

CLASSIFICAÇÃO DE MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL: O SBCLASS NA PERSPECTIVA DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CLASSIFICATION OF ACCOMODATIONS IN BRAZIL: THE SBCLASS IN THE PERSPECTIVE OF THE PUBLIC POLICY CYCLE

CLASIFICACIÓN DE MEDIOS DE ALOJAMIENTO EN BRASIL: EL SBCLASS EN LA PERSPECTIVA DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA LÚCIA RODRIGUES CAETANO¹

CAROLINA BRAGHIROLI STOLL¹

MARA JULIANE WOICIECHOSKI HELFENSTEIN¹

¹ INSTITUTO FEDERAL CATARINENSE – CAMPUS AVANÇADO SOMBRIO,
SOMBRIO, SANTA CATARINA, BRASIL.

DATA DE SUBMISSÃO: 20/02/2019 – **DATA DE ACEITE:** 18/06/2019

RESUMO: O segmento de meios de hospedagem se constitui em um dos mais lucrativos dentro da atividade turística, motivo pelo qual a iniciativa estatal brasileira tem buscado intervir de diferentes formas na regulamentação e planejamento do setor, por meio de políticas públicas que visem otimizar a prestação dos serviços. O Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) surge dessa proposta, buscando funcionar tanto como ferramenta de apoio aos turistas, quanto como mecanismo estatal de padronização dos serviços hoteleiros. No entanto, os baixos índices de adesão ao sistema trazem à tona a questão da avaliação do SBClass enquanto política pública nacional. O presente estudo objetiva analisar o SBClass dentro da lógica do ciclo de políticas, o qual busca explicitar de maneira simplificada os principais processos inerentes à elaboração e funcionamento de uma política pública. A pesquisa apresentada é de cunho descritivo e exploratório, utilizando como procedimento técnico o estudo de caso, pautado na captação de dados referentes ao SBClass e sua posterior organização nas fases do ciclo. Durante as análises do sistema, constatou-se que o SBClass de 2011

Ana Técnica em Hospedagem pelo Instituto Federal Catarinense – Campus Avançado Sombrio, Sombrio, Santa Catarina, Brasil. Acadêmica do curso de Licenciatura em Física pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: ana.caetano@outlook.com.br. Orcid: 0000-0003-2341-3847.

Carolina Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Mestre em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Balneário Camboriú, Santa Catarina, Brasil. Professora do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no Instituto Federal Catarinense – Campus Avançado Sombrio, Sombrio, Santa Catarina, Brasil. E-mail: carolina.stoll@ifc.edu.br. Orcid: 0000-0001-6309-6124.

Mara Doutora e mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Professora do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no Instituto Federal Catarinense – Campus Avançado Sombrio, Sombrio, Santa Catarina, Brasil. E-mail: mara.helfenstein@ifc.edu.br. Orcid: 0000-0003-2518-5518.



apresentou avanços em relação a seus antecessores, mas que determinados aspectos carecem ainda de discussões para aprimoramento em futuras versões dessa política.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Meios de Hospedagem; SBClass; Ciclo de Políticas.

ABSTRACT: The accommodations segment is one of the most profitable within the tourist activity, which is why the Brazilian state initiative has sought to intervene in different ways in the regulation and planning of the sector, through public policies aimed at optimizing the provision of services. The Brazilian Accommodations System of Classification (SBClass) arises from this proposal, seeking to function both as a tool to support tourists and as a state standardization mechanism for hotel services. However, the low rates of adherence to the system raise the issue of the system assessment as a national public policy. The present study aims to analyze the SBClass within the logic of the policy cycle, which seeks to explain in a simplified way the main processes inherent to the elaboration and operation of a public policy. The research presented is descriptive and exploratory, using as a technical procedure the case study, based on the capture of data referring to SBClass and its subsequent organization in the phases of the cycle. During the analysis of the system, it was verified that the SBClass of 2011 presented advances in relation to its predecessors, but that certain aspects still lack discussions for improvement in future versions of this policy.

KEYWORDS: Public Policies; Accommodations; SBClass; Policy Cycle.

RESUMEN: El segmento de medios de hospedaje se constituye en uno de los más lucrativos dentro de la actividad turística, motivo por el cual la iniciativa estatal brasileña ha buscado intervenir de diferentes formas en la reglamentación y planificación del sector, por medio de políticas públicas que apunten a optimizar la prestación de los servicios. El Sistema Brasileño de Clasificación de Medios de Alojamiento (SBClass) surge de esta propuesta, buscando funcionar tanto como herramienta de apoyo a los turistas, como como mecanismo estatal de estandarización de los servicios hoteleros. Sin embargo, los bajos índices de adhesión al sistema traen a la superficie la cuestión de la evaluación del SBClass como política pública nacional. El presente estudio objetiva analizar el SBClass dentro de la lógica del ciclo de políticas, el cual busca explicitar de manera simplificada los principales procesos inherentes a la elaboración y funcionamiento de una política pública. La investigación presentada es de cuño descriptivo y exploratorio, utilizando como procedimiento técnico el estudio de caso, pautado en la captación de datos referentes al SBClass y su posterior organización en las fases del ciclo. Durante los análisis del sistema, se constató que el SBClass de 2011 presentó avances en relación a sus antecesores, pero que determinados aspectos carecen todavía de discusiones para perfeccionamiento en futuras versiones de esa política.

PALABRAS-CLAVE: Políticas Públicas; Medios de Alojamiento; SBClass; Ciclo de Políticas.

INTRODUÇÃO

A atividade turística, enquanto foco de investimentos e atenção por parte das iniciativas privada e estatal, é considerada pela maioria dos estudiosos como sendo relativamente nova, embora seus impactos econômicos, ambientais e sociais já tenham demonstrado grande influência nos últimos anos. Dentro dessa atividade, o segmento de meios de hospedagem sempre ocupou papel de destaque, uma vez que “a hotelaria é um componente necessário ao desenvolvimento turístico dentro de qualquer destino que busque servir a

turistas, e não a excursionistas" (Cooper *et al.*, 2007, p. 384), tendo em vista que esses são caracterizados por não pernoitarem no destino. Em se tratando do desenvolvimento da hotelaria na perspectiva do turismo no Brasil, os primeiros esforços em regulamentar a atividade e seus prestadores surgem juntamente com a primeira Política Nacional de Turismo (PNT), na década de 90. Desde então, o desenvolvimento de políticas públicas ligadas à atividade turística esteve sempre vinculado às diretrizes estabelecidas em cada versão da PNT, documento que busca expressar ao longo de seu texto os caminhos que devem ser seguidos pela ação estatal dentro de cada jurisdição, a fim de alcançar os objetivos pré-estabelecidos para o turismo no país.

A concepção de um sistema que estabelecesse parâmetros segundo os quais os meios de hospedagem brasileiros deveriam funcionar remonta à década de 1980, quando por meio do Decreto nº 84.910/80, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) tornava obrigatório a todos os estabelecimentos de hospedagem nacionais o cadastro na empresa e a consequente classificação. A elaboração deste sistema foi motivada principalmente por um aumento da expressividade do setor de hotelaria no país, em um período histórico no qual o turismo como um todo alcançava cada vez mais relevância dentro do cenário internacional. Nesse sentido, garantir a qualidade dos serviços prestados se tornava pauta primordial para os gestores e agentes públicos ligados às atividades turística e hoteleira no país. Anos mais tarde, observadas as problemáticas relativas em especial ao reconhecimento do sistema de 1980 junto aos empreendimentos, a versão seria reformulada e reimplementada em 2002, por meio de uma parceria entre a EMBRATUR e a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH).

