporação de técnicas de avaliação e planejamento da iniciativa privada no setor público.

Da mesma forma, com o objetivo de tentar fixar critérios de avaliação aos programas de políticas públicas, utilizaremos alguns conceitos que Costa e Castanhar (2003, p.973) chamaram de “emaranhado conceitual”, quais sejam:

- i. Eficiência — termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;
- ii. Eficácia — medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;
- iii. Impacto (ou efetividade) — indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
- iv. Sustentabilidade — mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
- v. Análise custo-efetividade — similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- vi. Satisfação do beneficiário — avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
- vii. Equidade — procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

A aplicabilidade desses critérios faz-se mediante formas específicas de operacionalização, segundo esses autores; são calculadas a partir da quantificação dos resultados obtidos que se denominam indicadores. Costa e Castanhar (2003) utilizam as categorias de indicadores propostas por Schartzman: (i) indicadores simples são expressos em valores absolutos como, por exemplo, o número total de leitos hospitalares do município; (ii) indicadores de desempenho são expressos em valores relativos e requerem um padrão de comparação com, por exemplo, o número de leitos hospitalares por habitante do município; (iii) indicadores gerais são gerados com base em estatísticas ou parecer de especialistas como, por exemplo, o Índice de Preço ao Consumidor (IPC) da Fundação Getulio Vargas.

Para avaliar desempenho, há necessidade também de se definir padrões de referência de modo que

se julgue esse desempenho. Costa e Castanhar (2003) classificam tais padrões em cinco tipos:

- i. Padrões absolutos – comparam-se resultados alcançados com as metas de um programa que são padrões a serem alcançados;
- ii. Padrões históricos – comparam-se resultados obtidos em um período com outros anteriores;
- iii. Padrões normativos – comparam-se desempenho de um programa com outros similares realizados em outras regiões ou outros níveis de governo;
- iv. Padrões teóricos – são as hipóteses de resultados esperados de um programa estabelecidos durante a elaboração do mesmo;
- v. Padrões de compromisso – são os decorrentes de acordos entre as partes envolvidas na elaboração do programa e os da gestão do programa.

Na mesma linha da gestão pública eficiente e comprometida com resultados, Santos e Cardoso (2001, p.8), afirmam que a mensuração do desempenho institucional baseado em um conjunto de “indicadores-chave” é uma ferramenta poderosa de gestão. Eles ponderam que a avaliação periódica sobre gestão e desempenho possibilita uma maior eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros. Do ponto de vista dos dirigentes públicos, a avaliação incrementa a autonomia e a responsabilidade, pois esses contarão com bases sustentáveis de informação para a tomada de decisões ajudando a melhorar os sistemas de controle sobre os serviços públicos (SANTOS e CARDOSO, 2001, p.8).

Esses autores consideram que a execução de programas em que haja metas de desempenho, que expressem resultados quantitativos e qualitativos esperados, dentro de um grau de eficiência e efetividade, obterá um maior compromisso do funcionalismo público. Mas, para isso, deve existir um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e bem estruturado.

Os aspectos qualitativos de uma avaliação são também citados por Cunha (2006, p.2), para explicar o valor e legitimidade dos objetivos a serem alcançados:

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

Santos e Cardoso (2001) mencionam que se deve superar a tendência de utilização em demasia de indicadores de origem meramente estatísticos para não distorcer realidades e evitar efeitos nocivos vinculados a um excessivo uso desses critérios. O ideal seria balancear o conjunto de critérios de avaliação associados às metas com aqueles de natureza sistêmica ligados à ação administrativa.

