

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
Programa de Mestrado em Administração Pública

Fabiola Cristina Costa de Carvalho

**AGENDA PÚBLICA DO TURISMO NO BRASIL: mudanças e implicações para o  
desenvolvimento do turismo nacional**

Belo Horizonte

2014

Fabiola Cristina Costa de Carvalho

**AGENDA PÚBLICA DO TURISMO NO BRASIL: mudanças e implicações para o  
desenvolvimento do turismo nacional**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte

2014

C331a Carvalho, Fabíola Cristina Costa de.

Agenda pública do turismo no Brasil: mudanças e implicações para o desenvolvimento do turismo nacional./ Fabíola Cristina Costa de. – Belo Horizonte, 2014

135f.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) –

Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho/Fundação João Pinheiro

1. Turismo - Brasil. 2. Políticas Públicas -Turismo - Brasil

I. Título.

CDU -379.85(81)

Fabiola Cristina Costa de Carvalho

**AGENDA PÚBLICA DO TURISMO NO BRASIL: mudanças e implicações para o desenvolvimento do turismo nacional**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

---

Prof. Dr. Alexandre Queiroz Guimarães (Orientador) – FJP

---

Prof. Dr. Ricardo Carneiro – FJP

---

Prof. Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer – UFV

Belo Horizonte, 31 de março de 2014.

*Dedico esta dissertação a meus pais Luiz Carlos de  
Carvalho e Ivone Maria Costa de Carvalho, pelo  
incentivo, apoio e carinho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pelo ânimo e a coragem na trajetória ao longo do mestrado.

Expresso também a minha gratidão a todas as pessoas que, de distintas formas, contribuíram para a elaboração desta dissertação.

Aos meus pais pelo incentivo e apoio constante, em minha devotada busca por aperfeiçoamento profissional e crescimento pessoal.

Aos meus familiares e amigos pelo estímulo e compreensão nos momentos de reclusão.

Ao Prof. Alexandre Guimarães, por apresentar o caminho para a concepção deste trabalho, por aceitar o desafio desta orientação, desempenhada de forma admirável e pelo aprendizado proporcionado durante o percurso deste trabalho.

Aos Profs. Ricardo Carneiro e Magnus Emmendoerfer por terem gentilmente aceitado compor a banca de defesa. Também por seus comentários e contribuições que ajudaram a enriquecer a conclusão do trabalho.

Aos meus amigos e colegas do mestrado, pelo acolhimento e pela rica troca de experiências.

A Capes que através do programa de concessão de bolsas proporcionou o suporte financeiro necessário à realização deste trabalho.

Por fim, meus sinceros agradecimentos a todos os docentes do Programa de Mestrado em Administração Pública e aos demais funcionários da FJP.

## RESUMO

O objetivo central desta dissertação é analisar o processo de organização e desenvolvimento do turismo no Brasil a partir da inserção desse tema na agenda pública do governo federal, buscando identificar quando o setor passou a ser tratado como uma política nacional. É um estudo teórico-descritivo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Especificamente, foram estabelecidos dois eixos temáticos para conduzir a discussão. O primeiro pondera sobre a formação das agendas públicas. O segundo eixo ressalta a trajetória percorrida pelas políticas públicas de turismo no Brasil. Em complemento ressaltam-se os atores internacionais e as ocorrências externas que possivelmente condicionaram as decisões políticas sobre o setor. Também é sopesada a evolução das tendências do planejamento turístico e as experiências internacionais que colaboraram para a elaboração de tais políticas no Brasil. Desse modo pondera-se como as circunstâncias externas, aliadas à dinâmica política e institucional nacional, delinearão a agenda do turismo no Brasil. Também, são assinalados alguns desafios para o futuro da política de turismo nacional. A relevância do estudo reside na contribuição para a agenda de pesquisa, ainda pouco explorada, que se debruça sobre a análise histórico-institucional da administração pública do turismo no Brasil. Como conclusão, evidenciou-se que a agenda do turismo brasileira é marcada por períodos de ascensão e declínio. As intervenções políticas modelaram a capacidade de ação dos atores integrados nos processos decisórios e na cadeia produtiva do turismo. A capacidade de segmentos específicos de se aproximarem dos *policy makers* contribuiu para que alguns setores recebessem maior atenção das políticas em períodos específicos. Finalmente, considera-se que, há um distanciamento entre os níveis federal, estadual e municipal que dificultam o êxito das ações implementadas e o fortalecimento do setor.

Palavras-chave: políticas públicas, turismo, agendas governamentais, mudança.

## **ABSTRACT**

The central objective of this thesis is to analyze the process of organization and development of tourism in Brazil from the insertion of this topic on the public agenda of the federal government, seeking to identify when this industry began to be treated as a national policy. It is a theoretical-descriptive study, based on literature and documents. Specifically, two main themes were established to lead the discussion. The first ponders the formation of public agendas. The second axis points out the trajectory for tourism policies in Brazil. In addition, it emphasizes the international actors and external events that possibly conditioned policy decisions on the sector. Also weighed the changing trends of tourism planning and international experiences that contributed to the development of such policies in Brazil. Thus one ponders as external circumstances, coupled with the national institutional and political dynamics, outlined the agenda of tourism in Brazil. Also, are highlighted some challenges for the future of the national tourism policy. The relevance of this study lies in contributing to the research agenda, yet little explored, which focuses on the historical and institutional analysis of public administration of tourism in Brazil. In conclusion, it became clear that the agenda of the Brazilian tourism is marked by periods of rise and decline. Policy interventions shaped the capacity for action of the integrated actors in decision making processes in tourism production chain. The ability of specific segments of approach of the policy makers contributed to some sectors receive greater policy attention in specific periods. Finally, it is considered that there is a disconnection between federal, state and municipal levels that hinder the success of actions taken and the strengthening of the sector.

Keywords: public policy, tourism, governmental agenda, changing.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Figura 1 – Modelo de Laswell (1962).....</b>  | <b>18</b> |
| <b>Figura 2 – Modelo de Kingdon.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>Figura 3 – Modelo de Coalizão de Defesa.....</b>  | <b>32</b> |
| <b>Figura 4 – Atores e Interesses relacionados à Política Pública de Turismo.....</b>                | <b>51</b> |
| <b>Figura 5 – Trajetória da Política de Turismo no Brasil.....</b>                                   | <b>83</b> |
| <b>Gráfico 1 – Participação dos setores econômicos na composição do PIB global em 2012<br/>.....</b> | <b>46</b> |
| <b>Gráfico 2 – Empregos diretos no setor de turismo em 2012.....</b>                                 | <b>47</b> |

## LISTA DE QUADROS

|   |            |
|---|------------|
| <b>Quadro 1 – Síntese de elementos para a análise das políticas públicas.....</b> | <b>41</b>  |
| <b>Quadro 2 – Documentos consultados.....</b>                                     | <b>134</b> |

## LISTA DE SIGLAS

ACF – *Advocacy Coalition Approach*  
AFIT – Agência Francesa de Engenharia Turística  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
CCTN – Conselho Consultivo do Turismo Nacional  
CDT – Comitê Departamental de Turismo  
CNC – Confederação Nacional do Comércio  
CNTUR – Conselho Nacional de Turismo  
Combratur – Comissão Brasileira de Turismo  
CRS – *Computer Reservation Systems*  
CRT – Comitês Regionais do Turismo  
CTI/NE – Comissão de Turismo Integrada  
DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda  
Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
Fonatur – *Fondo Nacional de Fomento al Turismo*  
Fungetur – Fundo Geral de Turismo  
GDS – *Global Distribution Systems*  
MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo  
MTUR – Ministério do Turismo  
OCEE – Cooperação Econômica Europeia  
OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público  
ODIT – *Observation, Développement et Ingénierie Touristiques*  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMT – Organização Mundial de Turismo  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo  
PASOLP – *Product's Analysis Sequence for Outdoor Leisure Planning*  
PIB – Produto Interno Bruto

Plantur – Plano Nacional de Turismo

PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo

PNT - Plano Nacional de Turismo

PNT 2003-2007 – Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007

PNT 2007-2010 – Plano Nacional de Turismo – uma viagem de inclusão

PNT 2013-2016 – Plano Nacional de Turismo 2013-2016

Prodetur-NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo

PRT – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STN – Sistema Nacional de Turismo

Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UIOOT – União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo

VASP – Viação Aérea de São Paulo

VARIG – Empresa de Viação Aérea Rio-Grandense

WTTC – *World Travel & Tourism Council*

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENDAS GOVERNAMENTAIS.....</b>  | <b>18</b> |
| 2.1 <i>Formação das agendas públicas .....</i>   | 23        |
| 2.1.1 <i>Modelo de Múltiplos Fluxos.....</i>   | 26        |
| 2.1.2 <i>Modelo de Equilíbrio Pontuado .....</i>   | 30        |
| 2.1.3 <i>Modelo da Coalizão de Defesa .....</i>  | 31        |
| 2.1.4 <i>Enfoque do novo-institucionalismo histórico.....</i>  | 37        |
| 2.2 <i>Síntese comparativa dos modelos para a análise de Políticas Públicas .....</i>                                | 39        |
| <b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL .....</b>   | <b>44</b> |
| 3.1 <i>Aspectos gerais sobre o desenvolvimento da Indústria do Turismo .....</i>                                     | 45        |
| 3.2 <i>Os Atores e as Dinâmicas Fundamentais da Indústria do Turismo.....</i>  | 49        |
| 3.3 <i>Trajетória Institucional das Políticas Públicas de Turismo no Brasil .....</i>                                | 53        |
| 3.3.1 <i>Década de 1920 a meados da década de 1960: primeiros passos para a institucionalização do turismo .....</i> | 53        |
| 3.3.2 <i>Segunda metade da década de 1960 e década de 1970: institucionalização do turismo no Brasil.....</i>        | 58        |
| 3.3.3 <i>Década de 1980: desinstitucionalização no turismo .....</i>   | 65        |
| 3.3.4 <i>Década de 1990: novo impulso à institucionalização (ou reinstitucionalização) do turismo.....</i>           | 70        |
| 3.3.5 <i>Década de 2000 ao período atual: tendência à continuidade na agenda do turismo ..</i>                       | 77        |
| 3.4 <i>Considerações sobre a Trajetória da Agenda Pública do Turismo .....</i>                                       | 84        |
| <b>4 CONTEXTO INTERNACIONAL E INTERFERÊNCIAS SOBRE O TURISMO NO BRASIL .....</b>                                     | <b>87</b> |
| 4.1 <i>Organizações internacionais e o planejamento do turismo .....</i>   | 90        |
| 4.2 <i>Organizações internacionais do setor privado no turismo.....</i>  | 94        |
| 4.3 <i>Origem e evolução do planejamento do turismo .....</i>  | 96        |
| 4.3.1 <i>Turismo: experiências paradigmáticas de planejamento na Europa.....</i>                                     | 99        |
| 4.3.2 <i>Desenvolvimento do turismo na América Latina .....</i>  | 103       |
| 4.4 <i>Considerações sobre o turismo no contexto internacional.....</i>  | 105       |

|  |            |
|--|------------|
| <b>5 DECISÕES POLÍTICAS E CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO<br/>TURISMO NO BRASIL .....</b> | <b>107</b> |
| <i>5.1 Principais características da política de turismo: avanços e dificuldades .....</i>     | <i>108</i> |
| <i>5.2 Questões que condicionaram a elaboração das políticas públicas de turismo.....</i>      | <i>110</i> |
| <i>5.3 Outros aspectos que interferiram na agenda do turismo .....</i>                         | <i>113</i> |
| <i>5.4 Atores e interferências no sistema político .....</i>                                   | <i>116</i> |
| <i>5.5 Desafios da atual configuração da Política Nacional de Turismo.....</i>                 | <i>120</i> |
| <br>   |            |
| <b>6 CONCLUSÃO.....</b>  | <b>122</b> |
| <br>   |            |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>  | <b>125</b> |
| <br>   |            |
| <b>APÊNDICE – NOTA METODOLÓGICA .....</b>  | <b>134</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A condução de ações públicas para a gestão do turismo tem sido historicamente associada a sua capacidade de desenvolvimento econômico. Dessa forma, as justificativas para investir no setor do turismo comumente utilizam informações que enaltecem a contribuição da atividade turística para a geração de emprego e renda. A Organização Mundial do Turismo – OMT (2013b), por exemplo, alega que o turismo é o quinto maior setor em exportações do mundo, de tal modo que gera 9% do PIB mundial, sendo responsável por um, a cada 11 empregos criados no mundo.

Embora se reconheçam os avanços na organização desse setor no Brasil, também se constata fragilidades nos resultados das políticas implementadas. Autores como Beni (2006), Cruz (2006), Chaves (2011) e Endres (2012) verificaram que, por um longo período, as ações estatais que trataram desse setor atingiram apenas algumas regiões do País, assim como perceberam a falta de continuidade em diversas intervenções iniciadas ao longo das últimas décadas.

De fato, é recente a abrangência de todo o território nacional no escopo das estratégias para organizar e desenvolver o turismo no Brasil. Além disso, vários atores que contribuem para o funcionamento da indústria do turismo passaram a ter a possibilidade de participar efetivamente do processo decisório somente durante a última década, ou seja, após o ano de 2003, quando foi criado o Ministério do Turismo (MTUR) e ampliada a participação no Conselho Nacional do Turismo (CNTUR).

Diante desse cenário considera-se que uma explicação plausível acerca do atual modelo de política pública que trata do turismo no Brasil deve partir da ideia de que os direcionamentos que resultaram no presente estágio de desenvolvimento desse setor, de um lado, foram decorrentes da própria dinâmica que configura o sistema político nacional. Mas, por outro lado, pondera-se que diversas questões acerca do desenvolvimento turístico podem ter sido introduzidas na agenda pública por influência de orientações, experiências e interferências externas ao sistema político.

Segundo Goeldener e Richie (2002) o enfoque histórico-institucional é pouco usado no campo do turismo até o início da década de 2000. 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.

Nesse sentido, compreender a trajetória da política de turismo brasileira, especialmente o motivo das escolhas políticas que prevaleceram, pode ajudar a aclarar por que apenas alguns temas e interesses do setor se tornaram prioritários, como os investimentos a alguns setores específicos componentes da cadeia produtiva do setor, enquanto outras necessidades para melhor organizar o turismo foram negligenciadas, particularmente a criação de mecanismos eficazes para a inserção dos interesses de atores dos destinos turísticos nos processos decisórios.

Da década de 1960 até o fim da década de 1980, o fenômeno turístico no Brasil se tornou progressivamente complexo, o que deve ser observado como parte de um contexto mais amplo, no qual a ação do Estado, altamente centralizado, incorporou instrumentos de acumulação de capital e buscou a internacionalização da economia (AGUIAR, 2010).

Por outro lado, a partir da segunda metade da década de 1990, a tendência liberal dos governos conduziu o turismo à busca por lucro, o que, em contrapartida, negligenciou as questões sociais e ambientais, já consideradas indissociáveis do sistema turístico nas discussões internacionais (HENZ, 2009).

A partir desse período aos dias atuais, na década de 2010, destacam-se os esforços pela desconcentração da gestão do setor e a inserção de atores nos processos decisórios. Também, a valorização do turismo no Brasil pode ser evidenciada pela disseminação de cursos na área, de reuniões científicas regulares, em âmbito nacional e internacional, assim como na produção acadêmica sobre o tema usando o suporte de diversas áreas de estudo, como Sociologia, Antropologia e Geografia (CRUZ, 2002). Acrescentam-se ainda estudos sustentados por teorias da Administração, da Economia e da Ciência Política, que procuram analisar o planejamento e a gestão do turismo no País.

A condução do argumento central desse estudo procura evidenciar que, ao longo do tempo, o arranjo do sistema político, a capacidade de inserção de atores interessados no turismo nas instâncias decisórias, além das influências do contexto socioeconômico externo comprometeram a estrutura político-decisória e a condução das políticas públicas de turismo brasileiras.

Dito de outra forma, defende-se que as escolhas políticas que delinearam as formas de gestão pública do turismo, tanto no passado como hoje, sofreram influências de um conjunto de aspectos que podem ser identificados na análise histórico-institucional das políticas desse setor. Precisamente neste ponto se coloca a questão da presente pesquisa: sob quais condições o turismo se insere na agenda pública como uma política nacional?

O objetivo central desta dissertação é, portanto, analisar o processo de organização e desenvolvimento do turismo no Brasil a partir da inserção desse tema na agenda pública do governo federal, buscando identificar quando o setor passou a ser tratado como uma política nacional. Especificamente, foram estabelecidos dois eixos temáticos fundamentais para conduzir o estudo: o primeiro apresenta uma discussão sobre a formação das agendas públicas e o segundo ressalta a trajetória percorrida pelas políticas públicas de turismo no Brasil.

Investiga-se, pois, 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. Assim, procura-se compreender, a partir de uma perspectiva político-histórica, como foi alcançado o atual estágio de desenvolvimento do setor, além de apontar algumas características marcantes que modelaram esse processo e os desafios da atual política.

A relevância da presente pesquisa reside na contribuição para a agenda de pesquisa, ainda pouco explorada, que se debruça sobre a análise histórica da administração pública do turismo no Brasil. Dessa forma, se fornecem subsídios para o avanço das investigações que procuram mostrar os resultados da política pública de turismo brasileira, especialmente acerca da condução das escolhas prioritárias neste processo, visto que se empreende um esforço de relacionar as políticas produzidas ao longo do tempo aos desenhos institucionais adotados pelo governo, além de evidenciar a interrelação de atores que interferem nos processos políticos decisórios.

A dissertação constitui-se em um estudo teórico-descritivo, com enfoque qualitativo, baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Assim, no segundo capítulo apresenta-se uma discussão teórica baseada na formação das políticas públicas, essencialmente assinalada nos modelos de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003); de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), e de Coalizão de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Além disso, alguns aspectos apontados pelo institucionalismo histórico contribuem para a discussão. Deste modo, o arcabouço teórico em que se baseia tal reflexão recai sobre os enfoques de análise que tratam da formação das agendas públicas.

No terceiro capítulo são apresentadas as principais particularidades da indústria do turismo. Em seguida é feita uma síntese da evolução das políticas públicas para esse setor no Brasil. A intenção é mostrar as características fundamentais do planejamento do turismo no País, particularmente quanto às circunstâncias de sua inserção na agenda pública nacional.

