

AGENDA GOVERNAMENTAL E TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO TURISMO NO BRASIL

Fabiola Cristina Costa de Carvalho¹

Resumo:

Um conjunto de questões condiciona a formação das agendas públicas. Em um contexto geral, as políticas de turismo são influenciadas por valores culturais e ideológicos, pela conjuntura sociopolítica e econômica e por estruturas institucionais, que refletem as tendências e inquietações debatidas no período de sua elaboração. Sopesando tal argumento o objetivo deste artigo é analisar o percurso da agenda do turismo no Brasil a partir de três aspectos fundamentais: as questões que desencadearam o processo de elaboração das políticas públicas para o setor ao longo do tempo; os atores que participaram do desenho das políticas e os fatores que interferiram nessa dinâmica. É um estudo teórico baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Especificamente, investiga-se a conjuntura que propiciou a incorporação da temática do turismo nas discussões do governo, assim como os elementos relevantes e os instrumentos que mobilizaram a configuração das políticas para esse campo. A relevância do estudo reside na contribuição para a agenda de pesquisa sobre a administração pública do setor e a trajetória da agenda pública do turismo no Brasil, evidenciando algumas características marcantes que modelaram esse processo e suas implicações no momento presente. Como considerações aponta-se que apesar dos avanços alcançados, as falhas quanto à duplicidade de planejamento e a comunicação ineficiente entre os gestores e os *policy makers* são barreiras para que os objetivos das políticas sejam alcançados em sua plenitude.

Palavras-chave: Turismo. Políticas Públicas. Decisões Políticas.

GOVERNMENTAL AGENDA AND INSTITUTIONAL PATH OF TOURISM IN BRAZIL

Abstract:

A set of questions determines the shaping of public agendas. In a general context, tourism policies are influenced by cultural and ideological values, by the socio-political and economic conditions and institutional structures that reflect the trends and concerns discussed during its development. Basing in such an argument the aim of this paper is to analyze the course of the tourism agenda in Brazil based on three fundamental aspects: the issues that triggered the process of shaping public policy for the sector over time; the actors who participated in the design of policies and factors that interfere in this dynamic. It is a theoretical study based on bibliographical and documentary research. Specifically, it is investigated the circumstances that led to the incorporation of the thematic of tourism in discussions of government, as well as the relevant elements and tools that mobilized the configuration of policies for this field. The relevance of the study lies in contributing to the research agenda on public sector administration and the path of the tourism public agenda in Brazil, demonstrating some remarkable features that have shaped this process and its implications in the present moment. As considerations it is pointed out that despite the progress achieved, the faults of duplicate planning and inefficient communication between managers and *policy makers* are barriers that policy objectives are succeeded in its fullness.

Keywords: Tourism. Public Policy. Political Decisions.

AGENDA GUBERNAMENTAL Y TRAYECTORIA INSTITUCIONAL DEL TURISMO EN BRASIL

Resumen:

Un conjunto de preguntas determina la formación de las agendas públicas. En un contexto general, las políticas turísticas se ven influidas por los valores culturales e ideológicos, las condiciones socio-políticas y económicas y las estructuras institucionales que reflejan las tendencias y preocupaciones discutidas en el período de su desarrollo. En base a este argumento el objetivo de este trabajo es analizar la ruta de la agenda del turismo en Brasil a partir de tres aspectos fundamentales: las cuestiones que desencadenaron el proceso de formulación de la política pública para el sector a través del tiempo; los actores que participaron en el diseño de políticas y factores que interfirieron en esta dinámica. Se trata de un estudio teórico basada en una investigación bibliográfica y documental. En concreto, se investiga las circunstancias que llevaron a la incorporación del tema del turismo a las discusiones gubernamentales, así

¹ Doutoranda em Ciências Sociais – Universidade Autónoma de Sinaloa/México. Mestre em Administração Pública. Graduada em Turismo. Email: fabiolacarvalho.tur@hotmail.com

como los elementos e instrumentos pertinentes que movilizaron a la configuración de las políticas en este campo. La relevancia del estudio es contribuir a la agenda de investigación en el sector de la administración pública y la trayectoria de la agenda turística pública en Brasil, demuestran algunas características notables que han dado forma a este proceso y sus implicaciones en el momento presente. Como consideraciones, cabe señalar que a pesar de los progresos realizados, las lagunas en la duplicación de la planificación y la comunicación ineficiente entre los directivos y los responsables políticos son barreras para que los objetivos de los *policy makers* sean alcanzados en su plenitud.

Palabras clave: Turismo. Políticas Públicas. Decisiones de Política.

1 INTRODUÇÃO

A formação das agendas públicas é baseada na discussão de um conjunto de questões que interessam aos atores envolvidos na formulação das políticas em períodos específicos (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2005; CALDAS, 2007; PAGE, 2008). Tais medidas devem ser observadas a partir da conjuntura sociopolítica e econômica, em que complexas ações e relações entre atores interessados se refletem nas estratégias e ações concretas (SOLHA, 2002; ZACCHI, 2005; MÜLLER et al., 2011). Deste modo, em um contexto geral, as políticas de turismo são influenciadas por valores culturais e ideológicos, pelo ambiente político e por estruturas institucionais, que refletem as tendências e inquietações debatidas no período de sua elaboração (HALL, 2001; SOLHA, 2004).

Segundo Goeldener e Richie (2002) o enfoque histórico-institucional foi pouco usado no campo do turismo até o início da década de 2000, e tal situação permanece até a década de 2010. Essa abordagem teórica se basearia na análise da evolução do turismo e das instituições a ele relacionadas, considerando questões como o impacto de inovações, os momentos de crescimento e declínio da política, bem como as mudanças de interesse relacionadas ao desenvolvimento do setor. Tais aspectos poderiam sustentar um exame das escolhas políticas, seus resultados reais e as implicações subsequentes, que levaram a manutenção de certos posicionamentos ou motivaram mudanças no planejamento turístico, por exemplo, em um país.

Guiado por essa linha argumentativa o objetivo desse artigo é analisar o percurso da agenda do turismo no Brasil a partir de três aspectos fundamentais: as questões que desencadearam o processo de elaboração das políticas públicas para o setor ao longo do tempo; os atores que participaram do desenho; os fatores que interferiram nessa dinâmica.

É um estudo teórico baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Especificamente, investiga-se a conjuntura que propiciou a incorporação da temática

do turismo nas discussões do governo, além dos elementos relevantes e os instrumentos que mobilizaram a configuração das políticas para esse campo, de tal forma que, procura-se compreender como foi alcançado o atual estágio de desenvolvimento do setor.

A relevância e justificativa do estudo residem na contribuição para a agenda de pesquisa sobre a administração pública do turismo e a trajetória da agenda pública do turismo no Brasil, evidenciando algumas características marcantes que modelaram esse processo e suas implicações no momento presente.