Nesta seção apresentou-se o entendimento de políticas públicas, a sua relação com as demandas sociais e suas três fases principais: elaboração, implementação e avaliação. Emerge dessa revisão bibliográfica que o Estado busca atender às demandas sociais por meio de programas públicos, cuja elaboração são realizadas em negociações políticas e nas informações rastreadas pela burocracia estatal. Observa-se ainda que a implementação dessas políticas públicas orientar-se-ão por metas e objetivos, cujo monitoramento e avaliação processar-se-ão por um conjunto de indicadores essencialmente quantitativos. Contudo, argumenta-se neste ensaio que a metodologia de avaliação para programas públicos, em especial de turismo, seja concebida por um método plural que se utilize tanto de pesquisa quantitativa como qualitativa. Assim, indicadores não só objetivos, mas subjetivos poderiam captar os valores éticos presentes nas comunidades. Essa discussão dicotômica de métodos de pesquisa quantitativo-qualitativo e objetividade-subjetividade será apresentada a seguir.

Metodologia

Utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental (VERGARA, 2007; GIL, 2002), respectivamente, para compor o referencial teórico deste estudo e elaborar a matriz lógica (indicadores, valores, dimensão subjetivo-objetivo) com que o Plano Nacional de Turismo (PNT) foi avaliado.

Os conceitos aqui utilizados sobre políticas públicas, ética e organizações e as dicotomias metodológicas foram extraídos de livros e artigos de autores disponíveis em biblioteca e meio eletrônico. O PNT foi aqui descrito baseado nos documentos do Ministério do Turismo do seu site eletrônico e a matriz lógica para avaliação do PNT seguiu um esquema dicotômico que será discutido a seguir.

As dicotomias metodológicas: qualitativo-quantitativo e subjetivo-objetivo.

Vergara (2007, p.463) reconhece que traduzimos para o português as “recomendações do funcionalismo hegemônico” sem discutir as diferenças, a não linearidade dos fatos e a ética. Dessa forma, adere-se acriticamente e facilmente aos modismos funcionalistas importados. A autora aponta o caminho do pluralismo como escolha mais apropriada para que esta incorporação ocorra levando-se em conta as diferenças inerentes às organizações inseridas em sociedades não homogêneas.

Essa forma plural de conduzir os estudos organizacionais será aqui abordada de maneira abrangente, pois a intenção neste trabalho é o de discutir alternativas metodológicas para serem utilizadas na avaliação de políticas públicas de turismo. A fim de orientar esta reflexão, utilizaremos o conhecido esquema, para analisar a natureza da ciência social, proposto por Burrell e Morgan (apud BURRELL, 2007).

O esquema aborda a dicotomia subjetivo-objetivo dividida em quatro dimensões: (i) ontologia, (ii) epistemologia, (iii) natureza humana e (iv) metodologia, cada qual com suas perspectivas subjetivas e objetivas.

Quadro 1: Esquema para analisar afirmações sobre a natureza da ciência social

Dimensão subjetivo-objetivo		
Visão subjetiva da ciência social		Visão objetiva da ciência social
Nominalismo	← Ontologia →	Realismo
Antipositivismo	← Epistemologia →	Positivismo
Voluntarismo	← Natureza Humana →	Determinismo
Ideográfico	← Metodologia →	Nomotética

Fonte: Burrell e Morgan (2007)

Utilizando esse esquema, pode-se analisar a natureza presente em uma política pública quanto a essas diferentes visões da dicotomia subjetivo-objetivo:

- Pela visão ontológica, a política pública pode considerar os indivíduos pelo lado materialista (realismo), ou também levar em conta a realidade desses indivíduos, seus objetos e significados (nominalismo).
- Pela visão epistemológica, a lógica instrumental (positivismo) da política pública se contrapõe à sua lógica substantiva (anti-positivista) que privilegia os valores da natureza

humana.

- Pela visão da natureza humana, a política pública pode modelar a conduta individual pelo tipo de sociedade em que se vive (determinismo), ou também incorporar, nas ações dos programas, crenças e outras atitudes proposicionais de acordo com a vontade dos indivíduos (voluntarismo).
- Pela visão da metodologia, as ações dos programas públicos são mensuradas por uma única escala e um único método com base na observação dos fatos (método nomotético), mas também pela experiência pessoal, enriquecidas de valores (método ideográfico).