Com os baixos índices de adesão registrados no modelo de 2002, o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) surgiria em 2011 como a terceira versão de um sistema de classificação estatal para os meios de hospedagem brasileiros, amparado pela Portaria nº 100 de 16 de junho de 2011, pela Portaria nº 273 de 21 de junho de 2011 e pela Lei Geral do Turismo, a lei nº 11.771/2008. Apesar do esforço do poder público em buscar padronizar nacionalmente a classificação de meios de hospedagem, os baixos registros contabilizados pelo sistema de 2011 chamam novamente a atenção dos agentes públicos, suscitando o debate sobre quais aspectos da elaboração dessa política pública não foram corretamente trabalhados.

Partindo da premissa de que a produção científica tem como objetivo apropriar-se da realidade para melhor analisá-la, vindo posteriormente a produzir transformações no meio em estudo, é importante reconhecer a importância da produção técnico-científica como ferramenta de identificação de problemáticas na sociedade e promotora de mecanismos para solucioná-las. Dentro desse contexto, a inserção da produção científica no campo das políticas públicas de classificação no setor de hospedagem vem à tona como forma de viabilizar a produção de conhecimento sobre o tema. Nesse sentido, o presente estudo buscou identificar o processo de criação e funcionamento do SBClass enquanto



política pública de regulamentação de meios de hospedagem no Brasil, a partir da lógica do ciclo de políticas públicas.

O ciclo de políticas se constitui em uma das mais práticas abordagens para análise de uma política pública, uma vez que esquematiza a “vida” de uma política em fases individualizadas, promovendo, assim, o estudo direcionado de cada processo que envolve a criação e funcionamento de uma política pública. Para fins de aplicação nesta produção acadêmica, foi utilizada como metodologia de análise o ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2012), o qual é esquematizado nas fases de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política. Seguindo esta diretriz, foram elencados ao longo da produção os principais marcos referentes ao SBClass em cada uma das fases do ciclo de políticas, partindo da análise dos principais documentos jurídico-institucionais ligados ao sistema e de outras produções e dados disponibilizados pelo Ministério do Turismo (MTur), buscando desta forma identificar possíveis fatores que culminaram no atual contexto de funcionamento do sistema.

POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES E IMPORTÂNCIA

Desenvolvida enquanto disciplina acadêmica primeiramente nos Estados Unidos, as políticas públicas surgiram como um desmembramento da Ciência Política, interessadas em analisar principalmente questões ligadas aos Estados e seus governos. Ao longo de seu desenvolvimento, as metodologias de pesquisa e os conceitos envolvidos na formulação dessas análises acabaram por originar diferentes concepções em relação ao que seriam exatamente as políticas públicas, qual deveria ser sua área de atuação e também seu objeto de estudo.

Nessa perspectiva, Dredge & Jamal (2015, p. 287) postulam que “[...] planejamento e política são conceitos dialéticos: seus significados são socialmente construídos e dependem do contexto em que são aplicados”, sintetizando a ideia de que definir uma política pública não diz respeito apenas à política em si, mas à toda a conjuntura na qual esta se insere. Corroborando com esta visão, Wildavsky (1979, conforme Parsons, 2007, p. 32), descreve a análise de políticas como “[...] um subcampo aplicado cujo conteúdo não pode ser definido a partir de fronteiras entre disciplinas, mas com base no que parece apropriado para as circunstâncias do momento e a natureza do problema”. Abordando algumas das conceituações já postuladas para as políticas públicas, uma das mais utilizadas no campo é a elaborada por Harold Laswell, considerado um dos “pais fundadores” da disciplina. Segundo a lógica de Laswell, todo o processo decisório e de análise de uma política pode ser sintetizado em três questões básicas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Laswell, 1936, conforme Souza, 2006).

Partindo de um ponto de vista mais esquemático, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28), definem que as políticas públicas “tratam-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Os mesmos autores postulam ainda uma

definição pautada na questão de operacionalização das políticas públicas, segundo a qual:

[...] poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (Saravia & Ferrarezi, 2006, p. 29).

Considerando a questão do estudo de uma política pública, Secchi (2012) aponta ainda a existência de duas possíveis abordagens em relação a elas: a abordagem estatal e a multicêntrica. Segundo a lógica estatal, apenas o Estado pode ser reconhecido como fonte capaz de estabelecer uma política pública, enquanto no viés multicêntrico se coloca a ideia de que esse seria apenas uma das muitas instituições que compõem o complexo que o autor denomina “rede de políticas públicas”. Em se tratando principalmente do cenário mundial no pós-Primeira Guerra Mundial, a crise das democracias alicerçadas no liberalismo econômico acabou por resultar numa conjuntura política, econômica e social na qual houve uma valorização da figura do Estado enquanto regulador das atividades desenvolvidas por um país. Dentro deste novo contexto, as políticas públicas surgiram como uma espécie de ferramenta racional utilizada pelos governos para melhor atender às necessidades de uma sociedade (Dias, 2011).

No que se refere à relevância das políticas públicas em uma organização social, autores como Pinto (2008), Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014) e Mattos e Baptista (2015), destacam o viés “organizador” destes mecanismos. Essa abordagem aponta que “as políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos, fornecendo-lhes potencialmente tanto a legitimidade quanto os recursos de que necessitam para executar suas tarefas em um alto nível de inteligência, sofisticação e competência” (Wu *et al.*, 2014, p. 13). Neste sentido, torna-se de vital importância reconhecer a relevância das políticas públicas enquanto instrumento viabilizador do trabalho dos agentes públicos, uma vez que é por meio delas que se esquematizam novas formas de planejar e organizar diferentes setores de uma sociedade.

O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A necessidade em se ordenar de maneira lógica o processo por meio do qual as políticas públicas são construídas surgiu aproximadamente entre os séculos XIX e XX, influenciado pelos parâmetros rigorosos das ciências exatas e da natureza. Para Dredge e Jamal (2015, p. 290), esta busca por um mecanismo de sistematização para as políticas públicas resultou em uma conjuntura na qual:

a partir de disciplinas e campos de estudo, incluindo a política, administração pública, ciência política, desenvolvimento e planejamento regional e influenciado pela predominância do positivismo e do método científico durante quase todo o século



XX, houve uma forte procura pela prescrição do processo ideal de planejamento.

É neste contexto que surgiram diversas metodologias de análise para as políticas públicas, como o modelo *garbage can* (lata de lixo) de March e Olsen (1972), a coalização de advocacia de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o modelo do equilíbrio interrompido de Baumgartner e Jones (1993) e o ciclo de políticas públicas, o qual será a metodologia de análise abordada no presente trabalho.

Pode-se afirmar que o principal intuito do ciclo de políticas públicas é funcionar como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (Secchi, 2012, p. 33). Neste sentido, a subdivisão do processo de elaboração da política pública em fases menores facilitaria a compreensão da política como produto final das etapas, além de possibilitar a identificação das redes políticas presentes em cada uma delas, os mecanismos empregados em sua elaboração, além de eventuais inconsistências e falhas a serem corrigidas na política (Frey, 2000).