No quarto capítulo são trazidos aspectos importantes sobre o desenvolvimento do turismo no contexto internacional, os quais se consideram ter contribuído para o delineamento

das políticas públicas de turismo brasileiras. Apontam-se atores internacionais e ocorrências externas que possivelmente condicionaram as decisões políticas sobre o setor. Também é sopesada a evolução das tendências do planejamento turístico e as experiências internacionais que colaboraram para a elaboração de tais políticas no Brasil.

A partir das ideias e considerações apresentadas nos capítulos anteriores, no quinto capítulo procura-se ponderar como as circunstâncias externas, aliadas à dinâmica política e institucional nacional, delinearão a agenda do turismo no Brasil. Assim, a apreciação dos elementos que contribuem para a formação das agendas governamentais, apontados pela teoria política, é relacionada aos aspectos marcantes que conduziram a trajetória das políticas de turismo. Também, são assinalados alguns desafios para o futuro da política de turismo nacional.

Finalmente, na última parte são tecidas as principais conclusões desta dissertação, evidenciando os avanços e as contribuições desse estudo às análises sobre a formação da agenda pública do turismo no Brasil. Ademais, são apontadas as possibilidades para o aprofundamento da pesquisa.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AGENDAS GOVERNAMENTAIS

O objetivo deste capítulo é ponderar sobre a concepção das políticas públicas e o processo de construção das agendas governamentais. São abordadas as questões que podem desencadear o processo de elaboração de políticas públicas, os atores que participam do desenho e da execução das políticas e os fatores que interferem nessa dinâmica. O marco teórico adotado se concentrou nos enfoques de análise sobre formação e mudança das agendas públicas. Ao final, são apontadas as principais apreciações aos modelos apresentados. Além disso, são identificados os elementos do arcabouço teórico que podem ser incorporados a uma análise das políticas públicas que tratam da organização e do desenvolvimento do turismo no Brasil.

De acordo com Faria (2003), o processo decisório é um tema de interesse particular às pesquisas sobre políticas públicas. Inicialmente a ciência política considerava que as políticas públicas seriam *outputs* do sistema político, por isso a atenção dos primeiros estudos sobre o tema se concentraram nas demandas e articulações de interesse específico, a partir da análise dos processos de formação das políticas públicas. A partir da década de 1950, as próprias políticas públicas se tornaram unidade de análise. Assim, gradualmente, passaram a se destacar os aspectos dinâmicos do processo político, bem como os distintos atores envolvidos.

Segundo Souza (2007), a definição clássica de política pública foi elaborada por Lowi (1964), segundo o qual a política é composta por uma norma instituída pela autoridade governamental, designada para influenciar, modificar e regular o comportamento individual ou coletivo, através de sanções positivas ou negativas (SOUZA, 2007). Nesse sentido, cada tipo de política pública enfrentaria diferentes formas de apoio e rejeição. Além disso, considera-se que as discussões relacionadas à sua decisão acontecem em distintas arenas.

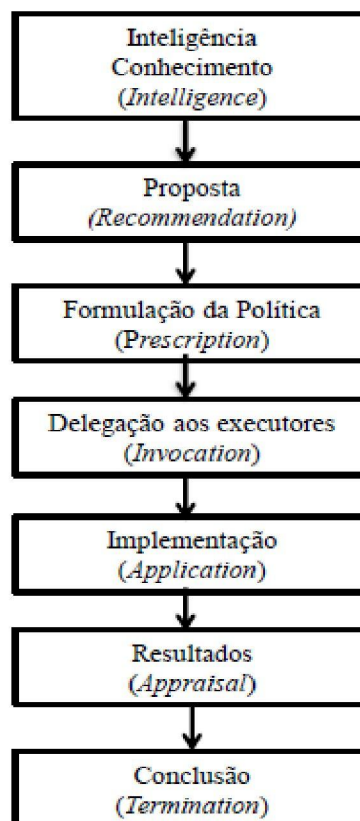
De acordo com Chaves (2011), Lowi pressupõe que nas arenas políticas as decisões tomadas geram custos e ganhos, do ponto de vista das entregas, àqueles beneficiados pelas políticas públicas. Deste modo, as escolhas são influenciadas pelo conflito e pelo consenso estabelecidos nos espaços decisórios, os quais serão aspectos determinantes para configurar o processo político, pautado pela busca da maximização de benefícios ao público alvo das políticas.

Por sua vez, Laswell (1950) formulou a definição mais conhecida de política pública, a qual é caracterizada pela percepção de que as decisões e análises sobre o tema buscam responder às questões “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2007, p. 68). Para tanto é proposta uma análise baseada nos estágios específicos: inteligência

(construção do conhecimento); apresentação de proposta; formulação da política; delegação aos executores; implementação; resultados e conclusão (*intelligence, recommendation, prescription, invocation, application, appraisal, and termination*) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; MOLINA, 2002).

Molina (2002) ressalta que o modelo de formulação de políticas públicas apresentado por Laswell (1962) considera que as políticas públicas são originadas em um processo *top down* (de cima para baixo), de tal modo que as fases mencionadas ocorreriam ordenadamente no sentido vertical (figura 1).

**Figura 1 – Modelo de Laswell (1962)**



Fonte: Traduzido de Molina (2002)

Entretanto, para Souza (2007) tais definições não incorporam de forma contundente o papel de ideias e interesses, bem como da cooperação que pode existir entre o setor público e as instituições interessadas nas decisões do governo.

Nesse sentido, Easton (1965) apresenta um complemento importante, pois percebe a política pública através de um modelo sistêmico (SOUZA, 2007). Easton compreende que tal

estrutura funciona por meio dos mecanismos de *input*, *throughput*, *output* e *feedback*, os quais operam dentro de ambientes amplos, incluindo as dimensões social, legal, ecológica, econômica, etc. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Conforme esta abordagem, a interferência dos partidos políticos, da mídia e de grupos de interesse nas discussões é considerada como *inputs* que condicionam o processo e os resultados das decisões (SOUZA, 2007).

As contribuições de Easton e Laswell, com destaque para as explicações sobre as funções e estágios da política, orientaram os estudos sobre políticas públicas entre a década de 1970 e meados da década de 1980 (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Na concepção de Sabatier e Jenkins-Smith, ao considerar a elaboração de políticas como um processo, tais modelos constituíram uma alternativa à abordagem tradicional, que enfatizava a análise de instituições específicas ou da opinião pública individualmente, em detrimento de observar todo o contexto que condiciona a configuração de uma política. Assim, gradualmente, foram introduzidos os diversos níveis governamentais nas apreciações, desde o federal até o local, bem como as instituições políticas e as instâncias de decisão. Os modelos de análise passaram a observar a possibilidade de intervenção de grupos de interesse. Além disso, os impactos, ou o período posterior à implementação, tornaram-se elementos de investigação.

Por outro lado, Sabatier e Jenkins-Smith (1993) apontam algumas limitações desses modelos. Em primeiro lugar, porque as propostas não identificam nitidamente as forças que impulsionam a mudança de um estágio para o outro, tampouco descrevem claramente a sequência dos estágios sugeridos. Em segundo lugar, sobressai a falha na disposição de mecanismos bem definidos para análise empírica, indicando que estes não representam modelos causais. Ademais, são modelos legalísticos e centrados no processo *top-down*, pois enfatizam o ciclo político<sup>1</sup> como unidade de análise.

Segundo Cavalcanti (2006), a concentração das apreciações no núcleo em que é formulada a política e nas intenções dos legisladores nesse processo marca, para Sabatier e Jenkins-Smith, uma negligência. Uma das razões apontadas é a desconsideração quanto à possibilidade da contribuição de outros atores importantes na elaboração das políticas, como, por exemplo, os “burocratas da ponta”, que se relacionam diretamente com o público beneficiário e por isso possuem experiências e informações que poderiam contribuir para

---

<sup>1</sup> De acordo com Frey (2000), o modelo de *policy cycle* (ciclo político) diferencia o agir público em fases, ou sequências do processo político-administrativo – a formulação, a implementação e o controle das políticas –; assim se revela como um modelo heurístico interessante para analisar a vida de uma política pública. O referido autor considera que esta abordagem favorece investigações sobre as constelações de poder, as redes políticas e sociais, assim como as práticas político-administrativas, porém sugere o desdobramento das fases apresentadas.

reduzir as falhas na etapa de execução das políticas. Por fim, tais modelos não orientam a conexão das regras para a análise política e o aprendizado dos participantes no processo.

Faria (2003) também analisa a incapacidade dos modelos tradicionais em interpretar os instrumentos mediadores de interesses, as questões referentes à diversificação e à complexidade do processo ao longo do tempo. Assim, observa que, nas duas últimas décadas, os estudos sobre os vínculos entre atores públicos e privados no processo de formação das políticas públicas tiveram expressivas reformulações, considerando, por exemplo, a apresentação de interações não hierárquicas e a possibilidade de existência de um intercâmbio pouco formalizado de recursos e de informações, além da inserção de novos atores, como as organizações não governamentais de atuação transnacional e as redes formadas por especialistas.

Outro aspecto inserido nas definições sobre o tema diz respeito ao entendimento da política como instrumento estratégico para as ações do governo. Assim sendo, Rua (1997) afirma que 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. 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).

Desse modo, a tradicional inflexibilidade do processo de desenvolvimento e execução das políticas começa a se reduzir, particularmente no campo das políticas sociais, permitindo a adaptação a contextos e a necessidades de atores distintos (MOLINA, 2002). Esta percepção aceita que 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 refletem a atuação de grupos de interesse. Assim, se 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 intervêm nas decisões sobre as políticas públicas priorizadas pelos governos.

A partir desta concepção, a forma de organização e atuação das instituições políticas pode condicionar o desenho e a implementação das políticas públicas (MENICUCCI, 2007).

Menicucci define como instituições os limites para a interação humana que estruturam os processos políticos. Dessa forma, incluem-se nas análises tanto organizações formais inseridas no sistema político como as regras e os procedimentos informais que estruturam a conduta dos atores envolvidos. Ao formarem um conjunto de métodos e valores que definem a forma de alcançar os seus interesses, tais instituições adquirem a capacidade de condicionar o processo decisório. Assim, por exemplo, pode-se buscar minimizar os custos de negociação ou de execução de uma política, garantir o apoio do governo a um setor econômico ou dificultar a entrada de novos concorrentes em determinado espaço dentro do território nacional.

Menicucci (2007) considera ainda que, devido aos interesses em competição, o processo de elaboração das políticas públicas é fluido, mas restrito a certos padrões institucionais. O Estado é, então, formado por instituições que estruturam o caráter e os resultados do conflito entre os grupos atuantes. Ademais, outras estruturas sociais e políticas podem influenciar na configuração das interações, segundo seu interesse, e contribuir para a construção da trajetória de uma política específica.

Vale destacar, ainda, três elementos importantes das políticas, mencionados por Molina (2002) a partir da definição de Rua (1997):

- 1) As **decisões conformam a base de toda política**, sendo que os processos de formulação e de implementação são marcados por conflitos, uma vez que vários enfoques e interesses influenciem as decisões. Essa disputa ocorre porque os recursos disponíveis são limitados. Contudo, esta situação dificulta o processo de desenho das políticas;
- 2) A **existência de ações** é outro aspecto relevante. Qualquer política pública deve ser capaz de gerar ações e resultados, de tal modo que sua essência seja condicionada pela possibilidade de execução;
- 3) O **público atendido** é considerado em função da legitimidade almejada e do poder dos atores em interferir na política. Assim, a possibilidade de colocar as políticas em prática está relacionada à legitimidade dos governos e à relevância da implementação para os envolvidos, embora os governos democráticos possam delegar a função de execução aos níveis subnacionais ou outros gestores corroborados pelos envolvidos.

É importante mencionar que as diferentes abordagens que procuram a definição de políticas públicas 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).

De fato, toda política pública impacta a economia e a sociedade, por isso qualquer teoria precisa buscar esclarecer as interrelações entre o Estado, a política, a economia e a sociedade (SOUZA, 2007). Nesse sentido, o estudo das agendas públicas oferece um arcabouço teórico pertinente à análise das políticas públicas no campo do turismo, uma vez que apresenta elementos que favorecem a compreensão dos vários aspectos e ambientes que compõem o sistema turístico.

## 2.1 Formação das agendas públicas

Agenda pública é definida por Caldas (2007, p. 40) como “um conjunto de assuntos sobre os quais tanto o governo quanto as pessoas a ele ligadas gastam seu tempo e concentram sua ação.” De acordo com 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, 2004, 2005; CALDAS, 2007).

As pesquisas sobre o processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda-setting*) têm origem em estudos da área de Comunicação e recentemente passaram a ser aplicados no campo da Ciência Política (CAPELLA, 2004). A importância da noção de agendas governamentais está precisamente na disposição de uma estrutura que analisa as causas da inserção de temas de pouca relevância, ou completamente desconsiderados pelos governos, nas discussões políticas (PAGE, 2008).

Todavia, Marjone (2008) considera que não há um paradigma estabelecido para o estudo da agenda pública. Os modelos mais conhecidos são *ad hoc* e por demais descritivos. Além disso, contemplam apenas alguns aspectos do processo de *agenda-setting*, como o papel de grupos de interesse, da própria política, dos políticos ou das coalizões. Para o

autor, a literatura sobre democracia poderia contribuir para preencher essa lacuna, pois somaria ao escopo das apreciações os impactos externos que interferem na agenda nacional.

Nas Ciências Sociais, a teoria que explica a formação de agendas governamentais está localizada na fronteira entre as tradições europeia e americana (CALDAS, 2007). De acordo com Souza (2007) e Caldas (2007), na Europa tais estudos têm origem nas explicações sobre o papel do governo como produtor de políticas públicas, ou seja, as preocupações giram em torno do processo de desenho das políticas. Já nos Estados Unidos, esse campo de estudos está interessado nas ações públicas, a fim de entender como ocorre a implementação das estratégias políticas para que os problemas socialmente importantes sejam resolvidos.

Na perspectiva da tradição americana, a política é vista algumas vezes como um campo de conhecimento voltado à especialização setorial, como aquelas referentes às questões sobre educação, saúde, transporte, saneamento básico, entre outras. Também pode ser tratada como um campo de conhecimento técnico e limitado à análise dos ciclos das políticas, ou seja, a formação da política pública é explicada a partir de uma sequência de procedimentos, que começa com a elaboração de um projeto, passa por sua implementação e termina com a sua avaliação (CALDAS, 2007).

No âmbito da perspectiva americana, Kingdon (2003) elenca três tipos de agenda política, as quais são condicionadas por diferentes processos:

- Agenda governamental: abrange as questões que interessam aos formuladores de políticas. Porém, apenas algumas questões são realmente apreciadas a cada momento específico, em função da complexidade e do volume de assuntos apresentados aos *policy makers*;
- Agenda decisional: é proveniente da agenda governamental, na qual se apreciam questões que estão prontas para se tornarem políticas através da decisão ativa dos formuladores de políticas;
- Agendas especializadas: refletem a origem setorial da formulação de políticas públicas, como agendas específicas de saúde, transportes ou educação.

Por outro lado, a perspectiva europeia considera as ações do governo e as contingências políticas como elementos determinantes para a formação das agendas, bem como mostra a importância do papel dos atores políticos no contorno das políticas (CALDAS, 2007).

Segundo Capella (2004, 2005), dois modelos usados como ferramentas de análise dos processos de formação de políticas públicas se sobressaem pela capacidade de esclarecer como as agendas governamentais são formuladas e alteradas, destacando a dinâmica dos conceitos e juízos no processo político: o Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2003), e o Modelo de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993). Ambos os modelos são claramente influenciados pela tradição americana; desse modo, têm como unidade de análise o processo de formação das agendas públicas, ou seja, os movimentos estabelecidos dentro dos sistemas ou subsistemas políticos.

O Modelo de Coalizão de Defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), também contribui de forma favorável para a compreensão da constituição, ou das mudanças, das agendas governamentais. Considerando a importância de atores e contextos exógenos, aliado ao aprendizado decorrente de uma dinâmica do médio ao longo prazo, pode-se inferir que esse modelo apresenta influência da abordagem europeia, já que observa a formação das agendas a partir de uma perspectiva mais ampla.

Aliada a esses três modelos, a abordagem do novo-institucionalismo histórico, também de origem europeia, oferece elementos complementares à análise das agendas públicas, ao apontar a interação de interesses, instituições e ideias no processo político (HALL, 1986). Para Cavalcanti (2006), a visão proveniente do novo-institucionalismo é pouco ressaltada em estudos acerca da formação de agendas governamentais. Entretanto, a autora acredita que a determinação de uma agenda remete à ampliação ou redução de acesso a recursos políticos e materiais do sistema para os grupos de interesse, o que alude à motivação pela obtenção de vantagens, em forma de *status*, poder ou de ganhos financeiros. Assim, atores se articulam para defender ideias e interesses durante os processos concatenados para a formação das agendas governamentais.

Após esta exposição introdutória, nas subseções seguintes deste capítulo se apresenta a dinâmica de cada um dos supramencionados modelos e abordagens que subsidiam a elucidação do processo de construção das agendas governamentais. Posteriormente, são assinalados alguns dos aspectos principais corroborados por tais proposições, que auxiliam a identificar as características da formação de qualquer agenda pública. Como resultado deste esforço, são apontados os elementos considerados basilares à análise do processo de organização e desenvolvimento do turismo no Brasil, conforme o objetivo central proposto para este estudo.

### 2.1.1 *Modelo de Múltiplos Fluxos*

O Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*)<sup>2</sup> foi desenvolvido para a análise de políticas públicas de saúde e de transportes do governo federal norte-americano, com o objetivo de explicar a razão de certos problemas se tornarem importantes para um governo em detrimento de outras questões (FARIA, 2003; CAPELLA, 2005).

Segundo Molina (2002), o modelo de Kingdon apresenta uma abordagem diferente das análises clássicas acerca da formação de políticas públicas, as quais consideram as fases de elaboração, implementação e avaliação como momentos distintos. De fato, no modelo de Múltiplos Fluxos as etapas são dinâmicas e se relacionam, mesmo sendo desempenhadas por diferentes atores. Assim os fluxos ocorrem de forma concomitante e não sequencial, unindo-se em certos momentos e desarticulando-se em outros (CALDAS, 2007).