A controvérsia sobre essa dicotomia subjetivo-objetivo nos estudos sociais é comentada por Peci (2006) que sugere a possibilidade de se assumir três possíveis posicionamentos em relação ao debate: (i) definir-se entre objetividade e subjetividade de modo excludente; (ii) tentar alcançar uma síntese entre a dicotomia; (iii) rejeitar a dicotomia.

Sem aprofundar o mérito dessa controvérsia e para efeitos deste ensaio, a dicotomia subjetividade-objetividade servirá para, juntamente com a hierarquia de valores, mensurar em que grau a política pública nacional de turismo está comprometida com os valores éticos de um destino turístico. Pretende-se, dessa maneira, entender como são avaliados a principal política pública do turismo no Brasil.

A discussão que se origina sobre o valor levantado por Morante (1943), se o valor pode ter ou não um caráter objetivo, já que muitos autores o entendem como subjetivo, levanta a questão de como as estatísticas apresentadas sobre o turismo (número de passageiros desembarcados, gasto médio dos turistas, tempo médio de permanência no destino, etc.), podem traduzir o real sentimento de uma comunidade em relação à atividade. Por esse motivo, deseja-se refletir neste trabalho se uma epistemologia eminentemente positivista, baseada em procedimentos majoritariamente quantitativos, pode avaliar eticamente as ações das políticas públicas de turismo, haja vista que essas políticas dizem respeito também a valores subjetivos.

Nesse sentido, Misoczky (2006) realça a tradição dominante do cientificismo positivista nos estudos administrativos cujo modelo enfatiza mensurações e correlações estatísticas, direcionando os estudos naturalmente para a pesquisa quantitativa. Enquanto isso, a abordagem qualitativa fica justificada nas análises micro do sistema social na tentativa de se compreender as expectativas do indivíduo.

O pluralismo metodológico apresentado por Peci (2006, p.43), como “uma abertura acerca dos dados que os pesquisadores, no campo dos estudos sociais e organizacionais, podem coletar e basear suas reflexões” serve para refletir sobre a escolha de fontes e instrumentos de coleta de dados além daqueles considerados tradicionais.

Por essa ótica, Vieira (2006) defende ser falsa a dicotomia entre pesquisa qualitativa e quantitativa, que pode “limitar a compreensão de fenômenos administrativos e organizacionais”. O autor acredita que os métodos se complementam:

A versão qualitativa garante a riqueza de dados, permite ver um fenômeno na sua totalidade, bem como facilita a exploração de contradições e paradoxos; a versão quantitativa garante a objetividade, a possibilidade de relações causais e a possibilidade de generalização. (...) Ademais, a força de um método é a fraqueza do outro. (VIEIRA, 2006, p.15-16)

Godoi e Balsani (2006, p.91) citando Stablein, apontam para diversas designações da pesquisa qualitativa: “etnopesquisa, antipositivista, fenomenológica, etnomenológica, experiencial, ideográfica, participativa, antropológica, dialética, pragmática, (...)”. Explicam que essas várias formas de pesquisa são mais adequadas para o estudo do fenômeno social dentro do seu contexto histórico-natural e que isso só é possível “se os sujeitos forem ouvidos a partir da sua lógica e

exposição de razões” ocupando-se também com formas simbólicas, com a formação de experiências e com as necessidades sociais (GODOI e BALSANI, 2006 p.91).

Nesta seção discutiu-se o método baseado nas diferentes visões da natureza social segundo a dicotomia subjetivo-objetivo. No desdobramento dessa reflexão, o pluralismo metodológico e a dicotomia qualitativa-quantitativa surgem tanto como possibilidade de pesquisa quanto como complementaridade entre os métodos. E, nesse sentido, como uma alternativa a ser considerada na avaliação de políticas públicas. Na próxima seção analisar-se-á a principal política pública do turismo brasileiro – o Plano Nacional de Turismo – à luz da dicotomia subjetivo-objetivo e a escala de valores proposta por Scheler.