Naquilo que tange às fases que viriam a compor o ciclo de políticas públicas, ainda não há um consenso entre os autores em relação a uma sequência específica de etapas dentro do ciclo. Segundo Frey (2000), existem apenas três fases comuns à todas as propostas de ciclos: formulação, implementação e controle dos impactos, e a partir destes três pilares podem ser estabelecidas outras fases para a análise de uma política, de acordo com o contexto em estudo.

Contudo, em contraponto a essa visão do ciclo como uma sequência lógica e racional de ideias, é importante salientar que o processo de elaboração de uma política pública não se dá de maneira linear e ordenada, obedecendo estritamente a todas as etapas descritas em um ciclo. As principais críticas feitas à metodologia se referem justamente à falsa ideia de organização e lógica que ela transmite, argumentando que o isolamento do processo em fases poderia acabar por se refletir em uma abordagem individualizada de cada uma delas, ignorando a ampla gama de relações existentes entre cada etapa (Secchi, 2012; Pinto, 2008; Mattos & Baptista, 2015).

Apesar de todos os contras citados anteriormente, em virtude da característica didática do ciclo no processo de compreensão de uma política pública, esse sistema ainda vem sendo amplamente utilizado por pesquisadores, especialmente devido à praticidade do mecanismo como ferramenta de análise que permite identificar aspectos cruciais para o entendimento de uma política pública (Pinto, 2008; Frey, 2000). Seguindo este viés de raciocínio, torna-se necessário reconhecer a relevância do ciclo de políticas públicas enquanto arcabouço acadêmico de análise, viabilizando a “percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político” (Mattos & Baptista, 2015, p. 228).

O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUNDO SECCHI

Em se tratando das diferentes versões apresentadas para as fases do ciclo de políticas públicas, uma bastante recente foi a desenvolvida por Secchi (2012), na qual o autor delimita quais são, em sua visão, as sete principais etapas presentes no ciclo: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

A primeira fase do ciclo consiste na identificação do problema, o qual é considerado pelo autor supracitado como sendo “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” (Secchi, 2012, p. 34). Entende-se, no entanto, que o processo de identificação do problema está intrinsecamente relacionado à percepção dos atores políticos e da própria sociedade, uma vez que para que uma situação venha a ser considerada como problemática, faz-se necessário que ambos os setores citados a considerem como incômoda e tenham interesse em modificá-la.

A formação da agenda é tida como sendo uma fase “decisória” dentro da elaboração de uma política pública, pois mesmo em uma situação que apresente tanto um problema público quanto o empenho da sociedade civil em resolvê-lo, estes aspectos não necessariamente significam que o problema será considerado como relevante para os *policy makers* (formuladores de políticas). Neste sentido, Kingdon (1984, conforme citado em Mattos & Baptista, 2015, p. 230), define a agenda como uma “lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento”. Em termos técnicos, a agenda pode ainda ser classificada de acordo com determinadas características dos problemas que lhe servirão como objeto de trabalho (Secchi, 2012; Mattos & Baptista, 2015; Souza, 2006).

Na formulação de alternativas ocorre o estabelecimento dos objetivos que serão cumpridos por meio de uma política pública, além da elaboração das estratégias e ações que serão desenvolvidas a fim de cumprir com esses objetivos (Secchi, 2012). Em relação ao processo de seleção das alternativas, é interessante ressaltar que é nesta fase que surgem as principais “tensões” entre os atores envolvidos na elaboração da política, devido ao fato de que “muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos” (Mattos & Baptista, 2015, p. 238).

Neste sentido, a formulação de alternativas para uma política pública se baseia tanto na busca por mecanismos que permitam o cumprimento dos objetivos pré-definidos, quanto pela conciliação ou sobreposição dos interesses das partes envolvidas no processo. Logo após a formulação das alternativas, os atores da política pública selecionam quais serão as propostas que virão a ser de fato implementadas, e os objetivos aos quais estarão ligadas, o que consiste no processo de tomada de decisão (Wu *et al.*, 2014).

A etapa da implementação consiste no processo em que as alternativas previamente selecionadas são postas em prática, por meio de diferentes



mecanismos selecionados. Para Saravia e Ferrarezi (2006, p. 34), essa fase do ciclo é considerada de suma importância, visto que possibilita o “estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia”. Logo, a análise do processo de implementação possibilita aos atores identificar falhas na elaboração de uma política pública, buscando assim alternativas para resolver tais problemas.

As fases de avaliação e extinção estão intrinsecamente ligadas ao cumprimento ou não dos objetivos de uma política pública. O processo de avaliação consiste basicamente em examinar os resultados obtidos durante a vigência de uma política, a fim de estabelecer se essa foi efetiva ou não em mitigar o problema público que lhe deu origem. Neste sentido, os principais critérios utilizados na avaliação de uma política pública são a economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia e equidade (Secchi, 2012). Por fim, o processo de extinção de uma política pública se dá quando esta não é mais considerada relevante em uma sociedade, situação que pode ocorrer tanto pela resolução total do problema público, como pela ineficiência da política instituída ou perda da importância do problema na agenda (Secchi, 2012).

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CLASSIFICAÇÃO DE MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL

A busca por se classificarem os empreendimentos dentro do setor de hospedagem no Brasil já é antiga, tendo suas primeiras tentativas na década de 70 (Castro & Lara, 2014; Meira & Anjos, 2014; Knupp, 2012). Esta necessidade de regulamentação foi motivada principalmente pelo aumento substancial da atividade turística ao redor do mundo, situação que resultou em uma progressiva intensificação das ações dos governos dentro do complexo da hotelaria, com o intuito de assegurar o cumprimento de um padrão de qualidade a ser ofertado aos consumidores, a fim de manter a lucratividade em um mercado cada vez mais competitivo (Castelli, 2003; Meira & Anjos, 2014).

No tocante aos sistemas de classificação possíveis, Castelli (2003) defende que existem basicamente três modelos aplicáveis: a autoclassificação, a classificação privada e a classificação oficial. Na autoclassificação os empreendimentos classificariam a si mesmos sem a existência de um comparativo com outros estabelecimentos, ao passo que na classificação privada existiria uma avaliação pautada em parâmetros estabelecidos por uma organização privada responsável pela análise e classificação, de forma que o estabelecimento interessado na classificação precisa adequar-se às exigências prescritas. Já a classificação oficial é implementada por autoridades responsáveis, baseando-se em critérios e requisitos predeterminados para a avaliação do empreendimento, assim como ocorre com o SBClass.

Em relação à idealização de um sistema como o SBClass, Bastiani e Macedo (2016) os definem como um conjunto de elementos organizacionais, “para os quais um gestor e o governo voltam sua atenção, porque têm o interesse de saber como se comportam em relação aos níveis de desempenho desejados na perspectiva dos hóspedes” (Bastiani & Macedo, 2016, p. 94). À vista disso, entende-se que a dinâmica de elaboração de um sistema como o SBClass deve ser articulada pelos agentes públicos de forma a promover, por parte dos empreendimentos, a adequação à um modelo de gestão no qual todos os elementos da organização estão alinhados a fim de suprir as expectativas dos hóspedes quanto à qualidade do serviço ofertado. Em um setor como a hotelaria, prezar por critérios como este torna-se essencial, visto que “no mercado altamente competitivo do turismo, o fator qualidade é o único critério que se impõe de maneira natural para determinar o êxito dos produtos e serviços” (SOUZA, MEIRA & MASKE, 2012, p. 546).