Segundo Zahariadis (1999, apud FARIA, 2003, p. 24-25), essa abordagem responde a três questões essenciais: “Como a atenção dos tomadores de decisão é focalizada sobre determinados problemas e soluções? Como as questões são determinadas e modeladas? Como e quando é conduzida a busca por soluções?”

A diferença do modelo de Kingdon da abordagem europeia reside no fato de que, como o sistema político estudado é fragmentado, a manutenção da hierarquia política demanda a combinação de forças do legislativo e do executivo (PAGE, 2008). Porém, essa peculiaridade do sistema político norte-americano não se reproduz em todas as realidades, o que pode interferir na sua aplicação em países que apresentam uma estrutura com características diferentes. Ainda assim, diversos autores se sustentam no modelo de Kingdon, como, por exemplo, Caldas (2007), que estuda o surgimento de consórcios intermunicipais no Brasil na década de 1990. De acordo com Faria (2003), Zahariadis (1995) é quem aplica o modelo da forma mais consistente, quando faz a comparação das políticas de privatização das telecomunicações, do petróleo e das ferrovias na Inglaterra e na França.

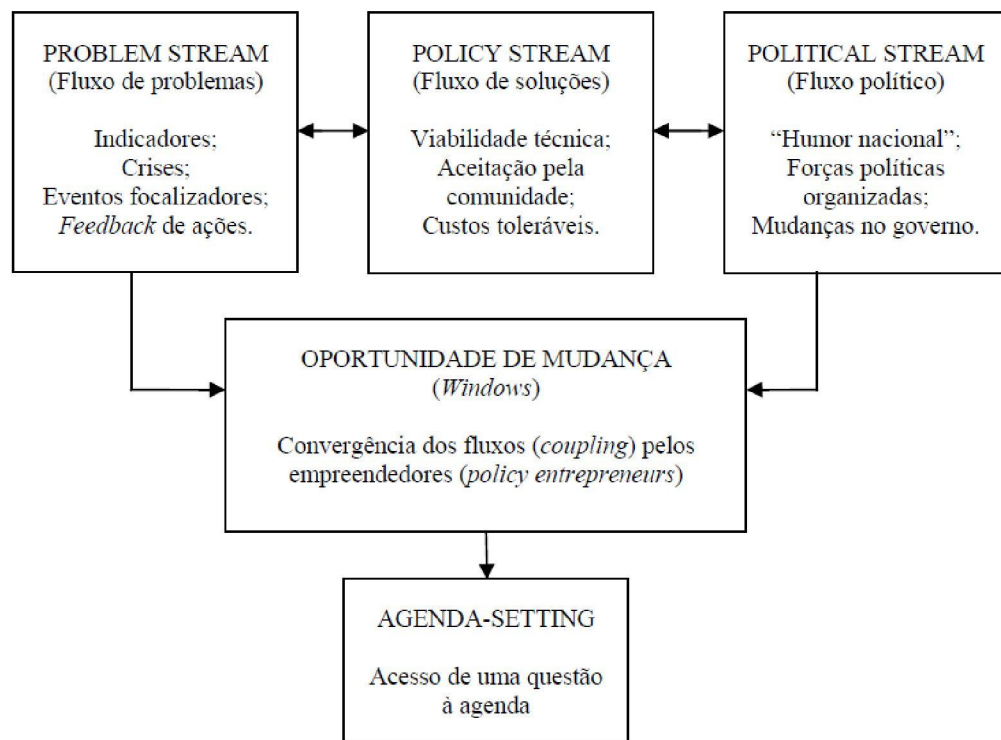
Kingdon considera que as políticas públicas são um conjunto composto por quatro processos: (1) a formação da agenda de políticas; (2) a especificação de alternativas; (3) a

---

<sup>2</sup> De acordo com Kingdon (2003), Faria (2003), Capella (2005) e Cavalcanti (2006) o Modelo de Múltiplos Fluxos foi desenvolvido a partir da teoria de *Garbage Can*, traduzida para o português como “lata de depósito”. Basicamente este enfoque parte da ideia de que uma organização é composta por ideias, atores, processos, soluções e oportunidades, que estão reunidos no mesmo lugar e se relacionam mutuamente. Nesse cenário há um conjunto de escolhas que procuram por problemas, de soluções que buscam por perguntas às quais possam responder e de tomadores de decisão procurando trabalho. Através dessa teoria Kingdon ressalta que não há linearidade no processo de formação de uma agenda política e na produção de uma política pública. Sobre o Modelo de *Garbage Can* conf. COHEN, M. D; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. In: **Administration Science Quartely**, n. 17, v.1, p. 1-25, 1972.

escolha dominante no conjunto de alternativas disponíveis; (4) a implementação da decisão (CAPELLA, 2005). No entanto, o modelo de *Multiple Streams* (figura 2) se atém apenas aos dois primeiros processos, ou estágios pré-decisórios. Isso porque se pressupõe que ações do momento pré-decisório coagem o desdobramento dos instrumentos causais que inserem um tema na agenda dos governos (CALDAS, 2007).

**Figura 2 – Modelo de Kingdon**



Fonte: Reproduzido de Capella (2005, p. 13)

O modelo é composto por três fluxos decisórios, formados: (1) pelos problemas, (2) pelas soluções ou alternativas políticas (*policies*) e (3) pela política (*politics*). Tais fluxos permeiam de forma relativamente autônoma a estrutura política e administrativa governamental<sup>3</sup> (FARIA, 2003; CAPELLA, 2005).

O primeiro fluxo (Fluxo de Problemas) é constituído pelas informações a respeito de questões problemáticas e por atores que recomendam definições variadas e conflitantes sobre as dificuldades que surgem associadas a essas questões (FARIA, 2003). De acordo com Capella (2005) e Caldas (2007) essa dimensão permite avaliar como as questões se

<sup>3</sup> Cabe lembrar que a “literatura sobre *policy analysis* dentro da ciência política diferencia três dimensões de análise da política: *polity* para denominar as instituições políticas, *politics* para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política” (FREY, 2000, p. 216).

diferenciam na dinâmica organizacional e são convertidas em problemas, bem como por que determinados problemas ocupam a agenda governamental em detrimento de outros.

Segundo esses autores, a seleção dos problemas decorre da distinção entre problemas e condições. Nesse sentido, uma condição seria uma conjuntura social apreendida, porém incapaz de desencadear uma ação em resposta. Já os problemas surgem quando os formuladores de políticas consideram a necessidade de interferir nessas condições. Portanto, há uma relação próxima entre a forma como os formuladores compreendem e interpretam essas condições, a ponto de defini-las como problemas (CAPELLA, 2005). Conforme tal aceção, três mecanismos são capazes de despertar o interesse sobre um problema: (1) indicadores; (2) eventos, crises e símbolos; (3) *feedback* das ações governamentais.

Por exemplo, os altos custos de um programa, as taxas de mortalidade infantil em uma região ou a evolução do déficit público podem ser avaliados, entre um conjunto de informações, como indicadores que configuram uma condição específica, contribuindo para apontar a existência de um problema (CAPELLA, 2005).

Kingdon explora o impacto das ideias sem, necessariamente, desconsiderar a importância do interesse próprio ou particular (ZAHARIADIS, 1999; FARIA, 2003). As soluções buscadas têm como fundamento o equilíbrio do sistema, além da busca por eficiência e poder. Nesse contexto, os argumentos, a capacidade de convencimento e o uso da razão são centrais na formação da política pública. Assim, a ideologia política pode conferir significado às ações ou fornecer diretrizes, mesmo que imprecisas, na demarcação das questões importantes (FARIA, 2003).

O *feedback* também é um elemento essencial para o entendimento das políticas (MENICUCCI, 2007). Para Kingdon, o *feedback* de programas em desenvolvimento, como o monitoramento de gastos, o acompanhamento de atividades em execução e a observação sobre o cumprimento de metas, além de reivindicações de servidores ou cidadãos e a ocorrência de resultados não-previstos, pode contribuir para que os problemas sejam deslocados ao centro das atenções dos *policy makers* (CAPELLA, 2005).

Estes elementos isoladamente não definem a origem de um problema, mas contribuem para a conversão de condições em problemas ao demonstrar quantitativamente que uma situação específica demanda maior atenção do que outras (CAPELLA, 2005).

O Fluxo de Alternativas e Soluções compõe o segundo grupo de análise do modelo (FARIA, 2003). As ações em busca de soluções, tanto nas propostas de governo como nas comunidades políticas, são acionadas a partir do momento em que os formuladores de políticas identificam um problema. Entretanto, as ideias motivadas nesse fluxo podem não

estar diretamente associadas à percepção de um problema específico, pois podem ser resultado de soluções previamente empreendidas. Assim, em geral, ideias passíveis de execução e de custos aceitáveis continuam em pauta (CAPELLA, 2005).

É sabido que o fluxo de soluções não influencia diretamente os ensejos de mudança da agenda, pois “propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas ideias” (CAPELLA, 2005, p. 10).

A dimensão política compõe o terceiro fluxo, o qual, independentemente de ser reconhecido um problema ou as alternativas para solucioná-lo, possui dinâmica e regras próprias (CAPELLA, 2005). Esta dimensão agrega três elementos principais: a movimentação dos grupos de pressão; as transformações no legislativo e em agências administrativas; e o humor nacional (*national mood*), que está relacionado às ideias de uma população expressiva sobre as escolhas públicas, as quais apresentam parâmetros comuns (FARIA, 2003).

De acordo com Capella (2005), o humor nacional favorece o desenvolvimento de ideias e ajuda a explicar por que algumas questões são levadas à agenda governamental. Ademais, o apoio das forças políticas organizadas, representadas por grupos de pressão, sinaliza aos formuladores de políticas se o ambiente está favorável a determinada proposta. Assim, uma situação de conflito em um grupo levará os defensores de uma proposta a analisar o equilíbrio das forças que estão em jogo e detectar os setores favoráveis ou contrários à manifestação de uma questão na agenda. A falta de apoio de alguns setores não significa descarte da proposta, mas indica que o processo terá maiores custos. Também as mudanças dentro do governo, como alteração das pessoas que ocupam posições estratégicas na estrutura governamental, no processo de gestão, na composição do Congresso, na chefia dos órgãos e empresas públicas, podem potencializar a admissão de questões na agenda, além de dificultar ou restringir a entrada ou a manutenção de outras questões.

Em determinadas situações, associadas ao fluxo da política ou a questões externas ao sistema político, abrem-se “janelas de oportunidades” para que os *policy entrepreneurs* consigam acoplar os três fluxos, promovendo alterações nas políticas públicas (FARIA, 2003). Diante deste propósito, esses atores podem, por exemplo, concentrar seus esforços para destacar algumas predisposições ideológicas, a fim de valer-se das oportunidades que surgem. Entretanto, Kingdon (2003) considera inviável dispensar continuamente a mesma atenção a todos os problemas. Apesar de a mudança na agenda decorrer da convergência dos três fluxos, o processamento da transformação ascenderá através dos eventos observados dentro do fluxo de problemas ou do fluxo político.

Todavia, segundo Capella (2005), mesmo não intervindo sobre a constituição da agenda pública, o fluxo de soluções é essencial para que questões inseridas na agenda política se insiram na agenda de decisões.

### 2.1.2 *Modelo de Equilíbrio Pontuado*

O Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993), também foi desenvolvido no intuito de analisar o processo político norte-americano. O objetivo é avaliar tanto os períodos estáveis, em que as mudanças são processadas lenta, incremental e linearmente, quanto as fases em que ocorre rápida alteração no processo de formulação de políticas públicas, identificando os momentos de alternância entre mudança rápida e estabilidade (CAPELLA, 2005). Para tanto, dois eixos – as estruturas institucionais e o processo de *agenda-setting* – formam a base do modelo.

Para Baumgartner e Jones (1993), nos subsistemas, compostos por comunidades de especialistas investidos de autoridade governamental, as questões são processadas paralelamente. Em outros termos, dentro desses espaços se promovem mudanças em função da experiência de implementação e avaliação das políticas (SOUZA, 2007). Por outro lado, os macrossistemas, formados por líderes do governo, se ocupam de poucas questões relevantes. Deste modo, várias questões são discutidas e permanecem nos subsistemas, enquanto poucas atingem o macrossistema e promovem mudanças na agenda (CAPELLA, 2005).

De acordo com Capella (2005), dentro dos subsistemas do Modelo de Equilíbrio Pontuado configura-se o balanceamento, pois as mudanças ocorrem de forma lenta, gradual e incremental. Esta situação é reforçada pelo monopólio de políticas, pela existência de uma imagem compartilhada (*policy images*) e pelo *feedback* negativo.

Os monopólios políticos são constituídos por duas características essenciais: existência de uma estrutura institucional definida, por onde se permite ou se restringe o acesso ao processo decisório; e uma ideia profundamente integrada à instituição, associada aos valores políticos da comunidade. Nesta perspectiva, a construção de uma imagem sobre a política e a difusão de ideias através da atuação da mídia são noções fundamentais para explicar os períodos de mudança e equilíbrio (SOUZA, 2007).

Assim, quando um único interesse domina o subsistema político no qual o problema é discutido, os indivíduos inseridos no processo decisório apreendem uma questão em caráter compartilhado, distinguindo-se o monopólio político. A aceitação ampla de uma imagem

garante a manutenção dos monopólios. Por outro lado, enquanto percepções divergentes sobre uma política induzem os defensores de uma ideia a focalizarem certas imagens, seus oponentes se concentram em outro conjunto de imagens, resultando no esgotamento do monopólio, de tal modo que o ambiente se torna favorável à mudança (CAPELLA, 2005).

O subsistema tende à mudança também quando uma questão que está nesse nível atrai a atenção de líderes do governo e do público em geral, de modo que favorece a inserção de novas ideias e atores nesse ambiente. Esses “momentos críticos” propiciam a constituição de novas *policy images* e reorganizações institucionais, que reconfiguram o subsistema e instituem um novo cenário (CAPELLA, 2005).

Em contrapartida, nos macrossistemas políticos, a sucessão das mudanças é intensa e veloz. Nesses espaços se estabelecem percepções variadas sobre a mesma política, ou seja, diferentes *policy images*. Adicionalmente, quando certas questões sobressaem, podem atrair outros assuntos concatenados, os quais rapidamente se disseminam e assumem a posição de ideias antigas (CAPELLA, 2005). Este movimento, que pode levar a alterações aceleradas nas agendas, abrindo espaço aos novos movimentos políticos, é denominado por Baumgartner e Jones (1993) de *feedback* positivo. Em sentido oposto, o *feedback* negativo é caracterizado pelo fato de os temas não ultrapassarem os limites do subsistema.

Após o período de instabilidade, transcorridas as mudanças, é atingido um ponto de saturação e se verifica a reconstituição do estado de equilíbrio dentro do subsistema político.

### 2.1.3 Modelo da Coalizão de Defesa

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) propõem o Modelo da Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) para a análise de políticas públicas, baseados na premissa de que os atores advogam por seus interesses dentro dos sistemas políticos por meio de coalizões<sup>4</sup>. Tais agrupamentos procuram ao longo do tempo manipular as regras, os orçamentos ou os próprios membros das instituições governamentais a fim de alcançar seus objetivos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; CAVANCANTI, 2006). Assim, o ACF focaliza sua análise na identificação de agentes políticos (*police brokers*) e nas regras

---

<sup>4</sup> Estas coalizões são agrupamentos compostos por atores da elite política de várias instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham crenças (*policy beliefs*) e operam dentro de um subsistema de políticas ou uma área setorial específica (FARIA, 2003; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

institucionais como um resultado da competição entre coalizões advocatórias ao longo do tempo (CAVALCANTI, 2006).

O Modelo da Coalizão de Defesa foi testado na análise dos casos de mudança política no sistema educacional do Canadá, nos processos de regulamentação e desregulamentação do setor aéreo norte-americano, entre outros. Contudo, é possível inferir que o ACF apresenta influência da abordagem europeia, visto que busca incorporar os fatores externos aos sistemas políticos que levam à mudança das agendas governamentais, como também o papel dos atores públicos e privados nesse processo.

Segundo Faria (2003), o modelo tem a intenção de explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um ambiente interdependente e marcado pela incerteza. Assim, observa as interações dentro das coalizões, bem como entre coalizões distintas. Defende-se como argumento central o fato de que, embora o aprendizado das políticas possa modificar as características secundárias do sistema de crenças dentro de uma coalizão, as mudanças capazes de alterar os programas governamentais apenas ocorrem a partir de uma inquietação de fatores não cognitivos externos ao subsistema, como as condições macroeconômicas ou a inserção de novas coalizões dentro do sistema de governo. Nesse sentido, existem fatores externos estáveis ao longo dos anos e outros elementos dinâmicos que são fixados no sistema político e interferem na formulação das políticas (CAVALCANTI, 2006).