A Política Nacional de Turismo e o Plano Nacional de Turismo (2007-2010)

O desenvolvimento do turismo no Brasil está sob responsabilidade do Ministério do Turismo (MTur) desde sua criação em 2003. A política nacional de turismo é orientada pelo Plano Nacional de Turismo (PNT), elaborado por esse ministério. Para o período 2007-2010, o PNT tem como tema a frase “uma viagem de inclusão”. Este é o Plano ainda vigente para a gestão da atividade turística no Brasil haja vista que até a presente data

Com a aceção mais abrangente da palavra inclusão, o MTur pretende que a atividade turística, além de sua finalidade econômica, cumpra sua função social. Segundo o MTur (2007), a aludida “inclusão” será alcançada pela produção, criando-se novos postos de trabalho e renda; pelo consumo, absorvendo novos turistas nos destinos brasileiros.

Chegou a vez do turismo de inclusão (...): inclusão de novos clientes para o turismo interno, inclusão de novos destinos, inclusão de novos segmentos de turistas, inclusão de mais turistas estrangeiros, inclusão de mais divisas para o Brasil, inclusão de novos investimentos, inclusão de novas oportunidades de qualificação profissional, inclusão de novos postos de trabalho para o brasileiro. Inclusão para reduzir as desigualdades regionais (...) (Ministério do Turismo, p.8, 2007)

Como instrumento de gestão, o Plano Nacional de Turismo (PNT) compõe-se de metas para o período 2007-2010, que desdobram-se em macroprogramas e definem um modelo proposto de desenvolvimento em que:

(...) contempla e harmoniza a força e o crescimento do mercado com a distribuição de renda e a redução das desigualdades, integrando soluções nos campos econômico, social, político, cultural e ambiental”. Esse projeto traduz uma expectativa de resultados que vá além do lucro e da valorização do negócio simplesmente e priorize o bem-estar social. E o turismo deve construir caminhos para que possa ser, efetivamente, um direito de todos, independentemente de condição social, política, religiosa, cultural e sexual, respeitando as diferenças, sob a perspectiva da valorização do ser humano e de seu ambiente (PNT, p. 15, 2007)

Observa-se pelas afirmações no documento do MTur que a política nacional de desenvolvimento do turismo pretende se pautar em valores éticos e possui uma natureza social que pretende ser também de dimensão subjetiva. Isto é ressaltado no PNT, cuja implementação tem como pressuposto a obediência ao Código Mundial de Ética no Turismo da Organização Mundial do Turismo (OMT), ou seja, “o comportamento e a prática da atividade devem ser pautados por padrões éticos e obedecer aos princípios gerais contidos no Código Mundial da Ética no Turismo, da Organização Mundial do Turismo” (PNT, p.15, 2007).

Como as metas propostas no PNT e seus indicadores traduzem a visão do governo federal para o desenvolvimento da atividade turística no país, a análise desses indicadores e metas, à luz da hierarquia de valores (SCHELER, apud THIERY-CHERQUES, 1943) e da dimensão subjetivo-

objetivo (BURRELL e MORGAN, 2007), fornecerá um panorama da política nacional de turismo do Brasil quanto aos seus valores éticos e sua natureza social.

As quatro metas previstas no PNT estão relacionadas a: (i) o aumento das viagens domésticas, (ii) a criação de emprego e ocupação, (iii) a qualificação dos destinos turísticos e, (iv) a geração de divisas. As metas serão monitoradas segundo indicadores diretos, indiretos e indutores que serão aqui analisados segundo a hierarquia de valores proposta neste trabalho. Desse modo, espera-se avaliar qual é o grau de comprometimento ético apresentado pelas políticas públicas nacionais do turismo brasileiro.

❖ **Meta 1 - promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno**

O conceito desta meta refere-se a viagens domésticas por pessoa, dentro do território nacional, com no mínimo um pernoite no destino, não incluindo as viagens rotineiras.