O primeiro sistema de classificação de meios de hospedagem implementado legalmente no Brasil remonta ao ano de 1980, tendo este sido instituído por meio do Decreto nº 84.910/80, que tornava obrigatório o cadastro de todos os meios de hospedagem em funcionamento na EMBRATUR (Decreto nº 84.910, 1980). Posteriormente, a perda de credibilidade deste sistema, após um longo tempo em uso, faria com que os gestores estatais repensassem o modelo em vigência (Menezes & Silva, 2013), o que culminaria em uma nova matriz de classificação para meios de hospedagem, sancionada por meio da Deliberação Normativa nº 416, de 22 de novembro de 2002. Esta nova tentativa de implementar um sistema de classificação surgiu de uma parceria entre a EMBRATUR e a ABIH, tornando a partir daí o cadastro no sistema como opcional aos empreendimentos.

Assim como seu antecessor, o sistema de 2002 acabou demonstrando falhas em seu funcionamento ao longo do tempo, sendo a principal problemática aqui observada a baixa adesão ao cadastro por parte dos empreendimentos, tendo este registrado, em sua “melhor” fase, 31 meios de hospedagem, dentro de um setor que na época contava com algo em torno dos 6.000 empreendimentos (Menezes & Silva, 2013). Em virtude destes aspectos, o modelo de classificação de 2002 foi revogado em 2008, momento no qual a pauta de um novo sistema volta à agenda nacional. Assim, o SBClass foi instituído por meio da Portaria nº 100 de 16 de junho de 2011, e reafirmado pela Portaria nº 273 de 21 de junho de 2011. Os agentes estatais buscaram, na construção desse novo documento, conciliar os anseios e propostas de diversos atores relacionados ao setor de hotelaria, estabelecendo, assim, novos parâmetros para a classificação de meios de hospedagem que pudessem, de fato, auxiliar na questão de ordenação dos serviços dentro deste segmento.



O SBCLASS DE 2011

A última versão do Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) foi instituída por meio de duas legislações, uma relativa ao MTur e outra ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMetro). A existência de um sistema de classificação já havia sido anteriormente fixada pelo art. 25º da Lei nº 11.771/2008, a qual definia que o Poder Executivo ficaria incumbido de estabelecer um regulamento referente às tipologias de classificação e ao padrão de qualidade dos serviços prestados (Lei nº 11.771, 2008). Neste sentido, o Ministério do Turismo (2015, p. 3) ressalta que:

O Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) foi elaborado de forma participativa, por meio de uma ampla parceria entre o Ministério do Turismo, o Inmetro, a Sociedade Brasileira de Metrologia – SBM e a sociedade civil, e adotado como estratégia para o país, aumentando a competitividade do setor.

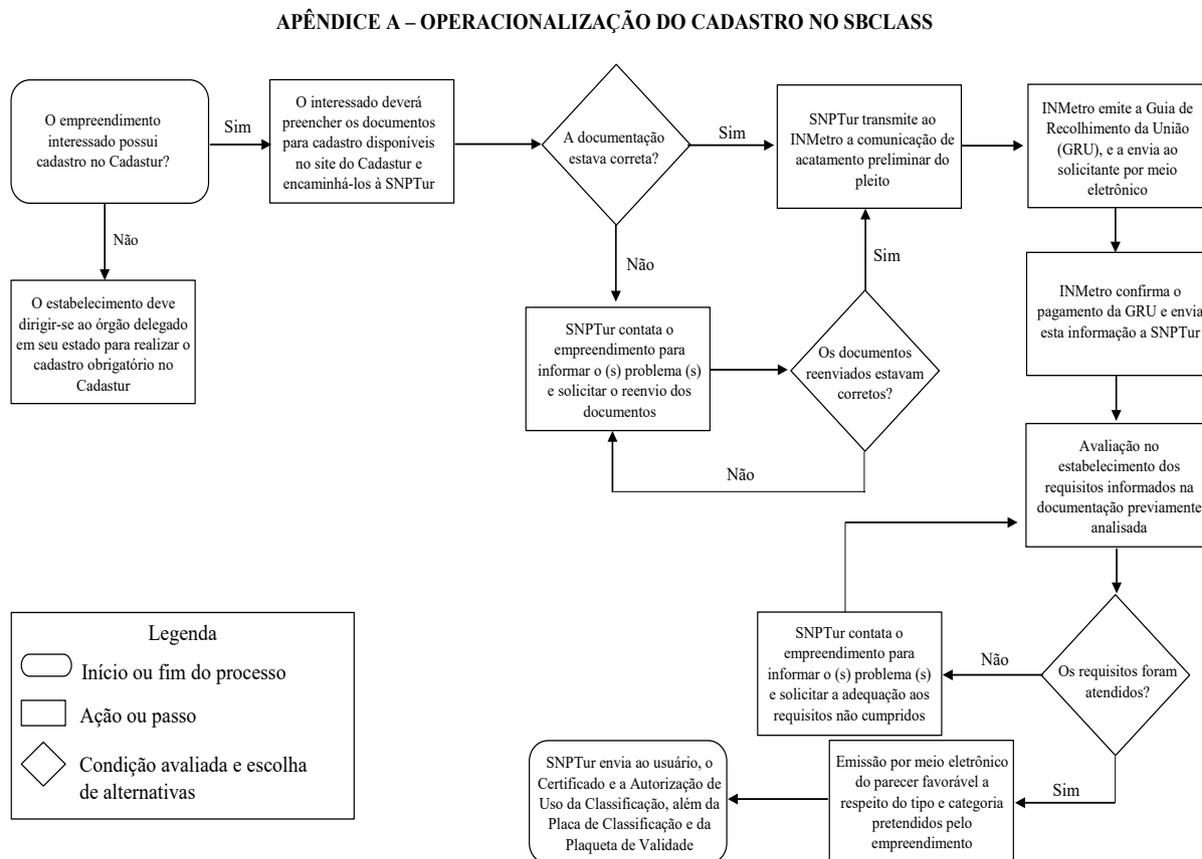
Em relação a estas justificativas para a reformulação e implementação de um novo modelo de classificação, é interessante destacar o contexto nacional no qual a construção desse mecanismo se insere. Pouco antes do início da elaboração do SBClass, o Brasil havia sido selecionado como país-sede para dois grandes megaeventos: a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Prestes a receber um fluxo de turistas jamais visto no país anteriormente, tornava-se de vital necessidade para o Brasil se adequar aos padrões internacionais seguidos dentro da hotelaria, a fim de melhor atender os turistas que se deslocavam ao país. A urgência em resolver tal problemática pode ter funcionado, na época, como um fator decisivo para a inserção da pauta na agenda novamente (Menezes & Silva, 2013).