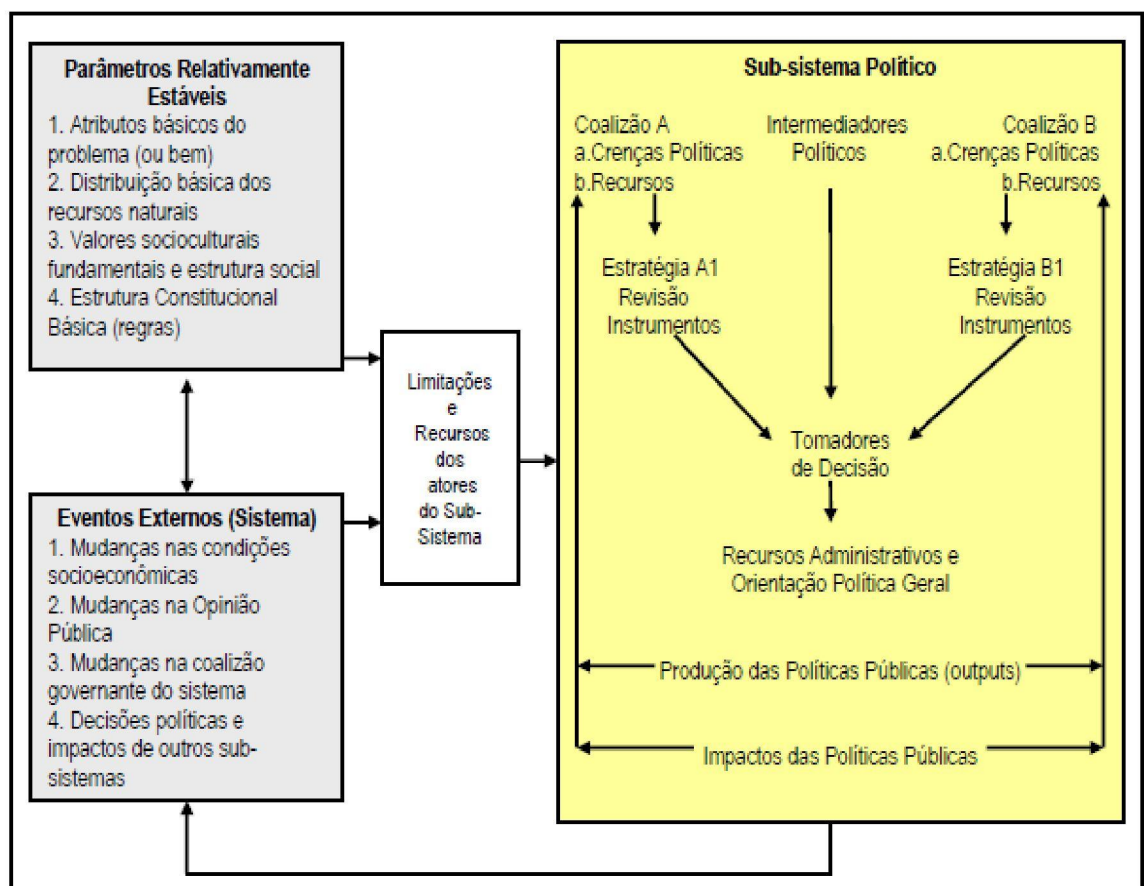
Conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1993) o ACF (figura 3), apresenta como parâmetros estáveis do sistema:

- As características básicas relacionadas à área em que uma política pública está inserida, bem como a necessidade da interferência do Estado sobre o setor;
- A distribuição de recursos naturais, ou seja, a quantidade de matéria-prima disponível para produção de um bem ou serviço;
- Os valores socioculturais e a estrutura social, relacionados à divisão de classes, grupos sociais, raciais e religiosos, os quais têm interesse nas decisões sobre uma determinada política;
- O arcabouço constitucional determinante do regime e do sistema político vigente, assim como as suas regras legislativas fundamentais.

Quanto aos aspectos dinâmicos do sistema considera-se que:

- As condições socioeconômicas e tecnológicas são capazes de interferir no subsistema, tanto determinando a origem das políticas públicas como sustentando as coalizões formadas;
- As coalizões governantes são compostas por elementos do poder executivo e legislativo em função das eleições;
- As decisões políticas e os impactos dos demais subsistemas interferem em qualquer subsistema analisado, pois se aceita a dependência em relação ao funcionamento do sistema político como um todo, como também algum grau de relativa autonomia desses outros subsistemas componentes do sistema geral.

**Figura 3 – Modelo de Coalizão de Defesa**



Fonte: Reproduzido de Cavalcanti (2006, p. 24)

A tática fundamental do ACF é utilizar o sistema de crenças na previsão de suas mudanças ao longo do tempo, relacionando-as à produção das políticas públicas. Para tanto, o sistema de crenças é dividido em três categoriais estruturais: um núcleo duro de axiomas

normativos fundamentais (*deep core*); um núcleo de políticas (*policy core*), formado pelas estratégias fundamentais e posições políticas consensuais entre os membros; e diversos aspectos secundários, constituídos por fontes de informações e instrumentos decisórios para implementar o *policy core* (FARIA, 2003; CAVALCANTI, 2006).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o modelo possui quatro premissas, sendo que as três primeiras são aplicáveis a qualquer teoria acerca das mudanças na política. Em primeiro lugar, a compreensão dos processos de mudança e aprendizado demanda uma década ou mais, pois este recorte mínimo de tempo permite observar o ciclo completo da política analisada, seus pontos de êxito e os aspectos deficientes, isto é, a formulação, a implementação e as reformulações da política. Mais ainda, esse período é considerado como o mínimo necessário para a formação de coalizões articuladas, baseadas em sistemas de crença estáveis para sustentar o conflito político, ou seja, que geram consenso entre os grupos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Além disso, conforme os autores, os estudos de diferentes áreas produzidos nesse período podem contribuir para a compreensão do processo como um todo. Neste ponto se insere a importância atribuída aos especialistas de uma área política, pois o ACF considera que o aprendizado gradual sobre os diversos aspectos de um problema pode indicar novas direções, que são experimentadas para atingir os objetivos políticos (CAVALCANTI, 2006).

Em segundo lugar, o sistema é composto por atores públicos e privados interessados nos problemas de uma política. Assim, a forma mais comum de pensar a mudança política é através de “subsistemas políticos”, ou seja, da interação dos atores que buscam influenciar as decisões do governo em uma determinada área política. Ressalta-se que o ACF considera a influência dos grupos de interesse no desenho e no funcionamento das instituições governamentais, entretanto inclui no escopo de análise um conjunto mais amplo de atores, como políticos, burocratas, jornalistas e pesquisadores, além das próprias relações intergovernamentais (CAVALCANTI, 2006).

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) destacam também a importância de, dentro das coalizões formadas, diferenciar os grupos de interesse, as agências governamentais e a comunidade acadêmica, pois cada um destes três grandes grupos se comporta de forma diversa e característica ao longo do tempo. 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 ser membros ativos dentro das coalizões.

Os cargos executivos de chefia, por exemplo, os ministros ou burocratas em altos cargos, assumem a função de intermediadores políticos, no intuito de manter o nível de conflitos em limites aceitáveis, sobretudo quando há complexidade técnica e conflito político intenso (CAVALCANTI, 2006). De maneira subentendida, o Estado assume esse papel, mesmo diante da possibilidade de cooptação da esfera executiva por uma coalizão específica.

Em terceiro lugar, os subsistemas incluem a dimensão intergovernamental, que abrange todos os níveis do governo, pelo menos no que diz respeito às políticas domésticas. A análise apenas do nível nacional não é suficiente, dado que muitas mudanças ocorrem inicialmente em níveis subnacionais e depois atingem os programas nacionais. Todavia, os atributos essenciais de uma política apenas poderão sofrer revisões se houver mudanças significativas no subsistema que integra a coalizão dominante. Tais mudanças internas, por sua vez, precisam se associar a forças exógenas, como as mudanças socioeconômicas, mudanças nas coalizões do sistema governamental ou nos resultados de políticas de outros subsistemas, para atingir uma magnitude capaz de alterar os arranjos das coalizões e, por consequência, os processos políticos. Um bom exemplo é o que ocorre nas eleições, quando o quadro de atores é alterado de forma ampla, e o surgimento de novos arranjos nas coalizões pode impulsionar transformações nos subsistemas e nos atributos básicos de uma política.

Em contrapartida, apesar de os autores ponderarem que os eventos externos isoladamente não alteram as oportunidades de novas coalizões no subsistema, a forma como os atores inseridos nessa estrutura os interpretam e exploram pode favorecer a ascensão de agrupamentos minoritários. Cavalcanti (2006) lembra, conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1993), da probabilidade de tais coalizões minoritárias terem maiores incentivos para manter a coesão, pois apenas assim podem aumentar as chances de atingir os seus objetivos. Já as coalizões dominantes, por terem garantida sua capacidade de influência, podem se tornar menos coesas ao longo dos anos. Também por esse motivo estas tendem a ter um número reduzido de membros, a fim de garantir que cada indivíduo tenha seus ganhos maximizados. Adicionalmente, a quantidade de coalizões inseridas em um subsistema normalmente é pequena, pode variar de duas a quatro, ou mesmo somente uma que seja altamente estável ao longo do tempo.

Em quarto lugar, as políticas públicas podem ser esboçadas da mesma forma como um sistema de crenças (denominação dada às informações técnicas). Portanto, mapear as crenças e políticas ajuda a entender o quadro de influências, ou seja, as posições predeterminadas dos

diversos atores ao longo do tempo. Assim, apenas em um período intermediário o aprendizado pode ser usado como instrumento de intervenção, bem como nos momentos em que é possível tratar das questões de forma analítica em um espaço específico para este fim. Nesse sentido, a introdução da variável analítica “tempo” é posta como um diferencial do modelo (CAVALCANTI, 2006).

Contudo, segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o aprendizado isoladamente não tem a capacidade necessária para modificar os atributos da política. Deste modo, mudanças externas ao subsistema político são fatores complementares à instituição de uma situação favorável à mudança ou revisão da política. Cabe considerar ainda que a ideia de “efeito cumulativo” associado ao aprendizado é outro elemento diferencial para a mudança apontado pelos autores (CAVALCANTI, 2006). Assim, quando o aprendizado técnico acumulado não muda a visão da coalizão, pode, pelo menos, alterar a visão dos agentes políticos e outros atores governamentais.

Portanto, as mudanças políticas são resultado de grandes mudanças nos âmbitos social, econômico e político, bem como da influência mútua de pessoas inseridas em uma comunidade política, na qual é evidente tanto a competição por poder, quanto o empenho para que haja êxito nas tentativas de solucionar os vários aspectos do problema de que trata uma política (CAVALCANTI, 2006).

De acordo com Cavalcanti (2006), a necessidade de analisar especificamente um subsistema político é justificada pela complexidade das intervenções estatais e da especialização das políticas públicas em certas estruturas governamentais. Além disso, para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as elites políticas envolvidas em uma área específica adquirem relativa autonomia, configurando um processo de insulamento.

A multiplicidade de atores pode dificultar uma análise não focalizada, pois o grau dos conflitos entre as coalizões depende do nível de discordância dos atores quanto aos aspectos considerados “principais” e “secundários” dentro do sistema de crenças estabelecido no subsistema. Para tanto, é necessário delimitar um subsistema político (CAVALCANTI, 2006).

Adicionalmente, considera-se que os membros das coalizões ponderam individualmente sobre as alternativas de ações, apesar de tomar por referência o interesse do grupo. Contudo, existe a possibilidade de que o interesse individual seja priorizado. Nos estudos de caso de Sabatier e Jenkins-Smith, por exemplo, observou-se que, nos grupos ligados ao meio ambiente, a tendência ao interesse particular é reduzida. Todavia, nas coalizões em que o interesse econômico predomina, o interesse particularmente material pode transparecer mais facilmente.

#### **2.1.4 *Enfoque do novo-institucionalismo histórico***

A abordagem institucionalista é apresentada neste trabalho como um complemento da discussão acerca da análise das agendas governamentais. Menicucci e Brasil (2010) sugerem um modelo analítico baseado no aporte teórico da matriz habermasiana, aliado ao campo da análise de políticas públicas e da vertente do novo-institucionalismo. A integração de tais abordagens alude à ênfase nos elementos simbólicos da ação coletiva, os quais permitem ultrapassar a análise fundamentada nos interesses, considerando a contribuição de ideologias e visões de mundo, bem como as possíveis interações dialógicas, e não somente operacionais.

Segundo Menicucci (2007), para o novo institucionalismo o foco de análise deve recair sobre as relações entre as instituições domésticas, a fim de observar como a configuração institucional molda as interações e estratégias políticas, bem como estrutura as relações de poder entre os grupos envolvidos, o que influencia nos resultados políticos. Esta proposta pode ser justificada pelo fato de que nem todos os constrangimentos envolvidos no processo decisório são materiais, pois os aspectos políticos e sociais que estimulam a ação dos atores envolvidos no jogo político têm grande impacto nos resultados das decisões tomadas (GOODIN; REIN; MORAN, 2008).

Sendo um modelo analítico baseado na análise histórica, o institucionalismo avalia a relação entre escolhas e determinações políticas, ao mesmo tempo em que modela o comportamento e as estratégias políticas e se torna resultado destas estratégias (MENICUCCI, 2007). Isso porque a formação da política e, conseqüentemente, seus resultados interferem no grau de poder de cada ator envolvido no processo (HALL, 1986).

Os estudos baseados no enfoque neo-institucionalista normalmente investigam como as regras formais e informais do cenário sociopolítico influenciam o comportamento político e, com frequência, têm como objeto de análise as instituições governamentais formais e as organizações políticas. “Entretanto, as principais políticas públicas também constituem importantes regras do jogo em uma sociedade, influenciando a alocação de recursos econômicos e políticos e modificando os custos e benefícios associados a estratégias políticas alternativas” (MENICUCCI, 2007, p. 25). Assim, a forma como uma política é desenhada e implementada condiciona, até certo ponto, o quanto, e em qual direção, cada um dos atores poderá pressionar para garantir seus interesses (HALL, 1986).

De forma geral, para Menicucci e Brasil (2010), 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 a configuração de uma agenda alternativa, que pode resultar em alterações institucionais a partir da ação de redes de políticas públicas.

A abordagem do novo institucionalismo histórico também considera os momentos de crise decisivos para a geração de mudanças. 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.

É pertinente ressaltar que, segundo Goodin et al. (2008), os momentos de crise são importantes porque geram aprendizado institucional. Em geral, esses contextos exigem decisões rápidas para contornar o problema. De acordo com os autores, nesse momento a capacidade de persuasão se torna mais importante, enquanto a disposição pela reflexão conjunta é colocada em segundo plano. Porém, nesse ponto surge um paradoxo, pois nos momentos de crise deveria haver uma intensificação do debate voltado à produção dos melhores resultados possíveis que contornem o colapso.

Também as continuidades históricas e o cruzamento de variáveis em nível nacional podem auxiliar a compreender uma dada política. Entretanto, a escolha do tipo de variável considerada em uma análise é um desafio apontado por Hall (1986), visto que elencar tais fatores determinantes significa defender um posicionamento específico sobre a própria política.

O conceito de dependência de trajetória é um dos principais elementos de análise do enfoque institucional (HALL, 1986; MENICUCCI, 2007; SOUZA, 2007). Este conceito baseia-se na ideia de que a origem das decisões políticas do passado constrange as decisões futuras, bem como restringe a capacidade de os governos optarem por novas políticas públicas, alterando os rumos de políticas atuais.

Assim, a dependência de trajetória pode ajudar a explicar as causas de êxito ou de fracasso das políticas implementadas (MENICUCCI, 2007; GOODIN et al., 2008), pois as escolhas ou mudanças na política podem tornar mais fáceis ou difíceis o desenvolvimento subsequente. Porém, as políticas prévias não são os únicos fatores que afetam as escolhas, pois, ao mesmo tempo em que as instituições filtram a política, o contexto político medeia seu impacto (MENICUCCI, 2007).

Nesse contexto, Menicucci (2007) considera que as políticas estabelecidas contribuem para formar os objetivos e as preferências dos atores, além de configurar a estrutura institucional, pois limitam os comportamentos. Por exemplo, as reformas políticas na saúde no Brasil, ainda que limitadas, são explicadas por esta autora pela interferência de fatores externos à política, como a mudança no cenário político mais amplo.

Outro elemento de destaque para a análise institucional é o efeito *lock-in*. Segundo Menicucci (2007), este 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. Nesse contexto, ocorre 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.

Nesse sentido, o efeito *lock-in* surge da relação simbiótica entre organizações que se desenvolvem em função dos incentivos fornecidos por determinadas instituições (MENICUCCI, 2007). Assim sendo, a criação de certos estímulos às políticas públicas favorece atores e interesses, que se ampliam e formam redes sociais e econômicas, dentro das quais os indivíduos se comprometem e desenvolvem habilidades específicas em resposta a determinados tipos de ação governamental.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) apontam como deficiente o fato de a visão neo-institucionalista observar a atuação das instituições, mas não dos atores individuais inseridos nessas estruturas. Segundo os autores, dentro dos subsistemas políticos existe um grande número de atores, assim é possível que haja mudança de um indivíduo de uma organização à outra, ou variações nos comportamentos dos indivíduos de uma mesma instituição, como o Congresso, e é relevante considerar que essas características podem interferir nos processos de construção das políticas.

## **2.2 Síntese comparativa dos modelos para a análise de Políticas Públicas**

A finalidade deste capítulo foi de apresentar uma discussão teórica sobre os modelos de análise de políticas públicas e identificar os possíveis pontos convergentes e divergentes que são considerados condicionantes do processo de formação e mudança das agendas governamentais. Assim, o intuito desta seção é apresentar uma comparação das ideias e contribuições dos modelos e enfoques discutidos anteriormente, de modo a destacar os

elementos que serão considerados nos capítulos posteriores para a análise do desenvolvimento do turismo no Brasil.

Os modelos apresentados convergem no sentido de explicar as mudanças que ocorrem nas agendas governamentais e a consequente introdução de novos temas nas discussões prioritárias dos governos. Diferentemente das análises tradicionais, caracterizadas pela verticalização do processo e pela ideia de que a construção das políticas públicas apresenta uma ação unidirecional, ou seja, que as etapas ocorrem de modo sequencial e isolado, os modelos de Kingdon, de Baumgartner e Jones e de Sabatier e Jenkins-Smith têm como característica a apresentação de um processo horizontalizado e dinâmico. Adicionalmente, para estes autores os fatores exógenos interferem no processo de formação das agendas, com menor ou maior intensidade. Sob esta perspectiva, o enfoque do novo institucionalismo considera ainda a possibilidade de retroalimentação do processo, a partir da ideia de dependência da trajetória, situação esta que resulta na continuidade das políticas.

Considera-se que a contribuição fundamental de Kingdon reside na explicação da construção das agendas através da constatação de um processo. O Modelo de Múltiplos Fluxos é construído a partir da identificação de um problema e da apresentação de alternativas para solucioná-lo, seguidas pela escolha da melhor opção entre as alternativas existentes. Para o autor, a convergência desses três aspectos, denominados fluxos, indica uma oportunidade para a inserção ou renovação de temas na agenda governamental.