No quadro abaixo, apresenta-se os indicadores diretos, indiretos e indutores para avaliação dos resultados desta meta.

Quadro 2: Meta 1 – Indicadores, hierarquia de valor e dimensão subjetivo-objetiva do PNT

Indicadores	Classificação de Valor	Subjetivo-objetivo
Direto: número de viagens internas (em milhões)	Útil	Objetivo
Indiretos		
Número de pernoites (em milhões)	Útil	Objetivo
Permanência média no destino (dias)	Útil	Objetivo
Gasto por pessoa/dia (em R\$)	Útil	Objetivo
Desembarques vôos nacionais (em milhões)	Útil	Objetivo
Número de aluguel de veículos (em mil veículos)	Útil	Objetivo
Transporte rodoviário coletivo (em milhões)	Útil	Objetivo
Ingresso em parques e atrações – brasileiros (em milhões de visitantes)	Útil	Objetivo
Ingresso em parques e atrações– estrangeiros (em milhões de visitantes)	Útil	Objetivo
Crédito ao consumidor / valores autorizados (em R\$ milhões)	Útil	Objetivo
Indutores		
Investimentos em promoção interna (em R\$ milhões)	Útil	Objetivo
Tráfego aéreo / Ass. km oferecidos (vôos reg./000 mil)	Útil	Objetivo
Tráfego aéreo / Pass. km pagos (vôos reg./000 mil)	Útil	Objetivo
Localidades atendidas pela aviação regional	Útil	Objetivo

Fonte: Plano Nacional de Turismo (2007-2010)

❖ **Meta 2: criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações**

Esta meta avalia o número de empregos e ocupações diretas, formais e informais, geradas pelo turismo, tendo como referência os números da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e as categorias do Conselho Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) que se enquadram nas atividades características do turismo.

Quadro 3: Meta 2 – Indicadores, hierarquia de valor e dimensão subjetivo-objetiva do PNT

Indicadores	Classificação de Valor	Subjetivo-objetivo
Direto: número de novos empregos (formais e informais) no turismo (em milhões)	Útil /ético	Objetivo/subjetivo
Indiretos		Objetivo
Número de estabelecimentos hoteleiros	Útil	Objetivo
Investimentos privados em meios de hospedagens programados (em bilhões)	Útil	Objetivo
Financiamento no setor privado (em R\$ bilhões)	Útil	Objetivo
Indutores		Objetivo
Taxa de crescimento do PIB (%)	Útil	Objetivo
Taxa de juros SELIC nominal (% a.a.)	Útil	Objetivo
Inflação IPCA (%)	Útil	Objetivo

Fonte: Plano Nacional de Turismo (2007-2010)

❖ **Meta 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional**

Com base em estudos de marketing e de investimentos da União, escolheu-se 65 destinos turísticos para que fossem indutores de desenvolvimento regional. Esses 65 destinos turísticos, estrategicamente espalhados por todo território nacional deveriam ser trabalhados, até 2010, para servirem de modelos indutores do desenvolvimento turístico-regional.

Quadro 4: Meta 3 – Indicadores, hierarquia de valor e dimensão subjetivo-objetiva do PNT

Indicadores	Classificação de Valor	Subjetivo-objetivo
Direto: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional	Útil	Objetivo
Indiretos		
Regiões turísticas organizadas institucionalmente	Útil	Objetivo
Empresas de turismo cadastradas no MTur	Útil	Objetivo
Indutores		
Investimentos em infra-estrutura MTur (em R\$ bilhões empenhados)	Útil /ético	Objetivo/subjetivo
Pessoas qualificadas	Útil /ético	Objetivo/subjetivo
Profissionais certificados	Útil	Objetivo
Empresas certificadas	Útil	Objetivo

Fonte: Plano Nacional de Turismo (2007-2010)

❖ **Meta 4: gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas**

Esta meta de geração de divisas refere-se exclusivamente a receita total em moeda estrangeira decorrente do turismo no País aos valores registrados pelo Banco Central do Brasil.