O artigo está organizado em três partes além dessa introdução. Na segunda seção se ressaltam os argumentos teóricos, baseados na abordagem neo-institucional histórica, que fundamentam este estudo. Na terceira seção se analisam as principais características da trajetória da agenda governamental do turismo no Brasil, bem como se aponta alguns dos desafios da atual configuração da política. Na última parte são assinaladas as principais considerações desse estudo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENDAS GOVERNAMENTAIS

As diferentes abordagens teóricas que conceituam a política pública têm em comum a adoção de uma visão holística sobre o tema, ou seja, “uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores” (SOUZA, 2007, p. 69).

A política é formada por um conjunto de decisões traduzidas em ações estratégicas, as quais são escolhidas entre as alternativas existentes a partir de uma hierarquia de valores e preferências dos atores envolvidos (RUA, 1997). A formulação de políticas públicas representa, pois, um estágio no qual os governos democráticos manifestam propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, cujo objetivo é interferir no mundo real (SOUZA, 2007).

Entretanto, as consequências das políticas na rotina burocrática do Estado podem ser imprevisíveis, ao mesmo tempo em que suas intenções e práticas podem ser moldadas segundo diferentes contextos e circunstâncias ambientais (PAGE, 2008).

Nesse contexto, de acordo com Souza (2007), a definição de políticas públicas em sociedades complexas acontece em um ambiente de relativa autonomia do Estado. Mas esse ambiente é condicionado por influências externas e internas, as quais configuram as condições necessárias para implementar os objetivos da política, que, por sua vez, dependem de diversos fatores associados a um momento histórico observado. A mudança no cenário político, na macroeconomia ou mesmo as discussões de interesse social podem, então, ser considerados elementos que condicionam as prioridades do governo.

Nesse cenário, a agenda pública pode ser definida como “um conjunto de assuntos sobre os quais tanto o governo quanto as pessoas a ele ligadas gastam seu tempo e concentram sua ação” (CALDAS, 2007, p. 40). Segundo Kingdon (2003), Capella (2005) e Page (2008), a agenda pública se conforma quando um conjunto de questões de interesse dos atores envolvidos na formulação de políticas públicas é colocado em discussão em períodos específicos. Assim, as investigações desse campo de estudos procuram analisar como uma questão particular adquire importância no cenário político, em um momento característico, de modo que passa a exigir a atenção do governo e integrar sua agenda (CAPELLA, 2005; CALDAS, 2007).

No enfoque do novo-institucionalismo histórico os resultados políticos são explicados a partir da configuração institucional, que molda as interações, as estratégias políticas, além das relações de poder entre os grupos envolvidos na discussão de temas específicos. Ao observar as conexões políticas ao longo do tempo, essa abordagem também ajuda a entender como os temas da agenda pública são conduzidos por políticas prévias, bem como outros são bloqueados quando surge uma oportunidade de inovação² (MENICUCCI, 2007).

Outro aspecto essencial dessa abordagem se refere às conjunturas de instabilidade e de equilíbrio. Segundo Gourevicht (1986), durante as crises há maior propensão para que as relações estabelecidas se desfaçam e outras sejam criadas. Assim, surgem novas instituições e estruturas políticas, que passam a intervir nos processos decisórios. Contudo, para este autor, também durante os períodos de estabilidade surgem desafios, devido à tendência ao estabelecimento de novas indústrias (ou novos negócios de forma geral), às mudanças nos fluxos populacionais e ao surgimento de valores e visões a partir da reflexão e do aprendizado.

De forma geral, Menicucci e Brasil (2010) consideram que novas ideias passam a ser discutidas na esfera pública a partir de um contexto favorável, no qual os desequilíbrios institucionais se convertem em elementos importantes para configurar uma agenda alternativa, que

pode resultar em alterações institucionais a partir da ação de redes de políticas públicas.

Assim, a mudança nos espaços decisórios pode ser desencadeada quando uma questão atrai a atenção de líderes do governo e do público em geral, motivando a inserção de novas ideias e atores nesse ambiente (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Em tais momentos críticos, a formação de novas policy images e a reorganização institucional são favorecidas, a ponto de configurar um novo cenário (CAPELLA, 2005). Para tanto, aspectos como as amplas transformações no legislativo e em agências administrativas, principalmente decorrentes de mudanças presidenciais, senão também as alterações no humor nacional referente a alguns temas, contribuem para a efetivação das mudanças nas agendas públicas (KINGDON, 2003).

A ação dos atores nesse processo e a influência de questões externas ao sistema político complementam os subsídios necessários à análise das agendas públicas. Para Kingdon (2003), as comunidades que geram alternativas aos problemas são formadas por especialistas que se preocupam com a mesma área política. Este grupo pode agregar desde pesquisadores e acadêmicos até assessores dos parlamentares e funcionários públicos (CAPELLA, 2005). Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993) três grupos de atores possuem um comportamento diverso e característico: os representantes de grupos de interesse; das agências governamentais e da comunidade acadêmica³. Adicionalmente, os atores do ambiente externo, como organizações internacionais, podem inserir valores e ideologias, que influenciam as decisões políticas.

Por fim, para conhecer profundamente a origem e o percurso dos programas políticos, desde os fatores favoráveis até os seus gargalos, é preciso investigar a dinâmica dos processos político-administrativos, e para isso é importante distinguir os arranjos institucionais, as formas de atuação e os objetivos dos atores políticos, tanto quanto as estratégias políticas adotadas (FREY, 2000; ARAUJO, 2007). Em outros termos, a análise institucional auxilia a delinear tendências e padrões das políticas públicas, que são essenciais para o estudo das agendas públicas.

3 HISTÓRICO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

O desenvolvimento do turismo no Brasil foi impulsionado em 1923, com a criação da Sociedade

² O conceito da trajetória de dependência, que é fundamental na análise histórico-institucional, baseia-se na ideia de que as decisões políticas do passado coagem as determinações futuras e restringem a disposição dos governos em optar por novos direcionamentos políticos (HALL, 1986; SOUZA, 2007; MENICUCCI, 2007). A noção de efeito *lock-in* está associada a esse raciocínio. Segundo Menicucci (2007), tal conceito é explicado pela ideia de que é difícil fazer reverter alguns padrões de comportamento das políticas implementadas, como os resultantes de incentivos fornecidos a algumas instituições. Isso porque pode ocorrer um efeito de aprisionamento, que gera um aumento nos custos para implementar alternativas à política. Assim se estabelecem mecanismos e configurações institucionais que moldam comportamentos e decisões, os quais tendem a seguir uma trajetória.

³ Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993) os grupos de interesse tendem a fortalecer suas crenças e assumir posições centrais nas coalizões. Por outro lado, as agências governamentais ou administrativas, que são instituições públicas, tendem a assumir uma posição mais central e menos extremada, além de poderem advogar por diferentes opiniões em função das mudanças na presidência, assim como de outros eventos externos ao sistema político. Ainda assim, tais agências, bem como a comunidade acadêmica, costumam serem membros ativos dentro das coalizões.

Brasileira de Turismo, posteriormente denominada Touring Club (ZACCHI, 2005). Contudo, ainda não havia uma articulação política que colocasse a atividade turística entre as prioridades do governo naquele momento (CAVALCANTI, 2006).