A identificação de ocorrência desses fluxos e, conseqüentemente, dos elementos que os desencadeiam é de fato um vetor para entender uma política. Precisamente neste ponto fica evidente a contribuição dos demais modelos. Baumgartner e Jones levantam a questão da mudança a partir da ideia de continuidades e descontinuidades. De tal modo sugerem que a análise deve partir da identificação de contextos e eventos que podem causar inflexões e rupturas nas agendas governamentais. Pressupõe-se, então, que esta fase ocorreria em um momento anterior ao que o Modelo de Múltiplos Fluxos propõe explicar. Isso porque, enquanto Kingdon parte do ponto de que há um problema estabelecido dentro do sistema político, Baumgartner e Jones discutem os elementos que podem gerar a ascensão de um problema na agenda ou, segundo os próprios autores, no macrossistema.

Em complemento, a contribuição central de Sabatier e Jenkins-Smith é a constatação de que, para haver mudanças nas prioridades e decisões políticas, é necessária a interferência externa. Para Kingdon, os eventos de grande impacto, como as crises, os desastres ou as ideias, podem desviar o foco das discussões políticas. Porém, normalmente esses acontecimentos apenas reforçam a percepção pré-existente sobre um problema, ao invés de

ser o principal motivo para elevar um assunto à agenda governamental (CAPELLA, 2005). Por outro lado, o enfoque neo-institucionalista avulta casos muito importantes em que as crises provocam mudanças de paradigma.

Sabatier e Jenkins-Smith também analisam o papel dos atores interessados na política e o aprendizado adquirido ao longo do tempo. Estes aspectos igualmente são levantados pela abordagem histórico-institucional. Nesta última abordagem ainda sobressai a interferência de elementos simbólicos, bem como o conceito de efeito *lock-in* como aspectos que podem ajudar a justificar os motivos da manutenção de certas políticas, mesmo em um contexto em que a mudança seja supostamente pertinente.

As abordagens elegidas concordam que os momentos de instabilidade política são favoráveis à mudança nas agendas governamentais, ao contrário dos períodos em que o sistema político se encontra equilibrado, ou seja, quando os interesses econômicos, políticos e sociais estão minimamente satisfeitos. No entanto, a identificação das razões que conduzem a tais circunstâncias pode ser mais esclarecedora a partir da colaboração de cada um dos enfoques apresentados.

A delimitação dos espaços decisórios, onde os atores discutem e elaboram as políticas, apresenta diferentes nomenclaturas nesses estudos. Por exemplo, Baumgartner e Jones diferenciam os subsistemas, formados pelas comunidades de especialistas, dos macrossistemas compostos pelos líderes do governo. Já Sabatier e Jenkins-Smith estabelecem que as coalizões formadas pelas elites políticas operam dentro de espaços de discussão sobre políticas específicas, denominadas de áreas setoriais ou subsistemas de políticas.

A partir desse ponto o sistema político será considerado o espaço no qual as mudanças são discutidas e processadas. Assim, relacionado a esse sistema são elencados três elementos norteadores de uma análise de políticas públicas: as estruturas político-administrativas, os processos de gestão e os atores envolvidos. As interferências externas ao sistema político, a ideologia dominante, assim como o aprendizado adquirido ao longo do tempo completam o grupo de elementos considerados fundamentais ao entendimento das mudanças e constâncias relacionadas a uma política específica (conf. Quadro 1).

### Quadro 1 – Síntese de elementos essenciais para uma análise das políticas públicas

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Sistema político        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estruturas político-administrativas;</li> <li>▪ Processos de gestão;</li> <li>▪ Atores internos do sistema: políticos, burocratas, servidores públicos, ocupantes de cargos comissionados, representantes de grupos de interesse.</li> </ul>                          |
| Interferências externas | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ideologia dominante;</li> <li>▪ Contexto social, político e econômico nacional e internacional;</li> <li>▪ Crises que afetam o sistema sócio-político;</li> <li>▪ Atores externos do sistema: pesquisadores, jornalistas, membros dos grupos de interesse.</li> </ul> |
| Aprendizado             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relacionado às crenças, ideias e valores;</li> <li>▪ Decorrente de experiências anteriores ou da introdução de novos elementos no sistema e necessidade de adaptação a novos contextos.</li> </ul>  |

Fonte: elaboração própria.

Kingdon e Sabatier e Jenkins-Smith concordam que o começo de um novo governo é um momento favorável às mudanças na agenda, pois é associado à implementação de modificações. Nesse contexto, as eleições são um momento determinante das mudanças, já que a alteração dos partidos dominantes pode implicar variações ideológicas e procedimentais. Além disso, mesmo no caso das reeleições ou de permanência de partidos de mesma tendência ideológica, a troca de pessoas na estrutura governamental é inevitável, em função das ligações estabelecidas e da própria dinâmica das eleições. Em consequência, o intercâmbio dos ocupantes de cargos estratégicos na estrutura governamental, na composição do Congresso e na chefia dos órgãos e das empresas públicas pode potencializar a admissão de questões na agenda, além de dificultar ou restringir a entrada ou manutenção de outras questões (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2005), assim como levar a mudanças nos processos de gestão. Diante desse cenário, verificam-se as possibilidades de modificações em objetivos, metas e prioridades dos governos, o que frequentemente leva às mudanças nas políticas.

Também as mudanças relacionadas às reformas constitucionais são apontadas como fator gerador de mudança, pois estão associadas às alterações ideológicas, entre outros fatores, por meio da inserção ou exclusão de temas de interesse da sociedade no campo das leis e normas que regem a nação. Adicionalmente, para atender a essas transformações, pode ser necessária a implementação de mudanças estruturais no sistema político. Mais ainda, a transformação de limite, quanto à competência ou jurisdição, das agências administrativas e

comitês parlamentares, repercute na agenda, pois quando uma questão que envolve áreas distintas gera disputas, isso pode levar à imobilidade governamental ou à inclusão de questões na agenda (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; KINGDON, 2003; CAPELLA, 2005).

Do ponto de vista dos atores internos (políticos, burocratas, etc.) e externos (jornalistas, pesquisadores especialistas, etc.) capacitados para interferir no processo decisório, para Sabatier e Jenkins-Smith, as coalizões de defesa são diferenciadas e fortalecidas segundo valores, crenças e ideias compartilhadas, bem como pelos recursos de que dispõem seus membros (SOUZA, 2007). Porém, se forem considerados os monopólios políticos (BAUMGARTNER; JONES, 1993), a restrição ao acesso de outros atores e o surgimento de novas ideias nos espaços decisórios tornam-se elementos evidentes. Sob este aspecto, para Kingdon as forças políticas organizadas indicam o consenso na arena política. Nesse contexto, as comunidades bem estruturadas tendem a resistir às novas concepções, pois os defensores de uma ideia se esforçam e têm melhores mecanismos para levá-la a vários fóruns, sensibilizar e persuadir as comunidades e o público, até que gradualmente se construa a aceitação (CAPELLA, 2005).

Finalmente, o estabelecimento dos cursos de ação de uma nova agenda ou de alternativas políticas pode ser resultado do aprendizado com ações passadas de êxito ou dos erros cometidos (MENICUCCI, 2007). Nesse contexto, a interação desenvolvida a partir de competições por poder e o esforço para implementar as soluções consideradas pelos formuladores de política como as mais adequadas aos problemas identificados podem gerar aprendizado dentro das comunidades políticas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

Inicialmente, recorda-se o argumento de Souza (2007), apresentado no capítulo 2, de que qualquer conjectura sobre políticas públicas deve estudar as interações entre o Estado, a política, a economia e a sociedade. Assim, a intenção deste capítulo é mostrar as características fundamentais do turismo no Brasil, particularmente quanto ao planejamento e organização do setor, a fim de observar as circunstâncias de sua inserção na agenda pública nacional. Para tanto, primeiramente é apresentada uma breve introdução sobre os principais aspectos e as particularidades da atividade turística. Em seguida, destaca-se a linha evolutiva das ações públicas para o desenvolvimento do setor no País. Neste ponto, ressaltam-se, além das próprias políticas públicas, questões internas e externas ao sistema político que condicionaram o planejamento e a implementação das políticas, bem como os principais atores envolvidos nesse processo.

Considera-se que tais ponderações formam a base para entender como se formou a agenda nacional do turismo, a atual configuração das políticas públicas do setor, assim como os principais desafios para o fortalecimento da indústria do turismo<sup>5</sup> no Brasil. Isso porque, 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).

A unidade de análise deste trabalho é composta pelas políticas nacionais elaboradas para o desenvolvimento do turismo. Entretanto, o objetivo dessas políticas é a intervenção nos destinos turísticos, uma vez que o turismo é um produto consumido dentro de territórios delimitados, espacial e politicamente. Dito de outra forma, diferentemente da produção em uma fábrica ou dos serviços prestados por qualquer organização privada, o turismo é

---

<sup>5</sup> Alguns autores, como Molina (2003) [conf. MOLINA, S. **O pós-turismo**. São Paulo: Aleph, 2003] consideram o termo “indústria do turismo” inapropriado nos dias atuais, por considerarem a concepção de sua criação ultrapassada, quando o turismo era considerado uma atividade econômica altamente benéfica e incapaz de causar impactos negativos nas regiões onde fosse explorado. Contudo, com o passar do tempo foi comprovada a capacidade destrutiva do turismo, através de impactos ambientais, sociais e mesmo econômico, decorrentes do crescimento do turismo de massa. Por outro lado, sob a ótica de Beni (2001), Acerenza (2003), Carvalho (2011) e Pimentel e Pimentel (2012), por exemplo, a atividade turística pode ser sintetizada a partir do conceito de “indústria do turismo”, pois as diversas empresas do setor privado, que ofertam produtos complementares e frequentemente são dependentes umas das outras, além dos atores públicos e sociais, devem trabalhar em conjunto para compor um produto turístico, como se formassem juntos uma grande estrutura organizacional. Precisamente nesse sentido o referido termo é usado no presente estudo. Ademais, os termos “setor do turismo” e “atividade turística” são adotados como sinônimos de “indústria do turismo”.

composto por uma variedade de produtos e serviços especializados que estão disponíveis sobre todo o espaço territorial que abrange um destino turístico, pois utiliza como matéria-prima desde os recursos naturais e culturais, até as infraestruturas básica, urbana e de acesso de uma localidade (BENI, 2001; CAVALCANTI, 2006; CARVALHO; PIMENTEL, 2014). Nesse contexto, um produto turístico é totalmente condicionado às características jurídicas, políticas e territoriais do destino turístico (CAVALCANTI, 2006). Em complemento, é importante mencionar os serviços turísticos ofertados fora dos destinos, pelas operadoras de turismo ou agências de viagem e turismo<sup>6</sup>, agências de viagem<sup>7</sup>, consolidadoras<sup>8</sup>, empresas de transporte e locação de veículos, seguradoras, entre outras.

No entanto para se compreender em termos gerais como funciona a indústria do turismo deve-se apresentar algumas ponderações sobre a sua configuração, assim como as circunstâncias da expansão desse setor no cenário mundial.

### 3.1 Aspectos gerais sobre o desenvolvimento da Indústria do Turismo

O turismo, na forma como existe nos dias atuais, surgiu como consequência das mudanças sociais tanto na Europa como nos Estados Unidos na segunda metade do século XX (KRIPPENDORF, 2003). Nesse contexto, um conjunto de fatores tecnológicos, políticos, econômicos, educacionais, culturais e sociológicos (ENDRES, 2012) tornou possível o seu desenvolvimento em proporções mundiais. No Brasil as conquistas trabalhistas, como a obtenção da carteira profissional, o direito ao descanso semanal, a aposentadoria, o salário mínimo e a regulamentação das profissões também são exemplos dos fatores que impulsionaram o crescimento dessa atividade (GALDINO; COSTA, 2011).

Após a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento do capitalismo, aliado às políticas de *Welfare State*, estimulou a entrada das pessoas no mercado de trabalho.

---

<sup>6</sup> São empresas que montam os pacotes de viagem, basicamente compostos pelos serviços de transporte, acomodação e entretenimento, comercializados pelas agências de viagem. No contexto do desenvolvimento do turismo de massa, as operadoras reservavam os serviços de hotelaria e transporte em grande escala, assumiam o risco de mercado nos contratos de compra desses serviços e o risco de crédito quando financiavam as vendas dos pacotes aos consumidores, de tal modo que reduziam os custos das viagens, contribuindo para aumentar o consumo dos produtos turísticos (BEZERRA, 2006).

<sup>7</sup> Estas empresas distribuem os produtos turísticos. Segundo Beni (2001) as funções básicas das agências de viagens são o assessoramento aos clientes, a organização da viagem e a promoção dos produtos que comercializam. As receitas dos serviços prestados pelas agências de viagem provêm das comissões pela comercialização de passagens aéreas, acomodações e dos pacotes turísticos (BEZERRA, 2006).

<sup>8</sup> Segundo Tomelin (2011), estas empresas consolidam os serviços junto às companhias aéreas, repassando os bilhetes aéreos às agências de turismo. Apesar de formalmente registrada como Agência de Viagem e Turismo, o termo “Consolidadora” é amplamente usado no mercado de turismo e entre pesquisadores da área.

Adicionalmente, Krippendorf (2003) e Endres (2012) lembram que a redução da jornada de trabalho e as férias anuais remuneradas, em um contexto associado ao desejo de fuga da rotina do trabalho, em busca de atividades de recreação e descanso, fizeram emergir a concepção das viagens de férias como parte dos padrões de consumo da sociedade moderna<sup>9</sup>. Segundo os autores, o surgimento de uma classe média em amplas proporções, a garantia de recursos financeiros regulares e o tempo livre criaram as condições para o incremento das viagens turísticas.

Nesse mesmo período, ocorreram grandes avanços no campo tecnológico e das telecomunicações. O uso de sistemas de informação integrados<sup>10</sup>, cuja finalidade era solucionar alguns problemas operacionais e de distribuição no processo de reserva, contribuiu para a expansão da cadeia produtiva do turismo. Essas ferramentas favoreceram, por exemplo, a comunicação sobre uma reserva entre diferentes empresas, ampliando a interação de diversos serviços turísticos, particularmente na sua forma de distribuição, criando uma nova interface no planejamento das viagens e no processo de intermediação entre fornecedores e consumidores (TOMELIN, 2011). O desenvolvimento da aviação civil<sup>11</sup> e a redução dos preços dos transportes são outros aspectos destacados por Bezerra (2006), além da expansão das vias terrestres e marítimas, além do desenvolvimento no setor automobilístico, que facilitaram os deslocamentos de longa distância (TOMELIN, 2011).

Nessa conjuntura, conforme Endres (2012), enquanto a indústria do turismo se expandiu e se profissionalizou, consolidou-se a concepção de que o turismo é uma atividade que contribui para a geração de emprego e renda. Para a autora, uma grande movimentação de turistas e de dinheiro, de fato, tende a gerar aumentos na receita de empresas do setor, de

<sup>9</sup> Para uma discussão mais ampla sobre o surgimento, as características e as principais críticas ao turismo de massa, ver URRY (2001) e KRIPPENDORF (2003).

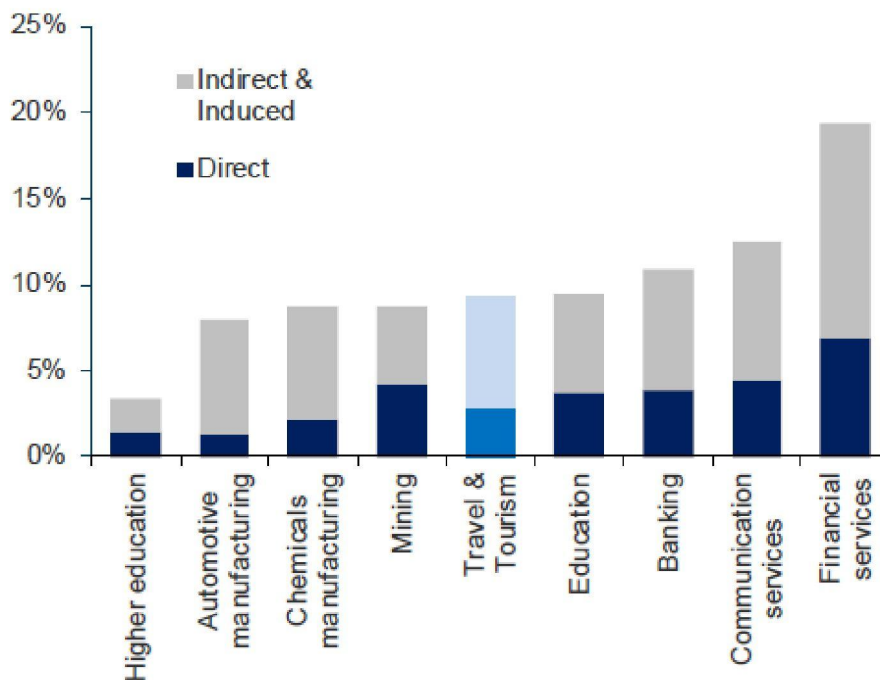
<sup>10</sup> Segundo Tomelin (2011), os primeiros sistemas computadorizados de reserva (*Computer Reservation Systems - CRS*) foram desenvolvidos na década de 1970 pelas companhias aéreas, com a finalidade de criar uma base de dados sobre os voos. Assim, o Sabre foi desenvolvido pela American Airlines e adotado por outras empresas, tornando-se o maior sistema de reserva eletrônica do mundo entre os sistemas globais de distribuição (*Global Distribution Systems - GDS*) quanto aos faturamentos e à consolidação dos serviços prestados. Outros GDS empregados globalmente são o Amadeus, desenvolvido em 1987, pela Lufthansa, Iberia, Air France e Swiss; e o Galileo, criado no mesmo ano para atender a um *pool* composto por 11 empresas americanas e europeias, como a United Airlines e Alitalia. Em decorrência da expansão da internet, versões desses sistemas, como o *chemytrio* do Amadeus, o *viewtrip* do Galileo e o *virtuallythere* do Sabre, foram lançadas para a compra direta de diversos serviços turísticos (TOMELIN, 2011).