Quadro 5: Meta 4 – Indicadores, hierarquia de valor e dimensão subjetivo-objetiva do PNT

Indicadores	Classificação de Valor	Subjetivo-objetivo
--------------------	-------------------------------	---------------------------

Direto: gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas	Útil	Objetivo
Indiretos		
Chegada de turistas estrangeiros (em milhões de turistas)	Útil	Objetivo
Desembarques internacionais (em milhões passageiros)	Útil	Objetivo
Taxa de permanência de turistas estrangeiros (em dias)	Útil	Objetivo
Indutores		
Assentos ofertados em vôos internacionais (em milhões)	Útil	Objetivo
Investimentos em promoção externa (em US\$ milhões)	Útil	Objetivo
Ambiente econômico positivo (câmbio em R\$ / US\$)	Útil	Objetivo
Corrente de Comércio Internacional (em US\$ bilhões)	Útil	Objetivo

Fonte: Plano Nacional de Turismo (2007-2010)

Verifica-se que dos 35 indicadores para as metas do PNT somente três possuem valores éticos e uma dimensão subjetiva além da objetiva: investimentos em infra-estrutura (bem estar social); pessoas qualificadas (aperfeiçoamento do indivíduo); criação de novos empregos no turismo (oportunidade de inserção no mercado de trabalho). Isto significa que menos de 10% do total dos componentes das metas da política nacional de turismo estão comprometidos com valores éticos e cuja natureza social pode ser de dimensão subjetiva.

Mesmo que os programas previstos no PNT, como desdobramentos das metas, possuam objetivos relacionados a valores éticos e subjetivos, fica claro que plano buscará alcançar valores úteis e objetivos, como explicitados nos indicadores das quatro principais metas do Plano Nacional de Turismo (2007-2010).

Em suma, o PNT é ontologicamente determinístico, pois propõe programas e ações condicionados a metas que conformarão a conduta das populações residentes. Para monitorar esses programas/ações o MTur apresenta um conjunto de indicadores, de base positivista, descontextualizados da lógica subjetiva das comunidades locais e que naturalmente induzirá a utilização de métodos nomotéticos. Esses métodos consubstanciados na observação exclusiva de fatos não podem interpretar o real significado, para os residentes do destino, dos impactos causados pela atividade turística.

Esta seção apresentou as metas contidas no Plano Nacional de Turismo (PNT) as quais norteiam o desenvolvimento do turismo no país e fornece os indicadores de como os resultados dessa política de governo será avaliada. Esses indicadores, analisados sob as perspectivas da ética e da dicotomia subjetivo-objetivo, demonstraram que o PNT é um plano de valor utilitarista cuja natureza social é essencialmente objetiva. A seguir serão apresentadas as considerações finais deste ensaio.

Considerações finais

As organizações públicas e privadas estão, cada vez mais, sendo questionadas pela sociedade sobre sua responsabilidade perante os efeitos socioambientais decorrentes de suas ações. Uma das críticas mais recentes é a abordagem do turismo, uma atividade global, apenas pelo enfoque econômico, o que têm trazido à tona a discussão no campo público e privado do desenvolvimento do turismo de forma sustentável e ética. Um turismo sustentável seria aquele pautado em valores éticos.

A ética envolve questões metafísicas fundamentais sobre a nossa natureza como pessoas ou de valor. No âmbito da administração pública, Sen (2000) mostrou que os valores da justiça social é um conceito central na determinação dos objetivos, metas e instrumentos para elaborar, implementar e avaliar políticas públicas. Esses valores éticos estariam em uma escala de valor

superior aos valores úteis (econômicos).