O Estado brasileiro começou a intervir na indústria do turismo em um período de intensa ação governamental sobre a economia, na década de 1930 (CHAVES, 2011). Nesse período a permissão da entrada de estrangeiros no território nacional, através do Decreto-lei nº 406, de 1938, motivou a criação de organizações e empreendimentos turísticos que precisavam ser regulamentados e fiscalizados (EMMENDOERFER; SILVA; LIMA, 2011).

Assim se criou a Divisão de Turismo, por meio do Decreto-lei nº 1.915, de 1939, considerada como o primeiro organismo oficial da administração pública federal estabelecido para tratar do turismo (CHAVES, 2011; EMMENDOERFER et al., 2011). Todavia, em 1946 a Divisão foi extinta em decorrência da queda do Estado Novo (GALDINO; COSTA, 2011; CHAVES, 2011, EMMENDOERFER et al., 2011).

Devido à necessidade de haver um fórum específico para discutir os problemas do setor de turismo e suas possíveis soluções, a Confederação Nacional de Comércio (CNC), situada na cidade do Rio de Janeiro, criou em 1955 o seu Conselho de Turismo, concebido como um órgão de assessoramento que congregaria os notáveis da indústria do turismo nacional. Também nesse ano, empresários dos setores de hospedagem e alimentação fundaram a Federação Nacional dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (CONSELHO DE TURISMO DA CNC, 2005).

A mobilização e a organização assumidas por esses setores levaram as autoridades públicas a criar no governo de Juscelino Kubitschek a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), através do Decreto nº 44.863, de 1958, considerada como um indício da existência de políticas públicas que buscavam desenvolver a atividade turística no País (BRANDÃO, 2010b; THEVENIN, 2011).

Conforme Araujo (2007) as diretrizes da Combratur alteraram o direcionamento das prioridades para a intervenção pública na indústria do turismo. Assim o setor público passou se preocupar com as questões relacionadas à modernização e ampliação do parque hoteleiro, em detrimento da atenção concentrada na regulamentação e fiscalização das agências de viagens e turismo do período anterior.

Em 1962 a Combratur foi substituída pela Divisão de Turismo e Certames, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio (SOLHA, 2002; THEVENIN, 2011). Porém, a institucionalização do turismo apenas foi oficializada pelo Decreto-lei nº 55, de 1966, que definiu a primeira política nacional de turismo, criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) (ZACCHI, 2005; AGUIAR, 2010; CHAVES, 2011; ENDRES, 2012).

Durante os governos militares, especificamente entre 1964 e 1986, a centralização, a verticalização e a subordinação pela burocratização eram características intrínsecas ao entendimento e à execução da política nacional de turismo (CARVALHO, 2000). O Estado brasileiro assumiu um posicionamento altamente regulador e fiscalizador, através da emissão de licenças e normas de funcionamento dos estabelecimentos associados aos serviços turísticos, do controle do crescimento do setor e da regulação dos preços (CAVALCANTI, 2006). Assim, a edificação de um aparato institucional profissional, organizado e especializado no turismo, representado pela Embratur e o CNTUR, é traduzido por Araujo (2007) como a evidência da intenção de aumentar o controle estatal sobre a atividade turística.

Cabe ressaltar que até o fim da década de 1980, as instituições responsáveis por tratar do turismo no Brasil, como a Divisão de Turismo, a Combratur e a Embratur, estiveram vinculadas a departamentos de comunicação e propaganda, o que ajuda a explicar a concentração das ações voltadas à promoção do turismo como um fenômeno do consumo de massa e internacionalizado, em detrimento da atenção aos demais impactos e benefícios associados a esse setor.

Em decorrência do processo de redemocratização do Brasil iniciado na década de 1980, diversos setores da administração pública foram reestruturados. Na nova configuração do cenário político brasileiro, determinados câmbios na agenda do turismo foram inevitáveis, como a extinção do CNTUR e a mudança da natureza jurídica da Embratur, ambos em 1991.

Entretanto, tal percurso não representa uma ascensão contínua. Ao contrário, condicionado fortemente pelo contexto de instabilidade política e econômica desse período, é possível afirmar que durante a década de 1980 ocorreu uma desinstitucionalização do turismo na agenda pública nacional (CARVALHO, 2014).

A década de 1990 foi marcada por uma série de mudanças na agenda pública do turismo, as quais favoreceram a entrada de novos temas, como a sustentabilidade e a preservação patrimonial, até a abertura à participação do setor privado na execução das políticas públicas. Segundo Cavalcanti (2006), após as eleições de 1990 o governo iniciou um processo gradual de desregulamentação do setor⁴, por meio do fim, tanto do controle sobre os preços e da fiscalização relativa ao cumprimento das normas de funcionamento, quanto da emissão de licenças aos estabelecimentos turísticos.

⁴ Os direcionamentos ao setor foram condicionados pelas novas ideias propagadas pela Teoria Liberal, que motivou a desconcentração das funções públicas. O papel interventor do governo passou a ser justificado pela necessidade de garantir o planejamento turístico democrático, além de controlar as falhas de mercado típicas dessa indústria, através do controle e da regulamentação dos serviços (CARVALHO, 2014).

Além disso, iniciaram-se os processos de privatização dos equipamentos turísticos construídos e administrados pelo Estado, apesar de os financiamentos públicos continuarem a ter um papel relevante. Tais medidas faziam parte do Programa de Reforma Administrativa, denominado Plano Collor (EMMENDOERFER et al., 2011).

Em 1992 ocorre a criação do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), marcando uma nova fase para as políticas públicas de turismo (CHAVES, 2011). Mas, apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi elaborada a nova Política Pública de Turismo 1996-1999⁵. Em decorrência das privatizações e da abertura econômica, empresas estrangeiras foram atraídas a investir no País, enquanto o fortalecimento da imagem do Brasil no exterior e o crescimento econômico nacional, após a implementação do Plano Real, incentivaram o aumento das chegadas internacionais e das viagens domésticas (MIGUEL, 2001).

O conceito de descentralização tornou-se premissa da administração pública do turismo, sendo incorporado na Política de Turismo de 1996 e no Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Como implicação, a condução da política iniciou um processo de adaptação e de profissionalização das esferas estaduais e municipais para gerir as ações públicas apresentadas pelos *policy makers*. Em contraste, o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) refletia um traço centralizador na gestão do turismo. Neste caso, havia um vínculo estreito com os incentivos financeiros provenientes da parceria entre governo federal, através do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo que o potencial do turismo na produção de câmbios relevantes à economia brasileira, sobretudo nas regiões mais pobres, foi reforçado pelo êxito desse programa, particularmente apontado nas publicações oficiais (BEZERRA, 2002; CRUZ, 2005).