Buscando assegurar um padrão de qualidade dos serviços prestados pelos meios de hospedagem nacionais, o SBClass foi pensado estabelecendo três requisitos básicos de avaliação: infraestrutura, serviços e sustentabilidade. Dentro de cada um destes requisitos foi esquematizada uma Matriz de Classificação, com todas as características a que cada tipo de empreendimento cadastrado deve atender, sendo que estas são ainda subdivididas em requisitos mandatórios (obrigatórios) e eletivos (opcionais, visto algumas condições). Para obter a classificação, o proponente deve atender a 100% dos requisitos mandatórios e ao menos 30% dos eletivos, passar pelo processo de preenchimento e validação de documentos, além de uma avaliação *in loco* de um representante do Inmetro (Martins & Flores, 2017; Bastiani & Macedo, 2016).

Conforme anunciado pelo Ministério do Turismo (2010), as sete tipologias de meios de hospedagem previstas pelo SBClass são a de hotel, hotel fazenda, cama e café, resort, hotel histórico, pousada e flat/apart hotel, sendo que para cada uma destas foram estabelecidos um número mínimo e máximo de estrelas possíveis, de acordo com os requisitos atendidos pelo meio de hospedagem, em uma escala que pode ir de uma até cinco estrelas (Martins & Flores, 2017).

As etapas envolvidas no processo de cadastro podem ser visualizadas na figura abaixo:

Figura 1 – Operacionalização do cadastro no SBClass*



Fonte: Elaboração da autora, 2018.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo se constitui em um trabalho teórico-analítico de abordagem qualitativa, cunho descritivo e exploratório, dedicado a analisar o sistema SBClass segundo a lógica do ciclo de políticas públicas para Secchi (2012). Para Veal (2011), a pesquisa descritiva é uma das mais utilizadas na área de Turismo e Lazer, por se tratarem de áreas sujeitas a constantes mudanças, e que precisam ser “sondadas” com certa periodicidade a fim de identificarem-se os novos padrões vigentes.

Já em relação à pesquisa exploratória, entende-se que esta se caracteriza pela busca por familiaridade com o tema que se aborda, visando à construção de conhecimento ordenado acerca deste, ou até mesmo a reformulação e levantamento de hipóteses relacionadas ao assunto (Gil, 2002). Nesse sentido e em função dos objetivos delimitados para este trabalho, foram utilizadas as pesquisas descritiva e exploratória a fim de melhor compreenderem-se os



aspectos relacionados ao desenvolvimento de um novo sistema de classificação estatal no Brasil, além de estabelecer subsídios para novas pesquisas relacionadas com o tema. No que se refere aos procedimentos técnicos adotados, a pesquisa foi conduzida na forma de um estudo de caso, destinado a compreender o processo de criação de uma política pública, como o SBClass se insere neste contexto e seu atual *status* de funcionamento. A utilização do estudo de caso se deu em virtude da característica deste tipo de procedimento que “contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Em todas essas situações, a clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos” (Yin, 2001, p. 21).

Em relação ao material considerado nas análises, foram utilizados principalmente dados secundários, provenientes de livros e trabalhos acadêmicos relacionados às áreas de políticas públicas, turismo e hotelaria, com o intuito de identificar nestas produções os principais pontos abordados naquilo que tange ao SBClass. No que se refere ao uso dos dados secundários na pesquisa em turismo, Veal (2011, p. 203) afirma que:

[...] não pareceria inteligente para a comunidade de pesquisadores gastá-los sem conseguir extrair deles todo o potencial possível de pesquisa. Isso requer que se considere cuidadosamente quais devem ser as maneiras de usar os dados disponíveis, levando normalmente a uma abordagem indutiva de pesquisa, de modo a enunciar a questão: o que esses dados podem nos dizer?

Em consonância com essa visão, buscou-se identificar nas produções analisadas referências tanto ao contexto da hotelaria brasileira quanto internacional no período histórico em que se insere o SBClass. Para tanto, a seleção do material a ser considerado utilizou informações e documentos oriundos de fontes oficiais do Ministério do Turismo, além de artigos e outras produções acadêmicas que pudessem contribuir com diferentes perspectivas sobre os eventos relacionados ao sistema analisado, suas motivações e desdobramentos.

O tratamento dos dados coletados se deu segundo a lógica da pesquisa hermenêutica, a qual é definida como a análise e interpretação do conteúdo de textos e outros documentos para a posterior síntese destes em novas perspectivas sobre um tema (Veal, 2011). Como documentos norteadores foram utilizadas nas análises as duas jurisdições que instituem oficialmente o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem, as portarias nº 273/2011 e nº 100/2011, do INMetro e MTur, respectivamente.

Em relação ao valor de ambas as portarias como documento legal, é importante ressaltar as recentes mudanças implementadas na legislação de Turismo por meio da aprovação do Projeto de Lei 2.724/2015, no dia 20 de março de 2019. Apensado ao Projeto de Lei 7.413/2017, o texto da nova lei determina, entre outros pontos, a ampliação do conceito de meios de hospedagem - agora incluindo estabelecimentos de frequência coletiva como albergues e hostels,

diminuição do número de quartos acessíveis obrigatório em meios de hospedagem e a regulamentação da hospedagem de menores de idade acompanhados por apenas um dos genitores ou um responsável legal.

Entretanto, no que se refere à regulamentação e classificação dos serviços de hospedagem, a nova redação da lei não faz menções à outros sistemas de cadastro além do Cadastur, o que deixa em aberto a reformulação ou não de um novo SBClass. Dentro deste contexto, optou-se por manter como textos-base as duas portarias previamente citadas, tendo em vista serem estas as duas principais regulamentadoras do sistema aqui em discussão, e não existindo nenhum documento mais recente que disponha sobre este.

A análise das fases do ciclo de políticas públicas foi estruturada na forma de subseções do capítulo "Resultados e Discussões", com cada uma delas se destinando a discorrer sobre uma das fases defendidas por Secchi (2012). As seções foram dispostas buscando elencar, com base nos documentos analisados, fatos, registros, processos e ações que compuseram a conjuntura na qual o SBClass foi criado e conduziu suas atividades, de forma a esquematizar a lógica segundo a qual o sistema foi idealizado e seus reais resultados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme explicitado na seção anterior, o capítulo "Resultados e Discussões" foi dividido em subtópicos referentes às fases do ciclo de políticas públicas, de forma a melhor organizar a abordagem dos eventos relacionados com a elaboração do SBClass. Dessa forma, as seções a seguir estão dispostas na sequência do ciclo utilizado como metodologia de análise, as quais são: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A fase de identificação do problema consiste na percepção de um problema público como relevante pelos *policy makers*, podendo esse reconhecimento ser condicionado por diversos fatores. Em se tratando do SBClass, é importante reconhecer que o problema público para o qual o sistema foi idealizado é muito anterior ao próprio modelo, de forma que previamente ao surgimento do SBClass já haviam sido idealizados outros dois sistemas que cumpriam praticamente as mesmas funções. Dentro dessa perspectiva, compreender como se deu o entendimento do problema que levaria, em 2011, ao surgimento do SBClass, requer retornar ao contexto e às problemáticas que originaram a criação do primeiro sistema de classificação já implementado no Brasil. Embora as legislações brasileiras que buscavam regulamentar atividades relacionadas ao turismo remontem à década de 30, a indústria hoteleira nacional apenas passa a atrair a atenção dos gestores públicos mais assertivamente nas décadas de 70/80. Nesse período, com o turismo já consolidado como fenômeno



global, grandes cadeias hoteleiras internacionais passaram a investir no Brasil, a exemplo da Hilton International Corporation, que em 1971 inaugura o hotel Hilton São Paulo. Os novos padrões de serviços, logística e gerenciamento utilizados por estas grandes redes acabaram culminando na criação de um novo modelo para a hotelaria desenvolvida no Brasil, no qual os clientes se tornavam cada vez mais exigentes, e o mercado mais competitivo.