Nesse sentido, acreditamos, assim como Parada (2005), que as políticas públicas sejam concebidas a partir de valores com objetivos políticos claros de tal modo a alcançar as melhores soluções técnicas, sem que estas sejam preponderantes na política. Por isso, quanto mais atores sociais estiverem ativamente envolvidos no debate público, mais amplo será o processo político e mais os valores éticos (justiça social entre eles) moldarão a política pública. Como resultado desse processo político, os policy-makers poderão interpretar as reais demandas sociais na fase de rastreamento e haverá a possibilidade de se elaborar políticas públicas espelhadas em valores éticos comunitários.

Reconhece-se as limitações da capacidade de elaboração e implementação das políticas públicas: objetivos difusos, recursos insuficientes, ambiente externo indiferente ou hostil à administração pública e suas políticas. Nessas circunstâncias, o resultado da atuação dos policy makers e da burocracia estatal será deficiente, tanto na elaboração das políticas públicas, quanto na sua implementação.

O déficit pode acontecer nessas duas fases. A análise do Plano Nacional de Turismo segundo o esquema dicotômico qualitativo-quantitativo e subjetivo-objetivo mostrou a inaptidão que o principal programa público de turismo brasileiro apresenta em não prever no seu conteúdo um conjunto de indicadores capazes de avaliar se os projetos e ações desenvolvidos para o turismo estão de acordo com os valores éticos sociais dos brasileiros. Não se pode, portanto, afirmar que as metas contidas no Plano Nacional de Turismo estão sendo alcançadas por meio de padrões éticos de justiça social.

A avaliação é um instrumento importante para a qualidade de gestão e da efetividade da ação do Estado, podendo subsidiar o planejamento, a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, os ajustes e as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. Por isso, argumenta-se que o caminho do pluralismo metodológico seja uma escolha mais apropriada para conduzir a avaliação de políticas públicas de turismo. A avaliação realizada por pesquisa quantitativa garantiria objetividade, possibilidade de relações causais e de generalização; a avaliação por pesquisa qualitativa garantiria riqueza de dados, entendimento da subjetividade e dos valores presentes nas comunidades, bem como ver os fenômenos holisticamente, facilitando encontrar os paradoxos da política.

Referências

APPADURAI, Arjun. “Disjunção e diferenças na economia cultural global”. In: FEATHERSTONE, Mike (Coord.). *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1999.

BACCHI Carol, JEWELL Paul. Introduction: Ethics and Public Policy. *Policy and Society*, vol. 26, issue 3, p. 1-3, 2007.

BENI, Mário C. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: SENAC, 2001.

BURRELL, Gibson. Ciência Normal, Paradigmas, Metáforas, Discursos e Genealogia da Análise. In: CLEGG, Stewart R. HARDY, Cynthia, NORD, Walter R.; CALDAS, Miguel, FACHIN, Roberto, FICHER, Tânia (org. ed. brasileira). *Handbook de Estudos Organizacionais*, 1 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CARTER, Novia, WHARF, Brian. *Evaluating Social Programs*. Canadian Council on Social Development. Ottawa, 1973.

COOPER Terry L. *The Responsible Administrator: an approach to ethics for administrative role*. 3rd ed. United States: The Jossey-Bass Public Administration Series, 1990.

COSTA, Frederico Lustosa, CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 2003, 37 (5), pp. 969-992.

CUNHA, Carla Giane Soares. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais_s.pdf>. Acesso em 4/2/2008. Curso “*The Theory and Operation of a Modern National Economy*”, ministrado na George Washington University, 2006. Acesso em 24/fevereiro/2008.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, Christiane K., BALSANI, Christina P.V. A Pesquisa Qualitativa nos Estudos Organizacionais Brasileiros: uma análise bibliométrica. In: BARBOSA, A., GODOI, C.K., BANDEIRA DE MELO, R. (orgs.). *Pesquisa Qualitativa*. São Paulo: Saraiva, 2006, p.89-111.

GUBERMAN, Gustavo. A Dinâmica da Social as Organizações Públicas como inibidora do Desenvolvimento no Brasil. In: *Anais do III EnAPG*, Salvador, 2008.