Diante desse cenário na década de 1990 ocorreu um processo de reinstitucionalização do turismo na agenda governamental (CARVALHO, 2014). Entre 1992 e 1998 a Embratur esteve vinculada ao MICT. A pasta se fortaleceu e foi capaz de alcançar as temáticas relacionadas à agenda governamental (CAVALCANTI, 2006; ARAUJO, 2007). Nos termos de Baumgartner e Jones (1993), as mudanças na agenda pública do turismo passaram a ocorrer em uma conjunção de retomada de equilíbrio, devido à maior estabilidade no contexto político, econômico e social no País, de tal modo que, até os dias atuais, não se verificam transformações paradigmáticas da política igualmente radicais como aquelas do período anterior.

Em 2003, no início do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, ocorreu a criação do Ministério do Turismo (MTUR), composto pela Secretaria Nacional de

Políticas do Turismo, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo e a Embratur (THEVENIN, 2011). Outro aspecto importante para observar na trajetória das políticas públicas de turismo a partir da década de 2000 se refere aos documentos referenciais produzidos.

A ideia de conscientizar os municípios para o planejamento e o gerenciamento da atividade turística pode ser apontada como um prosseguimento do PNMT (ARAÚJO, 2007). Entretanto, no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007 as bases orientadoras do planejamento turístico são convertidas para a dimensão regional (MASSUKADO, 2006). Esse plano também expressava a inclinação do governo federal em estimular a participação de estados e municípios nas decisões sobre o turismo, por meio do Fórum dos Secretários Estaduais e do Conselho Nacional de Turismo, além da criação de Conselhos Municipais de Turismo⁶ (EMMENDOERFER et al., 2012).

A preocupação com a promoção do desenvolvimento social do País alinhava-se ao discurso presidencial. Ademais, o documento adota a ênfase em temas como ética e sustentabilidade (CAVALCANTI, 2006). Nota-se a inserção de questões de interesse de grupos anteriormente não contemplados na agenda pública do turismo. Entretanto, apesar das mudanças estruturais na gestão do turismo, o setor prossegue sendo considerado como uma atividade prioritariamente geradora de renda e riquezas (ARAÚJO, 2007; BRANDÃO, 2010a).

No segundo governo Lula, os objetivos do planejamento se concentraram na qualidade do produto turístico competitivo no mercado nacional e internacional, aliada à promoção do turismo como vetor para a inclusão social (CHAVES, 2011). Nesse período foi editada a Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771, de 2008), considerada o primeiro instrumento legal para regular a atividade turística no Brasil (ARAÚJO; POSENATTO, 2012). Para incentivar a gestão democrática e participativa, através da integração entre atores do setor, a lei criou o Sistema Nacional de Turismo (STN) e lançou o PNT 2007-2010 em substituição ao PNT 2003-2007 (CHAVES, 2011).

Contudo, Brandão (2010b) argumenta que várias ferramentas de participação aparecem apenas no âmbito discursivo. Para a autora, a descentralização e a redução de poder do Estado não tem gerado a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico justo e sustentável, conforme previsto na Lei Geral do Turismo. Também, algumas propostas do PNT se afastam das ações executadas nos âmbitos estadual e municipal, revelando a desarticulação entre as esferas públicas e a sociedade civil.

No governo Dilma Rousseff o PNT 2013-2016, que está alinhado ao Plano Plurianual 2012/2015, é bastante influenciado pelos megaeventos esportivos

⁵ Na prática a Política Nacional de Turismo 1996-1999 orientou as ações estatais até 2002, sendo que, em 1999, houve uma reorientação para seu alinhamento com as propostas do segundo governo de FHC (ARAÚJO, 2007).

⁶ Para o professor Mario Beni, em entrevista a Araujo (2007), o destaque dado à intersetorialidade é atribuído, sobretudo, à personalidade do Ministro do Turismo daquele período, Walfrido dos Mares Guia.

a ser realizados no País, isto é, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O documento destaca, por exemplo, a importância do legado de infraestrutura aeroportuária e de mobilidade urbana a serem construídos para os megaeventos, sopesados, como fatores-chave para impulsionar a competitividade do Brasil como destino turístico internacional e doméstico.

No âmbito da gestão, as diretrizes norteadoras do desenvolvimento do turismo brasileiro desse PNT são: “a participação e o diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento, e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento” (BRASIL, 2013, p. 7). Também se prioriza o aumento da participação dos estados e municípios no processo de formulação de políticas de turismo.

4 ASPECTOS CONDICIONANTES DA AGENDA DO TURISMO

4.1 ATORES E INTERFERÊNCIAS NO SISTEMA POLÍTICO

O Touring Clube e a Confederação Nacional do Comércio surgiram como as primeiras formas de organização de empresários interessados no desenvolvimento do turismo, particularmente ligadas a ações de promoção e comunicação, entre as décadas de 1920 e 1950. Logo em seguida, entre as décadas de 1960 e 1990, o acesso à instância decisória – o Conselho Nacional de Turismo – limitava-se à participação de um número reduzido de atores do setor, isto é, aos segmentos do agenciamento, da hotelaria e dos transportadores.

Não obstante, sendo a indústria do turismo multifacetada, foi inevitável que apenas uma parte dos interesses fosse inserida na agenda pública naquele período. Para Araujo (2007) entre 1967 e 1971, a construção de hotéis com padrão internacional, que receberam incentivos fiscais e tributários, foi uma consequência, entre outros aspectos, das condições favoráveis da configuração do CNTUR. Por outro lado, outros atores importantes da cadeia produtiva do turismo não participavam do Conselho. Como implicação dessa falta de representação, é possível apontar a lacuna na execução de outras políticas que os beneficiassem.

No entanto, segundo a tese de Baumgartner e Jones (1993), os indivíduos agem com racionalidade limitada ao enfrentar a diversidade de questões políticas, e essa característica pode ter contribuído para que, naquele momento, não fossem introduzidas outras questões nas decisões sobre o turismo. Dito em outros termos, a focalização na hotelaria de alto padrão pareceu aos *policy markers* a opção mais viável para o desenvolvimento do turismo. Assim, a principal justificativa para investir no setor se concentrara no argumento de que os novos estabelecimentos contribuiriam para a circulação de capital nos destinos turísticos, visto que tais estruturas

atrairiam turistas estrangeiros, que, uma vez hospedados no Brasil, movimentariam os demais negócios turísticos nos locais visitados.

Entretanto o domínio dos incentivos para o crescimento do parque hoteleiro de alto padrão na década de 1970 também foi influenciado por questões mercadológicas do ambiente externo (CARVALHO, 2014). Enquanto de um lado se verificava o surgimento e a expansão das cadeias e administradoras hoteleiras internacionais, que buscavam sua inserção em diversos mercados⁷, de outro lado, o governo brasileiro passou a oferecer incentivos financeiros e fiscais para ampliar e modernizar os serviços turísticos no País. Mesmo que tal posicionamento tenha sido uma escolha política, a nova concepção da oferta hoteleira criada por essas empresas internacionais influenciou as decisões políticas naquele momento.