Uma vez consolidado esse novo contexto, tornava-se imprescindível à hotelaria nacional acompanhar os novos parâmetros de qualidade e excelência na prestação de seus serviços. No entanto, essa nova necessidade surgia acompanhada de uma problemática: como garantir efetivamente um padrão de qualidade na prestação de serviços e ao mesmo tempo tornar a hotelaria brasileira competitiva a nível internacional? Partindo desse problema inicial, foi elaborado em 1980 o primeiro sistema que classificava os meios de hospedagens brasileiros. Desde então, é possível constatar que não houve de fato uma alteração no problema público por trás da criação dos sistemas de classificação. Cada reformulação dos modelos surge essencialmente de inconsistências ou problemas identificados no funcionamento de cada versão, e não de uma mudança no problema público que impulsionou sua criação.

FORMAÇÃO DA AGENDA

A formação da agenda consiste, em termos gerais, no momento em que um problema público é considerado como relevante por determinado agente e passa a ser defendido como merecedor de atenção. No caso do SBClass, a agenda do sistema foi conduzida na forma de um programa “reciclado” do governo, uma vez que foram apenas adaptados diversos mecanismos já anteriormente implementados em outras versões dos sistemas de classificação, a exemplo das matrizes utilizadas na avaliação dos empreendimentos. Em se tratando dos agentes públicos envolvidos na formulação do último SBClass, as discussões a respeito de sua criação começaram ainda em 2008, quando representantes do MTur e da indústria hoteleira passaram a buscar novas abordagens para um modelo de classificação, visto que o sistema de 2002 não havia obtido a adesão e o respaldo esperados junto aos empreendimentos.

A partir das discussões sobre o funcionamento do modelo então em vigência, e identificadas novas necessidades no contexto da hotelaria nacional, o MTur revogaria a matriz de classificação de 2002 em 2010, dando assim início aos debates oficiais relativos ao planejamento de um novo sistema de classificação. Nesse período, com o Brasil às vésperas de receber os maiores fluxos de turistas já vistos no país em função da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, a agenda governamental do MTur passou a dar atenção especial à elaboração do novo SBClass, partindo do pressuposto de que o sistema pudesse servir como suporte aos visitantes estrangeiros que buscassem por uma hospedagem.

FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Considerada uma das etapas mais importantes na elaboração de uma política pública, a formulação de alternativas corresponde a todo o processo de definição dos objetivos que se espera alcançar com o projeto discutido e as maneiras através das quais estes objetivos serão atingidos. A formulação de alternativas relativas ao SBClass se deu primeiramente com a definição do modelo de política pública por meio do qual este seria instituído, ou seja, com a decisão dos agentes públicos por continuar utilizando a estrutura de um sistema de classificação estatal para os meios de hospedagem. Além disso, também foi estipulado que o objetivo principal do novo sistema seria atuar como uma ferramenta de comunicação entre o setor hoteleiro e os turistas, buscando orientar a escolha destes por um meio de hospedagem e contribuir ainda para um aumento da competitividade dentro do setor.

Posteriormente à definição do modelo e do objetivo da política pública em questão, foram realizadas oito oficinas com a presença do Conselho Nacional de Turismo, representantes do empresariado e de associações hoteleiras, profissionais do setor e órgãos de fomento à atividade turística, contabilizando ao todo mais de 300 especialistas envolvidos no processo. O principal intuito dessas oficinas foi estabelecer as novas categorias e matrizes de classificação para os meios de hospedagem brasileiros, sendo inicialmente pautadas como possíveis categorias a classificação em hotel, hotel fazenda, cama e café, resort, hotel histórico, pousada, flat/apart hotel, e alojamento de floresta.

Embora existam poucas informações disponíveis relativas à condução das oficinas, publicações na página do SBClass no site do MTur atestam que estas teriam sido conduzidas tendo em vista oito critérios principais: legalidade, traduzida na busca por cumprir com as legislações já existentes que tornavam obrigatória a existência de um sistema de classificação; consistência, buscando elaborar ações e propostas coesas com os objetivos estabelecidos; transparência nas informações; simplicidade e acessibilidade do sistema; agregação de qualidade e competitividade no setor hoteleiro; imparcialidade na tomada de decisões; busca por constante aperfeiçoamento do sistema; e flexibilidade em relação aos critérios elaborados e a realidade do setor de hospedagem.

Paralelamente aos critérios citados, a elaboração das Matrizes de Classificação foi pensada levando em conta três grandes requisitos, os quais seriam a infraestrutura, os serviços e a sustentabilidade. Em relação à infraestrutura, buscou-se estabelecer quais seriam as instalações e equipamentos imprescindíveis para cada tipologia de meio de hospedagem (requisitos mandatórios), e quais poderiam ser considerados como suplementares a essas estruturas (eletivos). Já os serviços, de forma autoexplicativa, deveriam dirigir-se aos principais serviços oferecidos por cada categoria do SBClass. Por fim, os tópicos ligados à sustentabilidade deveriam ser elaborados tendo em vista as principais ações que poderiam ser conduzidas por cada empreendimento relacionadas ao consumo consciente de recursos.



Tendo em vista os critérios e requisitos estabelecidos, ao final das oficinas foi elaborado um documento com as matrizes pré-estabelecidas, o qual foi então disponibilizado para consulta pública, envio de sugestões e contribuições no Portal do Turismo entre os dias 13 de março e 23 de maio de 2010. Finalizada a consulta, foram contabilizados 6,4 mil acessos durante a consulta pública, e os resultados obtidos foram expostos no dia 28 de maio do mesmo ano, em uma mesa de debate no 5º Salão do Turismo, realizado no Centro de Eventos Anhembi em São Paulo.

TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão se refere tanto à seleção das alternativas que melhor se adequam aos objetivos estabelecidos para uma política pública, quanto ao processo de formalização dessa política junto à sociedade. A oficialização do sistema SBClass se deu por meio de via legislativa, por duas portarias já anteriormente citadas: a Portaria nº 100 de 2011, instituída pelo MTur, e a Portaria nº 273 de 2011, de responsabilidade do Inmetro. As duas portarias, juntamente com as Matrizes de Classificação de Meios de Hospedagem, passaram então a estabelecer os novos parâmetros para o funcionamento do SBClass, sendo estes dispositivos a materialização das decisões tomadas pelos agentes públicos.

Em se tratando da Portaria do MTur, o primeiro aspecto delimitado por esta foi a definição de uma escala de classificação que vai de uma a cinco estrelas, padrão reconhecido internacionalmente pelos turistas e utilizada em sistemas de classificação hoteleiros implementados em países como França, Itália e Reino Unido. Além disso, o art. 4º § 1º da Portaria Ministerial declarou vetado o uso de estrelas como símbolo em qualquer empreendimento que não tenha sido classificado pelo SBClass, ficando o responsável pelo estabelecimento em desconformidade com essa especificação sujeito a sanções penais. No entanto, é importante salientar que o sistema SBClass foi instituído em regime de adesão voluntária, sendo que os empreendimentos não cadastrados, embora impedidos de divulgar-se com a marca da classificação por estrelas, poderiam continuar funcionando normalmente, desde que cadastrados no Cadastur. No que diz respeito às tipologias estabelecidas, a única alteração feita entre as inicialmente propostas (abordadas na seção anterior) e o que foi determinado na Portaria do MTur foi a retirada da tipologia “Alojamento de Floresta”.