<sup>11</sup> De acordo com Paixão (2005) e Araujo (2007), a primeira empresa aérea a transportar passageiros no Brasil foi a Condor Syndikat, em 1927, através da linha regular Porto Alegre – Pelotas – Rio Grande. No mesmo ano foi fundada a Empresa de Viação Aérea Rio-Grandense (VARIG). Em 1929, iniciaram-se as operações da NYRBA do Brasil S.A., que se tornou a Panair do Brasil e foi extinta em 1965. Em 1933 foi fundada a Aerolóide Iguaçú. No mesmo ano foi criada Viação Aérea de São Paulo (VASP) por um grupo de 72 empresários. Em 1947, o Brasil era líder na aviação comercial na América Latina, sendo que em 1948, 65 empresas aéreas operavam no território nacional. Entretanto, deve-se considerar que nesse período o turismo era altamente elitizado, em função, por exemplo, dos altos preços das passagens aéreas.

empregos, renda e da receita pública, contribuindo para o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida da população residente nos destinos turísticos. Assim, nas palavras de Endres (2012, p. 45), “os impactos econômicos positivos do turismo foram e ainda são a justificativa que o elevou a categoria de ‘atividade influente’ dentro do sistema econômico e ‘atividade alternativa’ para o desenvolvimento.”

Isso pode ser verificado através dos dados de pesquisas divulgadas por organizações tais como a Organização Mundial de Turismo (OMT) e o *World Travel & Tourism Council* (WTTC) ao longo do tempo. Por exemplo, segundo dados do WTTC (2013a), no ano de 2012, a contribuição direta do mercado de viagens e turismo para o crescimento econômico mundial, em números absolutos, representou 3,4% da composição do Produto Interno Bruto (PIB) global, a preços constantes. Se for considerada também a contribuição indireta desse setor, o percentual atingiu aproximadamente 9% do PIB, ou seja, US\$ 6, 8 trilhões (WTTC, 2013b). Comparativamente, em 2012, o setor de mineração e a indústria farmacêutica contribuíram com 8,7% cada um, o setor automotivo com 8% e os setores bancário e financeiro, juntos, representaram 19,3% do PIB global (Gráfico 1).

**Gráfico 1 – Participação dos setores econômicos na composição do PIB global em 2012**

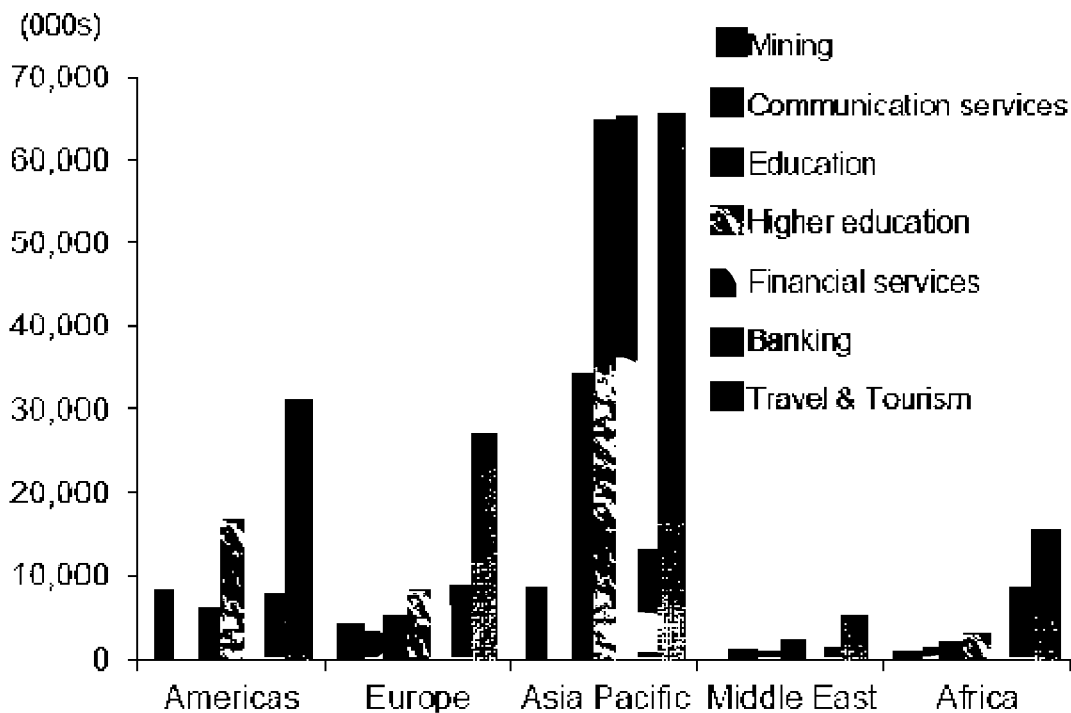


Fonte: Reproduzido de WTTC (2013a, p. 11)

Segundo o WTTC (2013a), em 2012 foram registrados na indústria do turismo 2.950.000 postos de trabalho diretos, ou seja, 3% do emprego total registrado globalmente (Gráfico 2). Em todos os continentes, em comparação aos setores de mineração, comunicação, educação, educação superior, bem como de serviços financeiros e bancários<sup>12</sup>, o setor de turismo se destacou.

De modo geral, esse tipo de informação contribui para estimular o interesse no desenvolvimento dessa atividade tanto por parte do setor público como do setor privado. Ademais, esses dados influenciam as decisões sobre o direcionamento de estratégias contempladas no planejamento governamental do turismo.

**Gráfico 2 – Empregos diretos no setor de turismo em 2012**



Fonte: Adaptado de WTTC (2013a, p. 16)

<sup>12</sup> Além da indústria do turismo, os setores pesquisados correspondem às seguintes atividades e serviços: (1) Mineração: extração de petróleo, gás natural, carvão, metais e serviços relacionados; (2) Educação: todos os níveis de serviços educacionais; (3) Ensino Superior: inclui universidades, academias, colégios, seminários e institutos de tecnologia; (4) Fabricação de produtos químicos: drogas e medicamentos, produtos farmacêuticos, plásticos, borracha, tintas, vernizes, perfumes, cosméticos, sabonetes, materiais de limpeza, fertilizantes, pesticidas, outros produtos químicos; (5) Fabricação de automóveis: veículos automotores, além de partes e acessórios; (6) Comunicações: telecomunicações; (7) Serviços Bancários: todas as atividades bancárias e serviços relacionados; (8) Serviços financeiros: inclui serviços bancários, de investimento, seguros (WTTC, 2013a).

Contudo, o nível médio dos salários no setor do turismo, em muitos casos, costuma ser menor do que o de outras atividades econômicas que empregam menos em termos proporcionais. Somado a isso, a distribuição de tais empregos entre regiões de um mesmo país e entre países diferentes pode ser altamente desequilibrada, em função de outras questões relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico de cada lugar, bem como à falta de um processo de planejamento, organização e acompanhamento concreto do desenvolvimento do turismo.

Adicionalmente, se o turismo gera tais benefícios, também “pode desencadear processos inflacionários, principalmente na escala local, e aprofundar práticas indesejadas como prostituição infantil e tráfico de drogas” (CRUZ, 2006, p. 338). Isso porque o capitalismo concentra, essencialmente, riqueza e provoca exclusão social, o que coloca em dúvida as efetivas possibilidades de o turismo ser um instrumento que contribui para a reversão das profundas desigualdades sociais edificadas ao longo do tempo.

Endres (2012) adverte que a indução do desenvolvimento por meio do turismo não depende apenas da alocação de recursos para a produção de serviços. Para a autora, o turismo possui características e reflexos que ultrapassam as delimitações convencionais do setor econômico. Assim, para que os benefícios comumente elencados se materializem é preciso considerar o papel dos atores inseridos nessa indústria e as características fundamentais do sistema turístico.

### **3.2 Os Atores e as Dinâmicas Fundamentais da Indústria do Turismo**

O sistema turístico é formado por atores de realidades distintas, porém marcados pela necessidade de convivência: entidades com variadas naturezas jurídicas, de origem pública, privada e da sociedade civil organizada, as quais podem ser organizações locais, estaduais, regionais, nacionais e internacionais.

As associações, as cooperativas, as Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), entre outras entidades, representam os interesses da sociedade e têm grande importância para o controle e a garantia dos interesses das comunidades receptoras. Contudo, a maior parte das entidades participantes é composta por organizações da iniciativa privada que prestam serviços especializados aos turistas, sendo as mais evidentes as que cuidam de meios de hospedagem, agenciamento, alimentação e transportes (CARVALHO, 2011).

Também há organizações internacionais que interferem nas decisões e ações políticas sobre a indústria do turismo em cada país. Alguns desses atores internacionais que influenciam de alguma forma o desenvolvimento do turismo no Brasil são a Organização Mundial de Turismo (OMT), o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas (ONU). A partir dessa perspectiva, observa-se que cada um dos sujeitos interessados no desenvolvimento do turismo tem interesses específicos, que podem ser identificados através do tipo de recursos que aportam (capitais econômicos, sociais e culturais) ou dos benefícios esperados (PIMENTEL; PIMENTEL, 2012).

As organizações do sistema turístico têm diversos níveis de desenvolvimento e complexidade, desde empresas familiares até redes multinacionais. Atuando em um mesmo ambiente, são conseqüentemente orientadas pela mesma “Política Nacional de Turismo”, mesmo que, de forma prática, elas atendam a públicos absolutamente diferentes. Essa afirmativa remete à constatação de Pimentel e Pimentel (2012) e Carvalho e Pimentel (2013) de que, para haver uma gestão turística do destino realmente efetiva, é necessário identificar quem são os atores envolvidos, direta e indiretamente, no turismo. Os autores advertem que, conhecendo os interesses em jogo, bem como os mecanismos adotados para alcançá-los, é possível conduzir uma análise contextualizada da realidade estudada, oferecendo as bases para a intervenção nos destinos turísticos através do planejamento e da gestão turística<sup>13</sup>.

Vieira (2009) afirma que, em geral, o Estado é apontado como interventor fundamental no turismo, além de ser considerado pelos residentes dos destinos turísticos o maior responsável por construir a infraestrutura turística e pela divulgação dos destinos. De fato, a importância do setor público reside na elaboração de políticas públicas de turismo para regulamentar e legitimar as funções das empresas e demais entidades que compõem o sistema turístico (CAVALCANTI, 2006). Isso porque, segundo Vieira (2009), a presença de um patrimônio natural, cultural ou histórico que convide à visitação turística requer um processo de planejamento e gestão do destino, por meio de instrumentos político-administrativos que instituem valor, tanto mercadológico como simbólico, a esses atrativos. Essa comprovação é reforçada por Andriotis (2000) ao alegar que é inconveniente que as decisões sobre a

---

<sup>13</sup> Tal destaque colocado no papel dos atores dentro do sistema turístico se aproxima dos argumentos defendidos tanto nos estudos de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), acerca das coalizões advocatórias, como por Kingdon (2003) e a abordagem neo-institucionalista histórica. Adicionalmente, Baumgartner e Jones (1993) defendem que há diversos espaços institucionalizados em nível federal, estadual e local, onde é possível observar a ação de atores que advogam por seus interesses.

organização da indústria do turismo estejam a cargo apenas da iniciativa privada, pelo fato de esse setor ser motivado pelo retorno financeiro rápido, fácil, a um menor custo possível.

Para Massukado-Nakatani e Gonçalves (2013), a existência de recursos não garante o desenvolvimento do turismo, uma vez que são necessários elementos favoráveis à criação de atrativos turísticos. É possível que as consequências da exploração desregulada de um destino turístico sejam ignoradas, por exemplo, não considerando a sustentabilidade dos recursos ambientais, sociais e culturais. Assim, o setor público, através do planejamento, deve regular e organizar a indústria do turismo, a partir da definição do papel dos múltiplos atores inseridos nessa dinâmica (VIEIRA, 2009).

Além de considerar os diversos tipos de organizações e serviços envolvidos na composição do produto turístico e de ter em mente que a produção e o consumo no turismo estão associados à territorialidade, Cavalcanti (2006) ressalta que é preciso considerar a natureza social do turismo, uma vez que a atividade provoca, mesmo que involuntariamente, um intercâmbio entre diferentes culturas e tradições. Para a autora, essas três características são fundamentais para entender e orientar a intervenção estatal no setor.

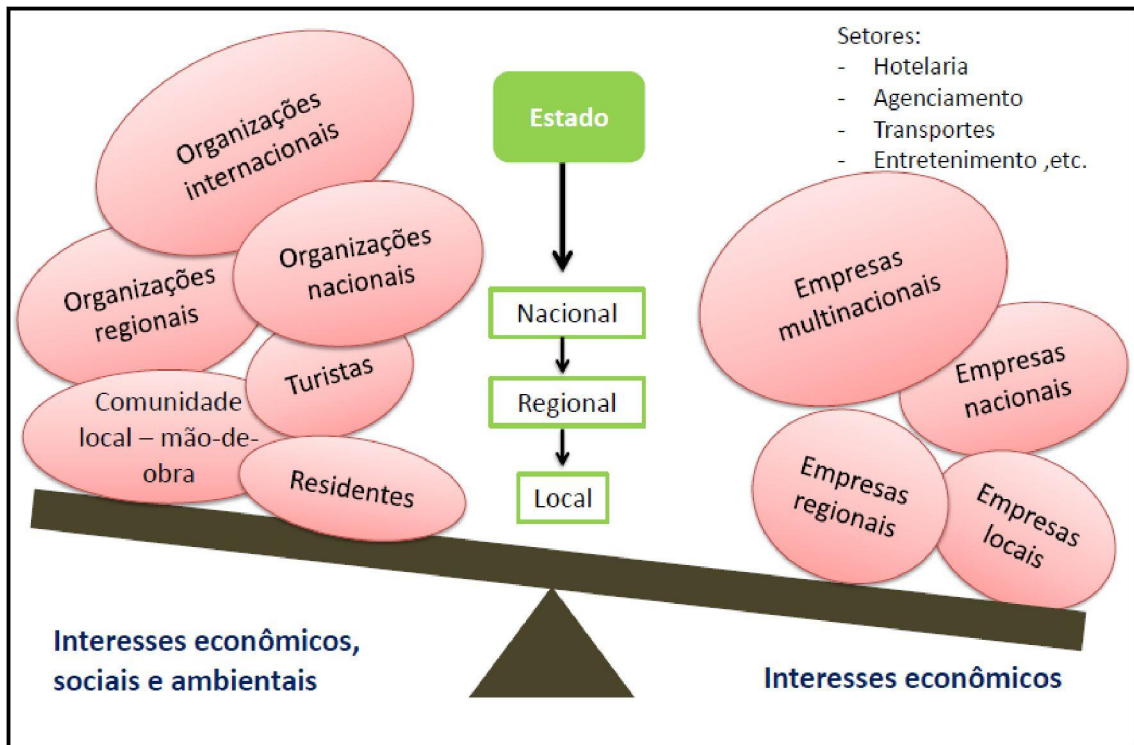
Conforme Vieira (2009), a Organização Mundial de Turismo considera que nos últimos 30 anos a interferência do governo no turismo tem-se alterado de forma significativa, além de vários estudos apontarem para a ampliação de parcerias público-privadas associadas à gestão dos destinos. Entretanto, ainda segundo a OMT, existem opiniões contraditórias entre os pesquisadores do campo do turismo sobre o papel do Estado e da sociedade civil no desenvolvimento da indústria do turismo, o que, para Vieira (2009), é indício da inexistência de uma teoria política consolidada acerca dos desenhos institucionais mais adequados à gestão pública do setor.

Em síntese, a disposição de interesses de alguns dos atores que compõem o sistema turístico evidencia a complexidade do setor. Assim, o Estado é colocado como mediador no processo decisório em todos os níveis organizacionais (Figura 4). Entretanto, como o setor público e o setor privado controlam e operam grande parte da indústria do turismo é importante que suas ações tenham um caráter compartilhado e colaborativo (GOELDNER; RITCHIE, 2002).

Assim, o papel do setor público deve ser de criar e motivar a manutenção de novos arranjos participativos e flexíveis, que evidenciem as capacidades institucionais, assim como integrem e melhorem as interrelações entre cada um dos atores que conformam a cadeia produtiva do turismo (ENDRES, 2012). Nesse ponto Goeldner e Richie (2002) apontam que estruturas como os conselhos, as associações, as entidades público-privadas, são alguns dos

tipos de arranjos possíveis de ser estabelecidos e vinculados às diversas esferas do setor público.

**Figura 4 – Atores e Interesses relacionados à Política Pública de Turismo**



Fonte: Elaboração própria

Em geral, de um lado se posicionam os grupos ligados à sociedade civil, que defendem questões relacionadas à preservação ambiental, à proteção do patrimônio e às questões sociais nos níveis nacional, regional e local. Assim, buscam garantir, por exemplo, que a atividade turística traga benefícios à população residente dos destinos turísticos, através da criação de empregos formais, da valorização da cultura local e da preservação dos recursos naturais. Também os interesses dos turistas, como segurança e direito do consumidor, podem ser colocados neste grupo. De outro lado, se assenta o setor privado, desde os grupos de capital estrangeiro até as empresas locais que, ao ofertar seus serviços, priorizam os interesses econômicos.

Depois de perpetradas as considerações iniciais sobre as características da indústria do turismo, em seguida se apresenta a evolução desse setor dentro do sistema político nacional, particularmente quanto aos aspectos que estão relacionados à formação e ao fortalecimento de uma agenda que discuta e direcione as decisões públicas sobre o turismo no Brasil.

### **3.3 Trajetória Institucional das Políticas Públicas de Turismo no Brasil**

Nesta seção se expõe o curso de desenvolvimento do turismo brasileiro, especificamente do ponto de vista das ações públicas voltadas a aparelhar e desenvolver o setor. As subseções estão organizadas a partir de uma ordem cronológica dos principais instrumentos legais (CRUZ, 2002) lançados até a década de 1990, além das políticas, dos planos e alguns dos principais programas, elaborados com a finalidade de interferir na atividade turística no Brasil.

Considerou-se que uma perspectiva longitudinal favoreceria a identificação das principais características da indústria do turismo nacional, bem como evidenciaria as continuidades e rupturas marcantes decorrentes das interferências públicas no setor. É importante lembrar que diversos aspectos e fenômenos condicionam os direcionamentos do campo do turismo. De tal modo, os aspectos discutidos nesta seção foram selecionados por serem considerados significativos para a evolução do turismo nacional. Todavia, outros acontecimentos opcionalmente não mencionados, ou mesmo despercebidos, podem complementar esta análise.