Também se pondera sobre alguns incentivos ao desenvolvimento do turismo a partir do conceito de efeito *lock in* proveniente da abordagem neo-institucionalista. Nesse contexto, o direcionamento político relacionado à criação de estímulos financeiros e fiscais para o turismo a partir da década de 1970 favoreceu os interesses de um grupo restrito de atores. Ao longo do tempo, as organizações contempladas por tais financiamentos se fortaleceram e formaram redes sociais e econômicas institucionalizadas dentro dos espaços decisórios, como o CNTUR e o Congresso Nacional. Uma vez inseridos nesse ambiente, os atores puderam desenvolver habilidades específicas em resposta a determinados tipos de ação governamental, a fim de interferir nos processos decisórios e manter seus privilégios. Este pode ter sido o caso de muitos dos megaempreendimentos construídos na região Nordeste, que mesmo tecnicamente mal fundamentados, foram aprovados pelo CNTUR, conforme aponta Beni (2006). Por sua vez, a execução do Prodetur na mesma região, a partir da década de 1990, pode ser considerada uma continuação dessas ações, e, por conseguinte, um indício da interferência dos representantes da hotelaria na agenda pública.

De todo modo é fato que, poucas empresas estrangeiras e algumas nacionais circunscreveram o arranjo do mercado de viagens no Brasil, que se especializou na oferta de serviços de alto padrão na hotelaria. A política de incentivos financeiros contribuiu para limitar a ação institucional de outros atores da cadeia produtiva do turismo

⁷ De acordo com Bezerra (2006), a proposta das empresas multinacionais era atrair o consumidor através da oferta do mesmo padrão de conforto em todos os hotéis associados à rede, qualquer que fosse o destino turístico no qual operavam. Assim surgiu o negócio das operadoras hoteleiras, especializadas em serviços de administração e operacionalização dos meios de hospedagem. Conforme a autora, as inovações dessas organizações modificaram substancialmente a gestão empresarial dos hotéis que administravam desde a seleção dos equipamentos e utensílios utilizados no empreendimento, até a qualidade da mão-de-obra e a relação com fornecedores e clientes.

ao favorecer os interesses desse segmento, especialmente nos destinos que recebiam atenção das políticas de turismo, como o Rio de Janeiro e os estados da região Nordeste do Brasil, e esporadicamente outros lugares que começaram a desenvolver o turismo. Assim, os demais grupos não atendidos pelas políticas públicas se desenvolveram, porém mais lentamente, de modo disperso e espontâneo.

Entre alguns dos principais impactos da inserção de empresas internacionais no Brasil, pode-se mencionar a diversificação dos serviços de hospedagem de luxo, além da profissionalização no setor, que exigia mão-de-obra especializada e qualificada. Isso porque essas empresas trouxeram novas técnicas e inovações, que contribuíram para alterar os padrões de qualidade da oferta dos serviços turísticos⁸.

Ademais a presença de um Estado centralizador foi elementar para a restrição da representatividade da iniciativa privada, bem como para a pequena participação dos governos estaduais e municipais nos processos decisórios que orientaram a Política Nacional de Turismo até a década de 1990, quando se amplia o debate nacional sobre o desenvolvimento do turismo.

Vale considerar que a atuação de atores individuais com capacidade de articulação política, como no caso dos ministros, contribuiu para favorecer ou enfraquecer os temas relacionados ao turismo na pauta dos debates públicos. Porém, a dependência quanto a este traço personalista conferia vulnerabilidade à indústria do turismo, visto que da migração desses atores a outros postos da administração pública, que é um fato bastante comum em períodos de transição dos governos, pode derivar o esvaziamento do organismo responsável pelo turismo, bem como no retrocesso de ações implementadas.

Para ilustrar esse argumento pode-se mencionar que em 1999, durante o segundo governo FHC, uma reorganização ministerial resultou na criação do Ministério de Esporte e Turismo. Essa nova configuração reduziu o espaço político da Embratur, visto que o ministro da pasta, Rafael Greca, tinha maior afinidade com os temas relacionados aos esportes e colocou o turismo em segundo plano entre as prioridades do Ministério⁹ (CAVALCANTI, 2006; ARAUJO, 2007).

⁸ Vale ressaltar que os países que transitavam para o desenvolvimento (*latecomers*), dentre os quais se inclui o Brasil, tinham como característica a busca de conhecimento para a qualificação de seu sistema produtivo nacional e o desenvolvimento de novas tecnologias e inovações (AMSDEN, 2009). Nesse contexto os incentivos às empresas hoteleiras internacionais estavam alinhados às estratégias da política industrial nacional.

⁹ Conforme Cavalcanti (2006) e Araujo (2007), ocorreram nesse período disputas políticas entre o ministro do MICT e o presidente da Embratur, Caio Carvalho, que tiveram reflexos na autonomia e na capacidade executiva do Ministério. A maioria das ações legislativas que favoreceram o turismo aconteceu durante o primeiro mandato de FHC. A reversão dessa situação apenas

Já no período mais recente, entre 2007 e 2011, três ministros ocuparam a pasta do turismo e, conseqüentemente, foram substituídos na Presidência do CNTUR. Este fato pode ter impactado a confiança dos membros do Conselho, pois, com base em Sabatier e Jenkins-Smith, tais atores são intermediadores políticos, que têm a função de manter o equilíbrio das discussões, de forma que a permanência no cargo é fundamental.

Por outro lado, o consenso e o fortalecimento dos grupos de interesse tende a aumentar ao longo dos anos. Assim o amadurecimento do MTUR e do CNTUR deveria favorecer o relacionamento entre organizações institucionalmente inseridas no processo decisório, resultando em reflexões e proposições mais maduras e consistentes apresentadas no CNTUR. Porém, Hoffmann e Vieira (2013) mostram que a capacidade de articulação e mobilização das diversas organizações participantes do CNTUR enfraqueceu com o passar dos anos, de modo que os laços para a construção de uma visão de futuro compartilhada com outros setores ainda é frágil.

Observa-se, então, que a integração de atores em uma rede política do turismo – mais especificamente dentro do CNTUR, conforme Brandão (2010a) – ainda é limitada, indicando que, apesar de existir uma trama de participação institucionalizada, o nível de desigualdade na intervenção dos atores é acentuado. Isso pode ser percebido tanto entre o poder público e o privado, como também mais expressivamente, entre os âmbitos federal, estaduais e municipais.

Por outro lado, o aprendizado acumulado dos atores possivelmente levou à criação de instrumentos para fortalecer algumas ações públicas baseadas em garantias de continuidade. Assim, por exemplo, desde 2003 o setor público federal se posicionou como orientador e incluiu efetivamente os poderes estaduais e municipais na execução das ações para desenvolver o turismo em todo o território nacional.

O processo de construção do PNT 2003-2007 manteve a preocupação em relação à ampliação dos canais de participação no setor do turismo, sendo possível perceber uma movimentação articulada na elaboração desse plano. Em contrapartida, Hoffmann e Vieira (2013) apontam que a elaboração dos Planos Nacionais de Turismo 2007-2010 e 2013-2016 teve origem no próprio MTUR, pois para esses autores não há evidências de contribuições significativas dos membros do CNTUR, e, por conseguinte das demais esferas e atores componentes da indústria do turismo, à proposta original dos planos.