A fim de guiar o processo de avaliação dos empreendimentos quanto à classificação, as Matrizes de Classificação de Meios de Hospedagem lançadas juntamente com as Portarias supracitadas dividem-se em requisitos mandatórios e eletivos, e estabelecem todos os itens que serão avaliados pelos fiscais do Inmetro durante a inspeção dos meios de hospedagem. Complementarmente aos itens elencados, a Portaria instituída pelo Inmetro em relação ao SBClass aborda principalmente aspectos relativos à condução dos processos de avaliação feitos pelo órgão nos meios de hospedagem, além de firmar os valores cobrados aos estabelecimentos pelo serviço de avaliação, ressaltando que o pagamento do serviço não necessariamente implica a obtenção de uma classificação.

IMPLEMENTAÇÃO

O processo de implementação do SBClass foi oficialmente iniciado a partir do lançamento das duas portarias que amparavam o funcionamento do sistema, ainda no ano de 2011. A partir daí, os estabelecimentos interessados poderiam solicitar a classificação de acordo com as diretrizes estabelecidas, dando início aos trabalhos do MTur e do Inmetro em relação ao novo sistema. Para os primeiros estabelecimentos classificados foi realizada uma cerimônia solene no Brasília Palace, primeiro hotel da capital federal, em 25 de setembro de 2012. Durante o evento, o então Ministro do Turismo Gastão Vieira efetuou a entrega de 19 placas de identificação aos empreendimentos que haviam obtido a classificação pelo novo sistema, sendo que na época outros 97 meios de hospedagem se encontravam já em processo de avaliação.

No entanto, em contraponto a este primeiro panorama favorável ao sistema, um levantamento feito em março de 2013 registrou apenas 33 empreendimentos classificados em todo o Brasil, indicativo muito abaixo dos no mínimo 100 meios de hospedagem esperados pelo MTur até a data. Uma vez apontada essa defasagem em relação à adesão dos estabelecimentos, foi iniciada uma campanha de mutirões promovidos pelas Secretarias de Turismo Estaduais em parceria com o MTur, a fim de conscientizar os gestores da área hoteleira sobre a importância de aderir ao novo sistema de classificação, bem como difundir a utilização dos registros eletrônicos de hóspedes por parte dos empreendimentos. Além disso, também foram contatados na época 2.000 estabelecimentos regulamentados no Cadastur, com o intuito de incentivá-los a obter o cadastro no SBClass.

Buscando ainda outras estratégias para ampliar a abrangência do sistema, o MTur firmou uma parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), de forma que as duas entidades passariam a atuar juntas na promoção do SBClass junto aos gestores. No entanto, ambas as estratégias adotadas pelo Ministério acabaram não obtendo o retorno esperado pelo órgão, que continuou registrando números de classificados aquém das metas estabelecidas para o sistema, sendo que em 2016 o processo de emissão de certificados foi oficialmente suspenso. Os números de empreendimentos cadastrados no sistema por ano, de 2012 a 2016, podem ser visualizados na tabela abaixo.



Tabela 1 – Número de empreendimentos cadastrados no SBClass por ano

Ano	Número de empreendimentos cadastrados
2012	26
2013	44
2014	58
2015	59
2016	59

Fonte: Elaboração da autora (2018), com base em Ministério do Turismo (2013; 2014; 2015; 2016; 2017).

AVALIAÇÃO E EXTINÇÃO

Em relação à avaliação do SBClass enquanto política pública estatal, é interessante considerar as duas metodologias possíveis no que se refere ao processo de julgamento desse sistema: a avaliação *in itinere* (ou de monitoramento) e a *ex post* (posterior à implementação). Quando os agentes públicos responsáveis pelo SBClass se confrontaram com os baixos demonstrativos abordados na seção anterior, teve início um intenso processo de avaliação do sistema que se encontrava em funcionamento, a fim de se reconhecerem quais problemáticas estariam influenciando no insucesso do modelo então instituído. Uma das primeiras medidas tomadas nesse sentido foi a realização de uma pesquisa em 2013, na qual foram consultados cerca de 800 meios de hospedagem regulamentados junto ao Cadastur, com o intuito de compreender quais as principais dúvidas e dificuldades encontradas pelos gestores hoteleiros que estariam influenciando na não adesão destes ao SBClass.

Nessa mesma perspectiva, por meio da análise dos Relatórios de Gestão do Exercício do Mtur de 2011 a 2016 (a partir deste ano não foram divulgados novos Relatórios), é possível perceber que o SBClass foi citado em todos os documentos como obtendo um rendimento abaixo das metas previstas para cada exercício, sendo então propostas novas estratégias para a implementação deste. Um caso bastante específico dessa situação foi o do Relatório de Gestão do Exercício 2015 (BRASIL 2016), o qual identificou que, em relação ao SBClass, os principais pontos que estariam dificultando o interesse dos gestores no sistema seriam os custos relativos à classificação, a burocracia envolvida no processo e o caráter voluntário da classificação.

Em uma conjuntura claramente desfavorável à manutenção do sistema nos moldes em que vinha funcionando, no dia 17 de fevereiro de 2017, o então Ministro do Turismo Marx Beltrão submeteu à apreciação do Presidente da República o projeto de lei nº 7.413/2017, que trata sobre alterações na Lei Geral do Turismo de 2008, além de um documento com as motivações envolvidas por trás da proposta. Uma destas motivações, que poderia ser considerada como o marco da extinção da versão do SBClass discutida neste trabalho, é

aquela contemplada no item 3 do referido documento, em que, após salientar a incongruência dos gastos envolvidos na elaboração e implementação do sistema com os resultados obtidos em número de cadastrados, Beltrão determinou a desativação do SBClass então em funcionamento, argumentando que o Ministério iniciaria uma série de estudos para a construção de novas matrizes de referência para a hotelaria nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não tenha alcançado a repercussão esperada junto aos empreendimentos hoteleiros, o SBClass lançado em 2011 contou, em sua elaboração, com muitos pontos positivos quando comparado aos dois modelos anteriormente criados. A idealização de matrizes diferentes para cada tipologia de empreendimento, o foco em aspectos relacionados à prestação do serviço e não somente às instalações do meio de hospedagem, bem como a adoção do símbolo internacionalmente reconhecido da classificação por estrelas foram critérios considerados essenciais para a diferenciação e aprimoramento do SBClass, uma vez que estes são fatores apontados como as principais falhas por trás dos outros sistemas já implementados.

No entanto, mesmo com as alterações citadas sendo incorporadas ao sistema, o SBClass de 2011 continuou apresentando algumas problemáticas ao longo de sua construção e divulgação, não sendo, assim, capaz de alcançar o status almejado com sua implementação. Dentre essas pode-se destacar, por exemplo, a proposta das campanhas de divulgação do sistema por meio de acordos entre o MTur e outras entidades, a fim de conscientizar os empreendimentos sobre a importância da adesão ao sistema. Embora possuísse grandes chances de culminar em resultados positivos, essa estratégia acabou por não ser efetivada devido a “mudanças de gestão ocorridas no Ministério”, de acordo com o Relatório de Gestão do Exercício de 2015 divulgado pelo MTur. Desde o início das discussões sobre o novo SBClass o MTur contou com 11 diferentes ministros, os quais possuíam ideias e projetos diversos, de forma que o sistema de classificação se manteve oscilando na lista de prioridades dos agentes responsáveis em cada mandato.