KREITLON, Maria Priscila. A Ética nas Relações entre Empresas e Sociedade: Fundamentos Teóricos da Responsabilidade Social Empresarial. In: *Anais do XXVIII ENANPAD*, Curitiba, 2004.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: *Revista de Administração Pública*. v.31, n.1, p.30-48. Rio de Janeiro: Editora FGV, jan./fev.1997.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional do Turismo 2007-2010*. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>. Acesso em novembro/2007.

MISOCZKY, Maria Ceci. Leituras Enamoradas de Marx, Boudieu e Deleuze: indicações para o primado das relações nos estudos organizacionais. In: VIEIRA, Marcelo M. F. ZOUAIN, Deborah. *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas. In: *Fundamentos de política pública*. Rio de Janeiro: IPEA, 1982, cap.2, p.33-53.

MORANTE, Manuel Garcia. *Fundamentos da Filosofia, I: lições preliminares*, 8ª ed. São Paulo: mestre Jou, 1930.

MURPHY, Peter E. Turismo e desenvolvimento sustentado. In: Theobald, Willian F. *Turismo global (org)*. São Paulo: SENAC, 2001.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim. *Empresas na Sociedade: Sustentabilidade e Responsabilidade Social*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PECI, Alketa. Além da Dicotomia Objetividade-Subjetividade. In: VIEIRA, Marcelo M. F. ZOUAIN, Deborah. *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PARADA, Eugênio Lahera. Implementación de las políticas y asesoria presidencial. *IX Reunión de la Rede Iberoamericana de Ministros de la Presidência y Equivalentes*. Cidade do México, 2005.

PROVIS, Chris. Ethics and Issues in Public Policy. *Policy and Society*, vol. 26, issue 3, p. 21-33, 2007.

SAASA, Oliver S. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. *Public Administration and Development*. Nova Jersey, v. 5, n.4, 1985.

SANTOS, Luiz Alberto, SANTOS Regina Luna. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. *XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del*

Desempenho Gubernamental". Caracas, 2001. Disponível em http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_1.html. Acesso em: 20/jan/2008.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria de política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elizabete. *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, S. Paulo: Cia. das Letras, 2000 (Cap. V)

SUBIRATS, Joan. *Analisis de políticas y eficacia de la administracion*. Madrid: INAP/MAP, 1989.

TEODÓSIO, Armino dos Santos de Sousa. Racionalidade e Ética na Esfera do Mercado: Em busca de Interstícios com o Estado e a Sociedade na Provisão de Políticas Sociais. In: *Anais do III EnAPG*, Salvador, 2008.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. *Ética para Executivos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. *Nota Técnica: ciência normal, paradigmas, metáforas, discursos e genealogia da análise*. In: CLEEG, Stewart R. HARDY, Cynthia, NORD, Walter R.; CALDAS, Miguel, FACHIN, Roberto, FICHER, Tânia (org. ed. brasileira). *Handbook de Estudos Organizacionais, 1 ed.* São Paulo: Atlas, 2007. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração 7ª. ed.* São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração 7ª. ed.* São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, Marcelo Milano F. Por uma Boa Pesquisa (Qualitativa) em Administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano F., ZOUAIN, Deborah. *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WHOLEY, S. Joseph, SCANLON W. John, DUFFY, G. Hugh, FUKUMOTO, S. James, VOGT, M. Leona. *Federal Evaluation Policy: analyzing the effects of public programs*. The Urban Institute. Whashington D.C., 1976.

WORLD TOURISM ORGANIZATION. *Global Code of Ethics*. Disponível em: <http://www.unwto.org/ethics/>. Acesso em: 30 de maio/2010.

ZOUAIN, Deborah Moraes, CRUZ Francisca de Oliveira. Gestão Social no Sistema Turístico Brasileiro: limites e possibilidades. In: BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros, ZOUAIN, Deborah Moraes (orgs). *Gestão em turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas*. São Paulo, Editora Aleph, 2004.

ⁱ Este artigo foi indicado para o FAST TRACK pelo CASI 2012.