Nas palavras de Emmendoerfer et al. (2012) a imposição e a transposição das políticas de turismo podem ser traduzidas pela insuficiente coordenação e planejamento no setor no período recente, na década de 2010, ou seja, é perceptível a descoordenação de ações entre as esferas nacional, estadual e municipal. Portanto,

ocorreu em 2001, quando Caio Carvalho assumiu o MICT.

passa-se por um período de enfraquecimento nas relações de cooperação e do poder de interferência do Conselho. Ainda assim, Brandão (2010a) destaca pelo menos uma coalizão articulada, formada por representantes da classe empresarial, evidenciando o fortalecimento desse segmento na instância decisória, e reforçando os indícios da dependência do Estado em relação ao setor privado para o desenvolvimento do turismo.

4.2 CRISE COMO VETOR DE MUDANÇA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

Os momentos de colapso são importantes para a inserção de temas e de transformações nas agendas governamentais (GOUREVITCH, 1986; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Nesse sentido a década de 1980 deve ser apontada como um período de intensas alterações políticas, como o fim do período de 20 anos de ditadura militar, associado a um cenário de profunda crise econômica.

O enfraquecimento da economia brasileira, no final da década de 1970, que levou à perda de legitimidade do regime militar, trouxe um desafio à Embratur, que passou a ter grandes dificuldades para canalizar recursos para os fundos de financiamento que investiam no setor (CAVALCANTI, 2006). Assim, a concentração de renda, o desequilíbrio na balança de pagamentos, a dívida externa e a inflação descontrolada exigiram que as atenções do governo se voltassem para a administração da crise econômica, refletindo em desaceleração no crescimento do turismo.

Nesse panorama de instabilidade, as estruturas públicas foram reorganizadas e um grande número de atores foi inserido no sistema político, enquanto outros foram excluídos. Ademais, a ideologia política foi alterada, a partir do processo de redemocratização que envolveu toda a sociedade, em diversos níveis de intensidade e comprometimento.

Traduzindo nos termos de Baumgartner e Jones (1993), esses movimentos certamente contribuíram para que a inserção de novas ideias nos sustentáculos dos arranjos institucionais ocorresse de modo simples e direto entre os membros da comunidade política, abrindo espaço para a introdução rápida de novas questões na agenda pública.

Por outro lado, a partir da década de 2000, se destaca um período de estabilidade e de mudanças lentas e incrementais na agenda pública nacional (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Apesar da inserção de novos temas na agenda do turismo, como a acessibilidade e a inclusão social, predomina nos dias atuais a ideia de prosseguimento e aperfeiçoamento das políticas públicas de turismo. Por fim, se manifesta a preocupação em instituir mecanismos mais consistentes de controle e avaliação periódica dos resultados alcançados pela ação pública nesse setor, fato esse que parece ser decorrente do posicionamento da administração pública em um contexto geral. De todo modo, tais características apontam para um fortalecimento institucional do turismo, ou pelo menos uma tendência à continuidade.

4.3 VALORES E IDEOLOGIA

Fato importante a se considerar nos estudos sobre políticas públicas é que a sua formulação envolve escolhas, as quais são coagidas por diversos aspectos do âmbito institucional (MENICUCCI; BRASIL, 2010). Assim, a inserção de novos valores, perspectivas e ideologias na agenda pública contribuem para reorientar as prioridades políticas (KINGDON, 2003; MENICUCCI, 2007).

As discussões introduzidas pela ação de novos atores, principalmente de grupos ambientalistas e pesquisadores da área no contexto externo, foram importantes para o gradual reposicionamento estatal em relação à sustentabilidade dos destinos turísticos. A questão ambiental influenciou a elaboração de diretrizes e documentos orientadores no Brasil na década de 1980. Assim, os temas associados à preservação e valorização do patrimônio nacional, bem como aqueles referentes ao turismo como vetor de desenvolvimento socioeconômico foram inseridos na Constituição de 1988. Porém, não é possível verificar esses novos preceitos em prática no âmbito do turismo naquele momento, possivelmente em decorrência das conturbações políticas e da profunda crise econômica.

Adicionalmente, questões como a sustentabilidade e a preservação patrimonial, até a abertura à participação do setor privado na execução das ações públicas, possivelmente tiveram um aumento de repercussão na agenda governamental a partir da realização da Conferência Eco 92. Além da importância da referida Conferência para as discussões internacionais sobre a sustentabilidade, que se propagaram por todos os setores econômicos e sociais, outra consequência de esse evento ter sido realizado na cidade do Rio de Janeiro foi a promoção da imagem do País no exterior. Nos termos de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), estes podem ser considerados fatores externos não cognitivos extremamente relevantes para as discussões e decisões acerca da indústria do turismo.

Em 1995, o Brasil foi integrado aos Comitês Técnicos de Meio-Ambiente, de Orçamento e Finanças e de Qualidade de Serviços, dentro da Organização Mundial do Turismo, além de ser eleito para a Presidência da Comissão das Américas da OMT para o biênio 1995/1997. Foram, ainda, realizadas reuniões no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul) para definir medidas de incentivo ao turismo entre os países membros. Concomitantemente, os temas relacionados à sustentabilidade, preservação ambiental, qualidade nos serviços e integração entre o governo e a cadeia produtiva do turismo aparecem nos objetivos da Política de Turismo de 1996. Assim, observa-se uma alteração relacionada aos valores e ideologia presentes na agenda pública, ou seja, além das preocupações relacionadas aos temas econômicos, arraigados nas premissas de desenvolvimento da indústria do turismo, outras questões que já estavam sendo discutidas no âmbito internacional são agregadas aos objetivos das políticas públicas, mesmo que alguns desses assuntos permanecessem ainda restritos ao âmbito do discurso.

Somado a isso, o posicionamento de destaque do Brasil nos espaços de discussão internacional pode ser considerado um importante passo rumo à inserção do País no mercado internacional de viagens e turismo, pois certamente favoreceu o estabelecimento de parcerias e outros acordos com diversos países no âmbito dos interesses da indústria do turismo.

4.4 INTERFERÊNCIAS EXTERNAS

As experiências internacionais em planejamento turístico interferiram decisivamente nos direcionamentos das políticas públicas no Brasil. Segundo Kingdon (2003), as construções sociais são convertidas institucionalmente em problemas devido à propagação de ideias, dentro do sistema político, que conquistam adeptos diante de um conjunto de possibilidades. Assim, algumas estratégias desenvolvidas em outros países no campo do planejamento e da organização do turismo podem ser interpretadas como formas de incentivo, além de justificar o posicionamento assumido pelos *policy makers* em relação às melhores, ou mais viáveis, alternativas estratégicas e orientações para as políticas de turismo no Brasil.

Na década de 1970, a introdução do modelo de polos turísticos na região Nordeste é um exemplo do alinhamento de iniciativas brasileiras para o turismo às ideias e experiências internacionais, particularmente mexicanas. Também as ações de ordenamento territorial implementadas no litoral da região Sudeste, decorrentes do Projeto Turis, tinham como referência os projetos desenvolvidos no contexto internacional, especificamente em Côte d'Azur, na região Languedoc-Roussillon e Côte d'Aquitaine¹⁰.