#### ***3.3.1 Década de 1920 a meados da década de 1960: primeiros passos para a institucionalização do turismo***

O desenvolvimento do turismo no Brasil é impulsionado a partir de 1923, com a criação da Sociedade Brasileira de Turismo, que posteriormente passou a ser denominada Touring Club (ZACCHI, 2005). Contudo, segundo Cavalcanti (2006), os esforços conjuntos de empresas e alguns parlamentares e burocratas não foram suficientes para evitar que a administração do turismo passasse por diversos departamentos do governo desde a década de 1930, o que levou a mudanças de enfoque sobre as ações de fiscalização e retardou o fortalecimento do setor dentro e fora do Estado, pois ainda não havia uma articulação política que colocasse a atividade turística entre as prioridades do governo.

Chaves (2011) ressalta que o Estado brasileiro começou a intervir na indústria do turismo em um período de intensa ação governamental sobre a economia, na década de 1930. Adicionalmente 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 (EMMENDOERFER; SILVA; LIMA, 2011).

Nesse contexto é criada 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). Integrada ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), a divisão deveria divulgar e promover o Brasil no exterior, através de boletins informativos distribuídos em hotéis, navios e órgãos públicos internacionais (SANTOS FILHO, 2007; GALDINO; COSTA, 2011), além de organizar e fiscalizar os serviços ligados ao turismo interno e externo (CHAVES, 2011). Desse modo, todos os organismos públicos ou privados envolvidos no exercício da atividade turística deveriam estar cadastrados na divisão e todo o material usado nas agências de turismo deveria ser aprovado por esse órgão (ARAÚJO, 2007).

O Decreto-lei nº 2.240, de 1940, tratava da conceituação e classificação das agências de viagens no intuito de regulamentar e fiscalizar tais empresas, o que representava as aspirações e requisições da iniciativa privada pela regulamentação do setor, a fim de reservar às empresas especializadas a comercialização de passagens marítimas, aéreas e rodoviárias (CAVALCANTI, 2006). Todavia, em 1946 a Divisão do Turismo foi extinta por motivos políticos, ou seja, em decorrência da queda do Estado Novo (GALDINO; COSTA, 2011; CHAVES, 2011, EMMENDOERFER et al., 2011).

Na década de 1950, associado às conquistas dos direitos trabalhistas das décadas anteriores, bem como ao crescimento da malha rodoviária no País, o turismo de massa passou a experimentar um aumento gradual (GALDINO; COSTA, 2011). Nesse contexto, ocorreu em 1953 um movimento liderado pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) e apoiado pelo Senador Nelson Carneiro e diversos parlamentares, para se criar um órgão responsável pela formulação da Política Nacional de Turismo, a qual poderia oferecer o suporte necessário ao crescimento do setor (CAVALCANTI, 2006).

Ademais, em 1955, devido à necessidade de haver um fórum específico para discutir os problemas e as possíveis soluções no setor de turismo, a CNC, situada na cidade do Rio de Janeiro, criou o seu Conselho de Turismo, o qual foi concebido como um órgão de assessoramento que congregaria os notáveis da hotelaria e 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 organização assumida 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<sup>14</sup>. Para Thevenin (2011) e Brandão (2010b), a Combratur representou um indício da existência de políticas públicas que buscavam influenciar o desenvolvimento da atividade turística no País. Com o objetivo de formalizar a intervenção do Estado no setor de forma sistematizada (ARAÚJO, 2007), esse órgão nacional seria responsável pela padronização das informações e registros de viajantes, dos meios de hospedagem e transportes, pela promoção dos planos turísticos, pela criação de serviços e instalações nas zonas turísticas e pela realização de inventários em áreas onde havia interesse no desenvolvimento do turismo (CHAVES, 2011).

De acordo com Aguiar (2010), a comissão possuía atribuições amplas de coordenação das atividades para o desenvolvimento do turismo interno. Nesse contexto, era subordinada diretamente à presidência da República e composta por empresários do setor, que, junto com as associações comerciais, passaram a ter representação dentro da administração pública federal e estadual, o que indica sua capacidade de aparelhamento no interior do Estado. Contudo, apesar de estar na composição da comissão desde a sua criação, a participação do setor privado era inicialmente minoritária. Apenas gradualmente esses atores passaram a ter maior representatividade.

Adicionalmente, a representatividade estava restrita a oito ministérios e a poucas instituições que eram ligadas às confederações de comércio, indústria e automóveis (Conselho de Turismo da CNC, 2005). A composição da comissão reflete, pois, um poder de influência político ainda tímido. Porém, mostra a característica intersetorial da atividade turística, que, para Beni (2001), era e ainda é um obstáculo à atuação dos órgãos públicos de turismo de modo eficaz no Brasil. Cavalcanti (2006) ressalta que sua dupla função formuladora e executora, além de sua própria composição e estrutura, dificultava o andamento das ações devido à necessidade de convocação e presença de todos os seus membros para aprovações estratégicas e operacionais. Ainda assim, a presença de representantes de grandes empresas de hotelaria, transportes e agenciamento de viagens na comissão permitiu que esses atores passassem a ter um meio de influenciar os direcionamentos da política nacional para o turismo (AGUIAR, 2010).

---

<sup>14</sup> Segundo Araujo (2007), em 1958 um grupo de cooperação, composto por técnicos brasileiros (da CNC) e americanos, elaborou o *Tourism Project for Brasil*. A primeira fase desse projeto apresentou um inventário do potencial turístico do Brasil, que sinalizava prioridades para um grande projeto de desenvolvimento da atividade. A segunda fase teve a finalidade de identificar estratégias para estimular os americanos a visitarem o País. Assim se vislumbrou implementar nos três anos posteriores um plano de ação envolvendo os dois países. Ademais, se recomendou a criação de um órgão nacional de turismo, para incentivar e administrar o crescimento do setor. A referida parceria se desfez ainda na década de 1950, pois o governo americano desaprovou algumas decisões do governo brasileiro. Contudo, o presidente Kubitschek se baseou em um dossiê produzido pelo grupo para criar a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur).

Araujo (2007) ressalta que, a partir da formalização da Combratur e da definição das diretrizes que orientariam sua atuação, observou-se uma mudança no direcionamento das prioridades para a intervenção na atividade turística por parte do setor público. O foco das políticas públicas de turismo se voltou para 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. Entretanto, em 1962 a Combratur foi substituída pela Divisão de Turismo e Certames, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, cuja finalidade era promover, organizar e fiscalizar exposições, feiras e certames dentro do território nacional (SOLHA, 2002; THEVENIN, 2011).

Também é importante observar, conforme Araujo (2007), que, entre 1946 e 1950, o turismo esteve fora das discussões governamentais, como reflexo da ausência de articulação política consistente para colocar esse tema entre as prioridades da agenda pública. Porém, a autora menciona que nesse período do governo Dutra foi editado o Decreto-lei nº 9.215, de 1946, que proibia a prática e a exploração de jogos de azar no Brasil, o qual causou grandes impactos na economia das cidades que exploravam o turismo ligado aos jogos de azar<sup>15</sup>.

Segundo Araujo (2007), na década de 1950 o governo esboçava preocupações acerca de uma orientação para o setor do turismo. Entretanto, nesse período os assuntos relacionados ao turismo estavam sob a responsabilidade de diversos órgãos da administração pública, o que dificultou o planejamento e a execução de ações consistentes. Dito de outra forma, retomando Kingdon (2003), Capella (2005) e Caldas (2007), ainda não havia um contexto político específico e favorável para que o turismo pudesse captar a atenção dentro do cenário político nacional. O resultado foi um processo de gestão descontínuo e que reforçava a ideia de que a atividade turística não estava entre as prioridades da agenda governamental (ARAUJO, 2007).

Para Solha (2004) e Araujo (2007), ao contrário de uma visão sistêmica da indústria do turismo, prevalecia o privilégio a determinados setores, particularmente quanto à regulamentação das agências de viagem e, a partir da década de 1960, à estruturação de um parque hoteleiro. Desde sua origem, o planejamento e a coordenação do setor foram dominados por um grupo reduzido de atores, vinculados à esfera federal, sustentados em um modelo de gestão centralizado. Ademais, as articulações dentro do sistema político entre os atores interessados no desenvolvimento do setor eram frágeis e pouco organizadas. Portanto, ainda não era possível observar a formação de conflitos e coalizões advocatórias, conforme

---

<sup>15</sup> Alguns dos cassinos mais famosos e luxuosos no Brasil eram o do Hotel Copacabana Palace, o do Atlântico (no Posto 6, em Copacabana) e o da Urca, todos na cidade do Rio de Janeiro. Uma discussão sobre os hotéis-cassino e suas implicações para o desenvolvimento do turismo no Brasil pode ser vista em Paixão (2005) e Araujo (2007).

Sabatier e Jenkins-Smith, pois este foi um momento primário, quando as preocupações aparentemente se concentraram em garantir uma estrutura administrativa para tratar do turismo dentro do setor público.

Todavia, nesse período se introduziram as bases para o desenvolvimento do setor no Brasil (ARAÚJO, 2007). De fato, como mencionam Solha (2002), Zacchi (2005) e Müller, Hallal, Ramos e Garcia (2011), o começo da organização da indústria do turismo nos setores público e privado procede de um contexto sociopolítico e econômico resultante de complexas ações e relações no setor público. Assim, o desenvolvimento do turismo no País decorreu de um conjunto de fatores relacionados com a promoção da industrialização e da urbanização, quando se construiu a estrutura necessária para o crescimento do setor, por meio da expansão da malha rodoviária, do crescimento da aviação comercial, dos investimentos nos sistemas de comunicação, da expansão da indústria automobilística, entre outros aspectos (ARAÚJO, 2007). Beneficiando-se desse conjunto de ações, a cidade do Rio de Janeiro, que era a capital federal naquela época, se firmava como o principal portão de entrada de estrangeiros no País e o mais importante ponto turístico do Brasil. Em outros termos, além da beleza natural, nessa cidade havia os aspectos básicos para estabelecer o turismo, o que despertou o interesse de empresários e políticos para investir nessa atividade econômica.

No mesmo período, o aumento de uma classe média predisposta a viajar, junto à emergência do conceito de “segunda residência”, conferia um valor econômico e social ao veraneio e às viagens de curta duração, o que contribuiu para o crescimento dos fluxos turísticos no litoral brasileiro (ARAÚJO, 2007).

É importante notar que a rápida montagem e desmontagem das estruturas públicas, como a Divisão do Turismo e a Combratur, inibia o fortalecimento das ações públicas para o setor. Diante dessas circunstâncias, apesar de entrar na agenda pública, o estabelecimento do turismo entre os interesses do setor público era bastante frágil. Do ponto de vista do modelo de Kingdon, não havia indicadores, eventos, tampouco *feedback* de ações, para justificar seu desenvolvimento. De fato, apenas havia a ideia, que circulava no contexto internacional, de que o turismo traria divisas, e, por conseguinte, desenvolvimento econômico.

Por outro lado, as transformações do sistema político entre as décadas de 1920 e 1960 foram intensas, como o estabelecimento e queda do Estado Novo, a volta da democracia a partir de 1946 e o Golpe Militar em 1964. Tomando os argumentos de Gourevich (1986) e Hall (1986), esse pode ser considerado um momento de crise e, portanto favorável a mudanças institucionais. Contudo, o turismo ainda não havia adquirido a organização e o poder necessários para provocar alterações relevantes nas decisões governamentais. Essa

ausência de continuidade reforça, segundo a concepção desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), a falta de uma estrutura decisória estável e forte, necessária para a formação dos monopólios políticos que conduzam a mudanças na agenda pública. Entretanto, certamente, outros canais de inserção de interesses no aparato estatal foram criados em diversos setores e, provavelmente, também no turismo.

### ***3.3.2 Segunda metade da década de 1960 e década de 1970: institucionalização do turismo no Brasil***

No final da década de 1960 destacam-se novas formas de organização do setor turístico, por meio da expansão de grandes empreendimentos de hospedagem e de transporte aéreo internacional, bem como da ampliação da padronização de pacotes de viagem pelas grandes operadoras de turismo. Nesse período o turismo já era considerado um importante instrumento para o desenvolvimento socioeconômico do País. Porém, como é uma atividade essencialmente privada, optou-se por estimular seu crescimento através de mecanismos políticos de regulamentação, controle e estímulo a entrada de novas empresas no setor.

Apesar das importantes iniciativas no setor público, mencionadas na seção anterior, a institucionalização do turismo apenas foi oficializada pelo Decreto-lei nº 55, de 1966<sup>16</sup>, 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). Dessa forma foi criado o Sistema Nacional de Turismo (STN) (BENI, 2001; EMMENDOERFER et al., 2011).

Vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio (VIEIRA, 2009), a Embratur, de acordo com o Decreto-lei nº 60.224, de 1967, deveria estudar e propor ao CNTUR atos normativos para promover a política nacional de turismo, bem como aqueles acerca do seu funcionamento e aprovar financiamentos para fomentar o turismo no País (CAVALCANTI, 2006). Já ao CNTUR, também ligado ao supracitado Ministério, caberia a formulação das diretrizes da política nacional de turismo. Assim, o conselho possuía amplas funções deliberativas (CAVALCANTI, 2006).

---

<sup>16</sup> Esse decreto se alinhava ao Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), executado no governo Castelo Branco. Destaca-se que, mesmo que o turismo, enquanto setor, não estivesse explicitamente aludido naquele plano, suas potencialidades eram apontadas como um instrumento para a superação das desigualdades econômicas entre as regiões do País, que era um problema central tratado no PAEG (ARAUJO, 2007).

A Embratur se tornou, particularmente, um importante espaço para a organização do empresariado do setor, que também se organizava na Confederação Nacional da Indústria e na Confederação Nacional do Comércio, as quais realizavam reuniões periódicas para discutir sobre o tema<sup>17</sup> (AGUIAR, 2010). Naquele contexto, havia na Embratur importantes nomes da iniciativa privada dos ramos da hotelaria, da aviação civil e das agências de turismo (ARAÚJO, 2007).

Segundo Beni (2001) apud Emmendoerfer et al. (2011) 50% das entidades públicas de turismo existentes foram criadas durante a década de 1970, fato esse atribuído, em grande medida, à criação da Embratur. Entretanto, a indefinição sobre quais eram as empresas pertencentes à indústria do turismo levou a uma pulverização dos empresários do setor em associações de classe, apesar de haver espaço para a superposição de seus interesses na Embratur (AGUIAR, 2010).

No arranjo inicial do CNTUR, o setor privado, representado pelos agentes de viagem, as transportadoras e a indústria hoteleira, era minoritário, de modo que o Estado possuía cerca de 67% dos votos e a iniciativa privada 33%<sup>18</sup>. Dessa forma, Cavalcanti (2006) mostra que o CNTUR representava uma extensão do Poder Executivo instituído. Mesmo assim, a autora não desconsidera o poder deliberativo do Conselho, que agregava em sua composição os ministros de Estado e membros do *trade* turístico<sup>19</sup>.

Durante o período dos 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). No âmbito da organização do turismo, o Estado brasileiro assume 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 dentro da administração pública federal 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.

---

<sup>17</sup> A representação nesses espaços se dava por meio da nomeação de alguns de seus associados em quadros de relevantes agências estatais de turismo (AGUIAR, 2010).

<sup>18</sup> Os membros do CNTUR eram: o Presidente da Embratur; o Delegado do Ministério das Relações Exteriores; o Delegado do Ministério da Viação e Obras Públicas; o Delegado do Ministério da Aeronáutica; o Delegado da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; o Representante dos Agentes de Viagens; o Representante dos Transportadores; o representante da Indústria Hoteleira (CAVALCANTI, 2006).

<sup>19</sup> O termo “*trade* turístico” é usado para se referir ao conjunto de empresas privadas inseridas na indústria do turismo.

Endres (2002) associa esse contexto à influência da teoria de sistemas apresentada principalmente por Easton, a qual começa a influenciar o sistema político brasileiro de forma mais ampla nas décadas de 1960 e 1970. Para a autora, a adesão dos tecnocratas inseridos na estrutura estatal brasileira facilitou a aceitação do modelo burocrático, que fundamentava suas ações na primazia da estabilidade, através da manutenção dos padrões operacionais. Justificado pela necessidade de eficiência e racionalidade dos planos, o planejamento estatal tornou-se um instrumento político de ampla intervenção econômica, social e cultural do País.

A Resolução nº 71, de 1969, do CNTUR, delineou diretrizes, objetivos e metodologias referentes ao desenho do primeiro Plano Nacional de Turismo (Plantur), o qual, somente foi implementado em 1992 (FRATUCCI, 2008; BRANDÃO, 2010b). Não obstante, o plano previa a construção de “zonas turísticas prioritárias”, que funcionariam como polos de desenvolvimento turístico (CRUZ, 2002). Assim, alguns territórios eleitos deveriam receber investimentos em infraestrutura urbana para atrair e concentrar um conjunto de atividades econômicas no mesmo espaço geográfico. Segundo Fratucci (2008) o primeiro projeto turístico de ordenamento territorial no país foi o Projeto Turis, desenvolvido entre 1973 e 1975 na região litorânea do Sudeste, entre as cidades de Bertioga (SP) e Mangaratiba (RJ).

Todavia, a concepção dos planos e programas, aliada à concessão de financiamento estatal e incentivos fiscais, determinados por meio de memorandos e minutas de projetos de lei, colocava o turismo a serviço dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores das políticas (CARVALHO, 2000; ENDRES, 2002). Em consequência, inexistia uma articulação entre os agentes que atuavam no processo de desenvolvimento da atividade turística ou, quando havia, era descoordenada, dificultando o alinhamento entre o nível institucional, o padrão de gestão e o processo normativo estabelecido para a organização do turismo (CARVALHO, 2000).

Para Santos Filho (2007) e Thevenin (2011), durante o período de ditadura militar, a promoção do turismo no Brasil tinha entre seus objetivos a promoção de uma imagem otimista e ufanista do País, ocultando os abusos autoritários do regime. Assim, a imagem divulgada pela Embratur criava um Brasil multirracial, totalmente pacífico e democrático.