Além disso, com a disseminação dos sites de busca e avaliação online e com a procura massiva dos turistas por este tipo de ferramenta, muitos empreendimentos brasileiros acabaram optando conscientemente por não aderirem ao SBClass em virtude dos custos e da burocracia envolvidas no sistema, investindo na divulgação em plataformas alternativas, como o Booking, Trivago e TripAdvisor, ou na classificação de rankings como o Guia Quatro Rodas. Por serem mecanismos mais comumente utilizados e conhecidos pelos hóspedes, e nos quais os próprios consumidores podem fazer reclamações e expressar opinião sobre o empreendimento visitado, este tipo de plataforma vem ganhando cada vez mais espaço no contexto da hotelaria nacional, demonstrando com isso algumas tendências específicas de quem procura por um hotel.



A análise do SBClass dentro do ciclo de políticas demonstrou que, embora o processo de elaboração e implementação do sistema já tenha demonstrado alguns avanços, ainda existem diversos pontos que necessitam de reformulações para que o sistema obtenha os resultados esperados deste enquanto política pública. A inserção de novas tipologias, promoção de incentivos para que os empreendimentos busquem a classificação, divulgação do SBClass junto aos consumidores, além de uma revisão na logística de fiscalização do sistema são apenas alguns aspectos que ainda se mostram carentes de atenção por parte dos agentes públicos, a fim de que o sistema possa continuar evoluindo e se aperfeiçoando. Sendo assim, ressaltase a importância de novas pesquisas a partir da que foi aqui explicitada, a fim de utilizar as considerações traçadas nesta produção como subsídio na elaboração de novos modelos para a classificação e organização do setor de meios de hospedagem no Brasil.

REFERÊNCIAS

- Bastiani, S. N. A. C & Macedo, S. R. (2016) . Sistema Brasileiro de Classificação de Meios De Hospedagem (SBClass) na Perspectiva dos Hóspedes. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, 6 (Especial), 93 - 114 .
- Castelli, G. (2003). **Administração Hoteleira**. (9 ed.). Caxias do Sul: EducS.
- Castro, A. C. C. & Lara, L. M. M. (2004, junho). O sistema brasileiro de classificação de meios de hospedagem e a hotelaria no Brasil. **Anais do Fórum Internacional de Turismo do Iguaçu**. Foz do Iguaçu, SC, Brasil, IX.
- Cooper, C. (Ed.). n/a **et al.** (2007). **Turismo: Princípios e Práticas**. Porto Alegre: Bookman.
- Decreto nº 84.910 (1980, 15 de julho). Regulamenta dispositivos da Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, referentes aos Meios de Hospedagem de Turismo, Restaurantes de Turismo e Acampamentos Turísticos ("Campings"). Brasília, DF: Presidência da República.
- Deliberação Normativa nº 416, de 22 de novembro de 2002. (2002, 22 de novembro). Brasília, DF: Presidência da República.
- Dias, R. (2011). **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Atlas.
- Dredge, D., & Jamal, T. (2015). Progress in tourism planning and policy: A post-structural perspective on knowledge production. **Tourism Management**, 51, 285-297.
- Frey, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21.
- Gil, A.C. (2002). **Como elaborar projetos de pesquisa**. (5 ed.). São Paulo: Atlas.
- Knupp, M.E.C.G. (2012) . Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil. **Revista de Investigación en Turismo y Desarrollo Local**, 5 (13).

- March, J.G.; Olsen, J.P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.
- Mattos, R. A. & Baptista, T. W. F. (2015) **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde**. Porto Alegre: Rede Unida. Recuperado em 04 abril, 2018, de <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>.
- Martins, L. A. V. & Flores, L. C. S. (2017) . Comportamento Estratégico: Perfil dos Gestores Hoteleiros da Região do Vale do Itajaí/Santa Catarina. **Revista Hospitalidade**, 14 (2) , 01-23 .
- Meira, J. V. S. ; Anjos, S. J. G. **Gestão de Pessoas nas Redes Hoteleiras: Análise das Competências dos Colaboradores**. In: Francisco Serra, Carlos Afonso; António C. Santos. (Org.). *Abordagens Contemporâneas em Hotelaria e Restauração*. 01 ed. Faro - Portugal: Tourism & Management Studies, 2014, v. 1, p. 113-125.
- Menezes, P. D. L. & Silva, J. C. (2013). Análise Do Sistema Oficial de Classificação dos Meios de Hospedagem do Brasil. **Revista Iberoamericana de Turismo**, 3, 57–70.
- Ministério do Turismo e Fundação Universa. (2010). **Cartilha de Orientação Básica: Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem**. Recuperado em 12 abril, 2018, de http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/programas_acoes/Arquivos/Cartilha_1__PROCESSO_DE_CLASSIFICAxO.pdf.
- Ministério do Turismo. (2015). **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Recuperado em 15 setembro, 2018, de http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/relatorios/Auditoria_2016/RG_SE_2015_E_contas_22.,_08_2016.pdf.
- Parsons, W. (2007) . **Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: Flacso.
- Pinto, I. C. M. (2008). Mudanças nas Políticas Públicas: A perspectiva do ciclo de políticas. **Políticas Públicas**, 12, 27-36.
- Portaria nº 273, de 21 de julho de 2011. (2011, 21 de julho). O Presidente do Instituto Nacional De Metrologia, Normalização E Qualidade Industrial - INMETRO, no uso de suas atribuições, conferidas no § 3º do artigo 4º da Lei n.º 5.966, de 11 de dezembro de 1973, no inciso I do artigo 3º da Lei n.º 9.933, de 20 de dezembro de 1999, e no inciso V do artigo 18 da Estrutura Regimental da Autarquia, aprovada pelo Decreto nº 6.275, de 28 de novembro de 2007. Brasília, DF: Presidência do INMETRO.
- Sabatier, P. Jenkins-Smith, H. . **The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners** In SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993. p.211-235.
- Saravia, E. & Ferrarezi, E. (2006). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília, Enap. Recuperado em 04 abril, 2018, de http://www.ena.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23.



- Secchi, L. (2012). **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, **16**, 20-45.
- Souza, E. C, Meira, J. V. S & Maske, D. C . (2012) . A Medição da Qualidade dos Serviços Prestados em Hotéis de Balneário Camboriú, SC: Uma Aplicação do Modelo SERVQUAL. **Rosa dos Ventos**, 4 (4), 545-555 .
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). Punctuated equilibrium theory. **Theories of the policy process**, 175-202.
- Veal, A.J. (2011). **Metodologia de Pesquisa em Lazer e Turismo**. São Paulo: Aleph.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: Enap.
- Yin, R. K. (2001). **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman.

Contribuição de cada autor na construção do artigo:

Ana Lúcia Rodrigues Caetano: Pesquisadora.

Carolina Braghirolli Stoll: Orientadora.

Mara Juliane Woiciechoski Helfenstein: Co-orientadora.