Também é preciso considerar os atores que no âmbito internacional influenciaram a indústria do turismo nacional. É evidente o alinhamento dos objetivos de desenvolvimento do setor apresentados na Política Nacional de Turismo de 1996 às propostas de desregulamentação e descentralização da gestão, defendidas em um contexto mais amplo pela Organização Mundial de Turismo (OMT) e pelo *World Travel and Tourism Council* (WTTC). Particularmente, a OMT defendia a tese de que se o turismo se desenvolve na esfera local é razoável que a administração pública municipal conheça profundamente as ações estratégicas para desenvolver o setor e participe da sua execução.

Além disso, o sistema de regionalização do turismo adotado na França na década de 1980 tornou-se o principal fundamento do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (OLIVEIRA, 2014). A elaboração do PNMT é apontada na literatura especializada como um marco da mudança na agenda do turismo. Apesar de ter sido

concebido pela orientação de um processo participativo cuja pretensão era de motivar a integração de atores na gestão da política de turismo, a efetiva contribuição de variados níveis e setores da cadeia produtiva do setor, interessada nesse processo, foi incipiente naquele período. Apenas em 2002, através da reativação do CNTUR e da ampliação de sua representação em 2003, consolidou-se a inserção institucional de diversos segmentos interessados e atuantes na indústria do turismo.

O caso francês incentivou ainda a estruturação de clusters no Estado de Minas Gerais, em 1999, que determinou a concepção do Programa de Regionalização do Turismo, lançado em 2004 (OLIVEIRA, 2014). A base de tais documentos era a construção de instrumentos para a integração efetiva entre a iniciativa privada e o poder público. Assim, observa-se o fortalecimento da ideia de participação dos atores sociais e agentes institucionais na gestão da política pública do turismo. Portanto, conforme Kingdon (2003), a propagação das ideias e experiências relativamente bem sucedidas sobre a regionalização em outros países, ademais da experiência de Minas Gerais, gerou um efeito multiplicador, que conquistou adeptos nas instâncias decisórias, condicionando o reposicionamento da organização do turismo no Brasil.

Contudo, cabe conjecturar se essa decisão política foi motivada por um processo participativo, consciente e consistente, decorrente da articulação de um conjunto de atores interessados na indústria do turismo. Ao contrário defende-se que tais motivações partiram de dentro do sistema político e estavam bastante desconectadas do contexto e das percepções de atores locais sobre o desenvolvimento do setor.

Além da participação de um grupo seletivo de representantes, que já tomavam parte no processo decisório nas décadas anteriores, como os membros do extinto CNTUR e outros parlamentares interessados no setor, as decisões relacionadas à mudança de paradigma na indústria do turismo foram um reflexo das mudanças da administração pública brasileira (CARVALHO, 2014). Por outro lado, grande parte dos entes federativos ainda precisava adquirir capacidade técnica para executar a política nos municípios, e muitos destes sequer estavam interessados em dispensar atenção ao setor. Isso justifica o esforço empreendido pelo próprio governo para que os atores interessados incorporassem as novas concepções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns aspectos centrais caracterizam a trajetória institucional do turismo no Brasil sendo possível estabelecer duas tendências principais: o intuito altamente centralizador das ações públicas, vigente da década de 1960 a meados da década de 1990, e a orientação pela descentralização da gestão do setor, a partir de 1995 aos dias atuais. Tais direcionamentos, que resultaram na atual configuração das ações no campo do turismo, podem ser atribuídos a

¹⁰ Sobre a política de polos turísticos e seus desdobramentos na região Nordeste cf. Cruz (2002; 2006) e Endres (2012). A respeito do Projeto Turis e suas implicações para a região em que foi executado cf. Fratucci (2008) e (2014).

vários aspectos que influenciaram as possibilidades de desenvolver esse setor no Brasil em diferentes momentos.

De forma geral, enquanto até a metade de década de 1990 havia uma “política federal regionalizada”, ou seja, implementada em poucas regiões do território nacional, após 1995 esta foi convertida para uma “política nacional regionalista”, de forma que se passa a cogitar a possibilidade de atingir a todas as regiões do País a partir da organização de regiões turísticas.

A gestão pública do turismo ao longo das décadas no Brasil amadureceu, e a elaboração dos documentos orientadores agregou, gradualmente, aspectos importantes, como o reconhecimento da necessidade de controlar os impactos causados pela atividade turística e de criar garantias para que os ganhos sociais e econômicos sejam direcionados também à população residente nos destinos turísticos. Porém, apesar dos avanços das ações para organizar e desenvolver a indústria do turismo, o atual formato das estruturas de planejamento e gestão ainda enfrenta dificuldades para atingir os objetivos das políticas.

Os pilares da descentralização e regionalização, que se tornaram a principal diretriz para o desenvolvimento do turismo no Brasil na década de 2000, trouxeram resultados positivos referentes à estruturação e delimitação de funções no processo de execução das políticas, além de considerar importante a inserção de necessidades de um maior número de atores nas decisões políticas sobre o setor. Assim, o papel do Conselho Nacional de Turismo como uma instância de debate sobre os interesses da indústria do turismo deve ser apontado como um avanço rumo ao aprimoramento da dinâmica decisória.

Contudo, as avaliações extremamente positivas sobre os benefícios do setor devem ser analisadas de forma prudente, pois a mediação dos interesses de diversos atores no processo decisório sobre as estratégias para o setor ainda é deficiente. Também a inserção de atores locais e a garantia de continuidade das políticas de turismo são aspectos que desafiam o fortalecimento do setor.

A atual divisão de competências dentro da estrutura institucional, formada pelo Ministério do Turismo, a Embratur e o CNTUR, parece adequada. Igualmente, a divisão de competências entre os níveis estaduais e municipais não parece ser um empecilho ao desenvolvimento da indústria do turismo nacional. Porém, há uma dificuldade relacionada à intergovernabilidade e a duplicidade de planejamento, apontada por Emmendoerfer et al. (2012), que pode ser parcialmente esclarecida por motivações partidárias.

Levanta-se o argumento de que em diversos momentos o turismo tenha sido colocado como caudatário de interesses políticos, de forma que os investimentos no setor serviram mais como uma moeda de troca em negociações políticas do que primordialmente aos interesses relacionados ao desenvolvimento desse setor propriamente ditos.

Por outro lado, a questão do reconhecimento e da concreta inserção de temas e dificuldades que surgem no

âmbito local nos processos decisórios sobre as políticas nacionais é outro desafio. Assim, torna-se relevante aumentar a efetividade dos canais de comunicação, para que as necessidades e experiências locais sejam expostas e debatidas, bem como melhores estratégias de ação possam ser propostas nos espaços decisórios. Em contrapartida, recomenda-se que a comunicação em sentido oposto também seja aprimorada, contribuindo para que os em seus diversos níveis e atribuições reconheçam seu papel no universo das ações públicas desenvolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, L. B. Estado, turismo, cultura e desenvolvimento: organização empresarial e a construção do consenso sobre a importância do turismo para o Brasil. In: VI Simpósio Nacional Estado e Poder: Cultura, 2010, *Anais...* São Cristóvão, 2010.

AMSDEN, A. A. *Ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. (Tradução Roger Maioli dos Santos), Editora Unesp: São Paulo, 2009.

ARAUJO, C. R. M. *A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006*. 2007. 426 f. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo.

ARAÚJO, R. M.; POSENATTO, A. F. G. Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo (PFGT): uma avaliação ex ante no município de Nísia Floresta (RN). *Rap*, Rio de Janeiro, n. 46, v. 1. p. 221-48, jan./fev. 2012.

BENI, M. C. *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

BEZERRA, M. M. O. Estratégias de desenvolvimento do turismo: em busca de uma tipologia. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 2, p. 347-360, ago. 2006.

_____. *Turismo e Financiamento: o caso brasileiro à luz das experiências internacionais*. 2002. 153 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: São Paulo.

BRANDÃO, P. *Análise da rede política do turismo brasileiro*. 2010a. 215 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Turismo – Mestrado em Turismo. Natal, RN.

_____. O Ideário Neoliberal na Política Nacional do Turismo Brasileiro: Avanços e Retrocessos. In: VII

- Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo – ANPTUR. *Anais...* Universidade Anhembi Morumbi – UAM. São Paulo: SP, setembro, 2010b.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016*. “O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil”. Brasília. 2013. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/PNT_2013-2016.pdf. Acesso em 24 mai. 2013.
- CALDAS, E. L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. 2007. 227 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).
- CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS. *Anais...* 2005, p. 1-35. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318> Acesso em 16 mar. 2012.
- CARVALHO, F. C. C. *Agenda pública do turismo no Brasil: mudanças e implicações para o desenvolvimento do turismo nacional*. 2014. 135f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.
- CARVALHO, A. F. Políticas Públicas em Turismo no Brasil. *Sociedade e Cultura*, v. 3, n. 1 e 2, jan./dez. 2000, p. 97-109.
- CAVALCANTI, P. A. B. *Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas*. 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: SP.
- CHAVES, M. P. *A Institucionalização das Políticas Públicas de Turismo em Âmbito Municipal no Brasil*. 2011. 287 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras (UFLA). Lavras: MG.
- CONSELHO DE TURISMO DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO. *Breve história do turismo e da hotelaria*. Rio de Janeiro: CNC, 2005.
- CRUZ, R. C. A. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: *América Latina: cidade, campo e turismo*. LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: San Pablo, dez. 2006, p. 337-350.
- _____. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. *Geosul*, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, jul./dez. 2005.
- _____. *Política de Turismo e Território*. São Paulo: Contexto, 2002.
- EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C.; LIMA, A. A. T. F. C. Evidências de inovação Social na Gestão Pública do Turismo em Minas Gerais - Brasil: O Modelo de Circuitos Turísticos em Análise. *PASOS – Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*. v. 9, n. 2, p. 397-410. 2011.
- EMMENDOERFER, M. L.; SOARES, E. B. S.; SILVA, E. A.; LIMA, A. A. T. F. C.; GAVA, R.; MONTEIRO, L. P. Desenvolvimento Turístico Regional e Destinos Indutores: Um Problema de Intergovernabilidade no Contexto Público Brasileiro? In XXXVI Encontro Enanpad. *Anais ...* Rio de Janeiro, p. 1-16, 2012.
- ENDRES, A. V. *As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil*. 2012. 330 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: SC.
- FRATUCCI, A. C. *A Dimensão Espacial nas Políticas Públicas de Turismo no Brasil*. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONNI, E. L. (Orgs.). *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. v. 1. Caxias do Sul (RS): EDUCS, 2014.
- FRATUCCI, A. C. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GOELDENER, C. R.; RICHIE, J. R. B. *Tourism: principles, practices, philosophies* (9th ed.). John Wiley & Sons, Inc. Hoboken: New Jersey, 2002.
- GOURERITCH, P. *Politics in Hard Times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1986.
- HALL, C. M. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- HALL, P. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press, 1986.
- HOFFMANN, V. E.; VIEIRA D. P. Relacionamento entre Organizações e Competitividade Turística: um estudo sobre o Conselho Nacional de Turismo. *Anais Brasileiros*

- de Estudos Turísticos – ABET, Juiz de Fora, v. 3, n. 1, p. 48-61, 2013.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. New York: Longman, 2003.
- MASSUKADO, M. S. Políticas Públicas: Estratégias Governamentais de Intervenção no Turismo. *Revista Global Tourism (Online)*, v. 1, p. 6, 2006.
- MENICUCCI, T. M. G. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- MENICUCCI, T. M. G.; BRASIL, F. P. D. Construção de Agendas e Inovações Institucionais: Análise Comparativa da Reforma Sanitária e da Reforma Urbana. *Estud. sociol.*, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 369-396, 2010.
- MIGUEL, I. C. *Uma Análise do Diferencial Competitivo de Hotéis Associados a Cadeias Hoteleiras Internacionais*. 2001. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública.
- MÜLLER, D.; HALLAL, D. R.; RAMOS, M. G. G.; GARCIA, T. E. M. O Despertar do Turismo no Brasil: a década de 1970. In: International Conference on Tourism & Management Studies – Algarve 2011, *Book of Proceedings*, 2011, v. I, p. 692-700.
- OLIVEIRA, R. A. (2014) Descentralização: um paralelo entre os circuitos turísticos de Minas Gerais e o modelo francês de regionalização do turismo. In: PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONNI, E. L. (Orgs.). *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul (RS): EDUCS. Cap. 5, 125-150.
- PAGE, E. C. The Origins of Policy. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. *The Oxford Handbook of Public Policy*, 2008, p. 207-227.
- RUA, M. G. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Manuscrito, elaborado para o Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento: BID, 1997. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/dieese/projetos/SUPROF/AnalisepoliticaspUBLICAS.PDF>>. Acesso em 04 mai. 2013.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Westview Press: Colorado, 1993.
- SOLHA, K. T. *Órgãos Públicos Estaduais e o Desenvolvimento do turismo no Brasil*. 2004. 178 f. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- _____. T. 2002 Evolução do turismo no Brasil. In: REJOWSKI, M. (org.). *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo: Aleph, 2002, p. 117-153.
- SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHÉ, M.; MARQUES, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.
- THEVENIN, J. M. R. O turismo e suas políticas públicas sob a lógica do capital. *Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p.122-133, abr. 2011.
- ZACCHI, G. P. A incidência do desenvolvimento regional através da atividade turística. *Revista Turismo*, 2005. Disponível em: <<http://www.revistaturismo.com.br/artigos/desenvregional.html>> Acesso em 04 mai. 2013.

Recebido em 9 de outubro de 2015
Aprovado, em sua versão final, em 31 de janeiro de 2015
Artigo avaliado anonimamente por pares.