Na década de 1970, o desenvolvimento do turismo foi alavancado pelo “milagre brasileiro” (ARAUJO, 2007; THEVENIN, 2011). Em decorrência do contexto econômico favorável, o Decreto-lei nº 1.191, de 1971, instituiu o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), que se tornou um dos principais mecanismos de fomento ao turismo, em particular destinado aos empreendimentos hoteleiros, considerados negócios de alto interesse entre os

investimentos públicos<sup>20</sup>. Através desse fundo, o CNTUR ampliou a aplicação de recursos gerados por incentivos fiscais em até 75% do custo total do empreendimento turístico, além de permitir que a Embratur passasse a ter papel relevante na condução do turismo nacional (CRUZ, 2000, apud ENDRES, 2012).

Porém, para Carvalho (2000), a abertura de incentivos teve o objetivo de atrair grupos internacionais, em particular transportadoras e operadoras que controlavam os fluxos turísticos da Europa, dos Estados Unidos e dos países orientais. Essas empresas se estabeleceram no Rio de Janeiro e em São Paulo e, desse modo, o Brasil se inseriu no mercado de viagens internacional, que era o objetivo essencial da política (CARVALHO, 2000). Isso porque se considerava que o turismo receptivo traria maiores benefícios econômicos ao País e à cadeia produtiva do setor como um todo.

Contudo, o padrão de qualidade dos serviços precisava atender às necessidades desse público, e a opção do governo para que se criasse tal infraestrutura foi através dos incentivos à entrada de empresas estrangeiras na cadeia produtiva do turismo, as quais possuíam o *know-how* necessário para a oferta de serviços atrativos ao turista estrangeiro. O resultado foi a evasão de divisas, pois os ganhos do setor concentrados nessas organizações eram levados a seus países de origem. Por conseguinte, o efeito multiplicador associado ao desenvolvimento do turismo não foi concretizado da forma como se esperava (CARVALHO, 2000).

Araujo (2007) defende que a presença de representantes hoteleiros no CNTUR foi importante para aprovar o apoio à expansão da hotelaria naquele período. De tal modo, os grupos de interesse que estavam associados a esse setor podem ter sido motivados a se manter coesos, diante de limitação de verbas destinadas ao turismo<sup>21</sup>. As concessões de investimentos durante os governos militares podem ser, pelo menos parcialmente, explicadas pela representação do setor no CNTUR, a qual, mesmo não tendo maioria nos votos no conselho, posicionou-se por todo o tempo próxima dos tomadores de decisão e assim seria capaz de influenciá-los. De acordo com Araujo (2007), posteriormente, a integração e a solidariedade entre os atores desse segmento da cadeia produtiva do turismo se fortaleceu e favoreceu o alcance de posições de poder dentro das dinâmicas decisórias.

---

<sup>20</sup> Os recursos do Fungetur provinham do registro de empresas, de parte da arrecadação do imposto de renda, de dotações orçamentárias da União, além de outras contribuições públicas ou privadas (CHAVES, 2011). Cabe destacar que o Fungetur foi concebido no Governo do Presidente Médici, sendo que o Plano de “Metas e Bases para a Ação do Governo –1970/1972”, foi o primeiro plano econômico que incorporou o turismo, de forma explícita, entre as atividades econômicas alvo das atenções do governo (ARAUJO, 2007).

<sup>21</sup> Alguns exemplos do aumento da oferta hoteleira internacional e nacional no Brasil, decorrente dos incentivos financeiros para a expansão do turismo a partir da década de 1970, são apresentados no Capítulo 4.

Logo, entre meados das décadas de 1970 e 1980, as ações governamentais ligadas ao desenvolvimento do turismo se basearam quase que exclusivamente no incentivo à indústria hoteleira (CARVALHO, 2000; CRUZ, 2002; CAVALCANTI, 2006; ENDRES, 2012). Segundo Cruz (2002) e Endres (2012), a partir do final da década de 1970 a Política de Megaprojetos<sup>22</sup>, implementada em cinco dos nove estados nordestinos, emergiu com o objetivo de desenvolver o turismo na região Nordeste, através da implantação de megaempreendimentos hoteleiros. Nesse contexto, o Estado participava como idealizador, empreendedor e financiador dos referidos empreendimentos, evidenciando a disposição do governo federal para o financiamento de obras de grande porte (ENDRES, 2002).

Porém, de acordo com Nogueira (1983) apud Araujo (2007), os subsídios e os demais incentivos direcionados pelo CNTUR à hotelaria colaboraram para o aumento da dívida interna do Brasil naquele período, além de acentuar a burocratização da indústria do turismo, acirrar o intervencionismo do Estado e a centralização da renda regional/individual, que contribuía para a alta da inflação. A transferência de recursos públicos à iniciativa privada, por meio dos empréstimos, estímulos e incentivos, também contribuía para aumentar os riscos assumidos pelo governo, uma vez que a responsabilidade e os encargos provenientes dos empreendimentos hoteleiros eram absorvidos pelo setor público (ARAUJO, 2007).

Não obstante, as políticas associadas ao turismo nesse período foram caracterizadas pela indefinição quanto ao ordenamento público da atividade (OLIVEIRA F., 2008). De fato, a estratégia por priorizar os ganhos com o turismo receptivo acabou por instituir um problema no setor em períodos subsequentes, já que se criou uma estrutura para atender aos estrangeiros, enquanto se negligenciou o perfil do turista doméstico (OLIVEIRA F., 2008).

Ademais, o modelo implantado da hotelaria de alto padrão resultou em enclaves isolados das comunidades locais, as quais, muitas vezes, foram desalojadas de seu território e tiveram seus meios de subsistência comprometidos. Como consequência da política aponta-se o desfavorecimento das áreas interioranas em contraponto à ocupação de extensos trechos da costa nordestina, muitos dos quais foram privatizados e apoiados por um discurso preservacionista, somado aos entraves relacionados às possibilidades de participação da sociedade no processo de execução das políticas (CRUZ, 2002; ENDRES, 2012).

Araujo (2007) reconhece que o parque hoteleiro nacional naquela época era bastante deficiente, o que justificaria, em certa medida, as decisões tomadas. Entretanto, a autora questiona os critérios adotados para incentivar esse avanço, que frequentemente eram

---

<sup>22</sup> Esta questão também será retomada no Capítulo 4.

ambíguos e equivocados, e assim não foram capazes de contribuir para reduzir as desigualdades regionais, conforme o discurso político previa. Araujo (2007) considera, de acordo com Nogueira (1986), que o uso dos critérios de bancos comerciais para orientar a concessão do financiamento estatal a empreendimentos de grande porte, sem avaliar rigorosamente algumas características, como a localização do empreendimento proposto ou a natureza da empresa, pode ter contribuído para a maioria das críticas amplamente difundidas quanto aos efeitos das ações públicas nesse período.

O resultado desses procedimentos, conforme tais autores, foram as baixas taxas de ocupação na hotelaria e a restrição dos investimentos a locais tradicionalmente turísticos, como o Rio de Janeiro, o que concorria para aprofundar as desigualdades entre as regiões do País. A este quadro são acrescentadas as ínfimas parcelas de recursos próprios investidos pelas empresas internacionais, a volatilidade dos contratos e as elevadas remessas ao exterior (OLIVEIRA F., 2008). O excessivo crescimento do número de hotéis de luxo, somado à corrida pelos incentivos por parte dos empresários nacionais e dos grupos estrangeiros, teve implicações desastrosas sobre a hotelaria nacional, que assumiu uma posição secundária no mercado de viagens e foi, ao contrário de outros nichos, incapaz de seguir o ritmo das inovações verificadas (CAVALCANTI, 2006; OLIVEIRA F., 2008). Deste modo, surgiu uma lacuna entre as características reais da demanda e da oferta, além da distribuição desigual na esfera espacial e em relação aos preços desses produtos no mercado nacional (CAVALCANTI, 2006).

A partir das características mencionadas é possível identificar a construção de um padrão na política de turismo no Brasil. Entre as décadas de 1960 e 1970 modelou-se uma política vastamente centralizadora, na qual sobressaíam as funções de regulação e fiscalização. A restrição a uma maior participação dos representantes do setor nos processos decisórios contribuiu para manter esse arranjo dentro do sistema político e, particularmente, para que os investimentos se concentrassem nos projetos de empreendimentos hoteleiros com padrão internacional.

Por outro lado, nesse período é possível observar uma estabilização em relação à estrutura política e aos atores do processo decisório, que, conforme Baumgartner e Jones, Kingdon e Sabatier e Jenkins-Smith, é apontada como uma característica necessária à inserção de questões nas agendas governamentais. A instituição da política de megaprojetos pode, então, representar o momento em que o turismo começa a se posicionar, de forma mais consistente, na agenda de discussões do governo. Em outros termos, marca-se a construção de um monopólio da política dentro do subsistema político (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Um aspecto importante da mencionada política é a inserção da região Nordeste do Brasil como objeto de intervenção no campo do turismo, apesar da manutenção do foco em incentivos a empreendimentos de luxo para receber turistas estrangeiros<sup>23</sup>.

Sumarizando, segundo Araujo (2007), o reconhecimento de que era preciso estimular a articulação no turismo tem origem no interior do Estado, a fim de equilibrar os diversos interesses e segmentos da indústria do turismo, bem como estimular a interação do setor com os múltiplos setores do governo. Assim, o Decreto-lei nº 55, de 1966, representou um esforço para sistematizar o desenvolvimento do turismo, através da introdução de procedimentos racionais e disciplinados, bem como de uma estrutura administrativa que tratasse de fomentar e normatizar o setor turístico (ARAUJO, 2007).

No período descrito, Endres (2012) ressalta que, em sucessivas gestões, a interferência do poder público ignorou de forma sistemática o conjunto de relações complexas características da atividade turística, já que, ao priorizar a alocação de recursos na implantação de um parque hoteleiro, ou seja, em apenas um dos serviços fundamentais que compõem a cadeia produtiva do turismo, restringiu o desenvolvimento deste no Brasil.

O empenho no crescimento da oferta turística brasileira, orientado pela política, aprofundou as desigualdades regionais, pois os investimentos foram concentrados em determinadas regiões (CAVALCANTI, 2006). Muitos empreendimentos foram estabelecidos na região Nordeste; contudo, é importante lembrar que os escritórios centrais das empresas se fixaram na região Sudeste. Consequentemente, e devido a outros fatores como a concentração populacional e econômica, a indústria do turismo se desenvolveu mais no Sudeste e atraiu novos investimentos e negócios para o setor, que também gradualmente se organizou de modo mais consistente e começou a adquirir poder de influência, bem como a capacidade de atração para manter os benefícios das políticas implementadas.

Nesse período, a articulação entre atores, no intuito de influenciar as decisões políticas, estava mais organizada em relação ao período anterior. Contudo, o viés centralizador do CNTUR limitava a formulação de uma política que abarcasse as demandas de todos os segmentos da indústria do turismo, bem como dificultava a coordenação das ações executadas de forma eficiente (ARAUJO, 2007). Adicionalmente, Araujo (2007) ressalta que uma parcela significativa dos gestores nacionais envolvidos no setor do turismo ainda não

---

<sup>23</sup> Quanto a este fato seria interessante investigar a relação entre a decisão de investir no turismo na região Nordeste, a inserção de políticos nordestinos nos espaços decisórios, representando uma coalizão política conforme Sabatier e Jenkins-Smith (1993), e uma possível influência sobre as localidades onde foram construídos os empreendimentos turísticos. Por outro lado, as decisões supramencionadas podem ter sido uma iniciativa de autoria do Estado e da tecnoburocracia visando desenvolver uma região pobre. Esses aspectos poderão ser uma contribuição futura para o aprofundamento desta análise.

havia compreendido de forma homogênea a real dimensão da indústria mundial de viagens e lazer.

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). Deste modo, a elevada 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, o que se refletiu em desaceleração no crescimento do turismo.

Lembra-se que os períodos de crise ou de rupturas políticas são considerados por Baumgartner e Jones, Sabatier e Jenkins-Smith, Menicucci e Brasil, Gourevich, entre outros autores, bastante relevantes para a mudança das agendas governamentais. No Brasil, o enfraquecimento do governo militar e a redemocratização resultaram em importantes mudanças políticas e sociais, as quais se refletiram na intervenção pública no turismo. Nesse momento, começa a se formar um cenário propício à mudança, isto é, à inserção da cadeia produtiva do turismo no sistema político e a alterações nas prioridades das políticas do setor.

### ***3.3.3 Década de 1980: desinstitucionalização no turismo***

A década de 1980 marcou o processo de transição política entre os governos militares e o regime democrático. Nesse período, decretos e portarias editados buscaram consolidar e ampliar o desenvolvimento do turismo. Por sua vez, a Constituição Federal promulgada em 1988 instituiu, no art. 180, que é dever da União promover o turismo como vetor do desenvolvimento social e econômico dos estados e municípios (CHAVES, 2011). Adicionalmente, o art. 24 estabeleceu como competência da União, dos estados e do Distrito Federal legislar sobre “a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, definindo a responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico” (ARAÚJO, 2007, p. 160).

Segundo Araujo (2007), a Embratur, ao longo dessa década, trabalhou na divulgação do Brasil na América Latina, nos Estados Unidos e na Europa, ao mesmo tempo em que procurava criar estímulos para que as classes menos privilegiadas desfrutassem do turismo doméstico, promovendo destinos como Foz de Iguaçu, as cidades históricas, o estado da Bahia e a cidade de Manaus. Assim, em 1982 foi firmado um acordo entre o Ministério do

Trabalho e a Embratur, para que os sindicatos fossem estimulados a organizar viagens turísticas dentro do País nos períodos de baixa temporada.

Essa década também é marcada pela ascensão na agenda da discussão sobre a sustentabilidade como um conceito que atinge os campos social, econômico, ambiental e cultural (ARAUJO, 2007). Assim, aumentam os debates acerca de sérios impactos do turismo de massa e desordenado, causado pela falta de planejamento, o que, justificado pelo discurso associado à geração de empregos e renda, resultou em poucos benefícios sociais e econômicos para as comunidades receptoras, além de ter produzido expressivos resultados negativos sobre o meio ambiente (CAVALCANTI, 2006).

Entre tais impactos, pode ser mencionada a degradação de áreas naturais em função da visitação descontrolada, a poluição ambiental, tanto gerada pelos turistas como pelos próprios empreendimentos que não possuíam uma estrutura adequada, os choques culturais entre turistas e autóctones, assim como as disfunções na cadeia produtiva local, que passava a ser, muitas vezes, exclusivamente dependente da atividade turística. Thevenin (2011) menciona, por exemplo, que, a partir de 1980 várias praias no estado de São Paulo apresentavam sinais de deterioração, como consequência do turismo de massa. Em busca de novas opções para se expandir, segundo os autores, a indústria do turismo avançou para a região Nordeste, em função da infraestrutura de rodovias e aerovias já construída, que permitia o acesso a novas localidades turísticas.

No período da crise econômica do início da década de 1980, a classe política associava fortemente o turismo a uma alternativa capaz de contribuir para erguer as economias dos estados nordestinos em colapso, bem como de dinamizar a economia da Amazônia, a partir da promoção do turismo ecológico (THEVENIN, 2011). Segundo Araújo e Posenatto (2012), a Embratur incentivou vários governadores de estados nordestinos a promover o desenvolvimento do turismo, de modo que as ações empreendidas resultaram na política de megaempreendimentos hoteleiros naquela região.

Sob a influência da questão ambiental, que emergia nas agendas governamentais, em 1983 a Embratur definiu, também, que o turismo deveria lançar bases efetivas para o desenvolvimento no cenário de sustentabilidade ambiental e social<sup>24</sup>, alinhando-se com a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>25</sup> (CAVALCANTI, 2006).

---

<sup>24</sup> Chaves (2011) considera que a incorporação do critério de sustentabilidade na formulação e avaliação da política do turismo ocorre, de fato, apenas na década de 2000. Enquanto isso, no Plano Nacional de Turismo 2013-2016 é admitido que a sustentabilidade esteve até o seu lançamento na periferia das prioridades do setor.

<sup>25</sup> Segundo Araújo (2007), a Lei nº 6.902, de 1981, instituiu os objetivos e instrumentos para elaborar e aplicar a Política Nacional do Meio Ambiente, assim como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o

Araujo (2007) comenta que, anteriormente, o patrimônio natural era considerado um recurso para a composição do produto turístico, de tal modo que não caberia a preocupação com a proteção das praias, da Amazônia ou do Pantanal, pois estes eram atrativos disponíveis para serem explorados pela indústria do turismo. Todavia, quando a questão ambiental foi inserida na agenda pública brasileira, houve uma mudança de paradigma em vários setores. Assim, os decretos e deliberações editados, as leis e as orientações legais, que tratam das atividades turísticas, incorporaram a fala da proteção ambiental e da sustentabilidade.

Inaugura-se, dessa forma, um novo ponto de vista sobre o que deve ser a intervenção estatal sobre a atividade e, mais do que isso, novos atores surgem no contexto de produção das políticas públicas. Se na fase anterior (...), pode-se observar uma preponderância dos interesses econômicos sobre a agenda governamental e a interação de grupos formados eminentemente por empresários, corporações transnacionais, burocratas e políticos, adicionam-se aos mesmos as organizações não-governamentais socioambientais, as forças produtivas locais e a comunidade como um todo, os pesquisadores e, por fim, os consultores (CAVALCANTI, 2006, p. 42-43).

Considerando as ponderações de Sabatier e Jenkins-Smith sobre a importância da interferência externa na agenda governamental, a questão ambiental pode ser aludida como um elemento externo relevante, que interferiu no delineamento das políticas de turismo a partir da década de 1980, pelo menos do ponto de vista dos documentos produzidos. Nesse contexto, em alguma medida, as mudanças ideológicas associadas ao tema, em relação à participação de novos grupos de atores, como acadêmicos e a mídia, inclusive no contexto internacional, contribuíram para demarcar esta questão na agenda governamental e, por consequência, na agenda do turismo.

Entretanto, é preciso ter em mente, a partir de Kingdon e Capella, que as propostas foram aceitas nos processos decisórios apenas porque houve interesse e abertura de oportunidades, por parte da comunidade política, para sua aprovação. De fato, as atividades relacionadas ao turismo causam impactos, assim como são condicionadas pelas implicações diretas referentes ao patrimônio natural das localidades turísticas. Nesse sentido, o interesse de atores da indústria do turismo nas discussões levadas a cabo seria naturalmente esperado.

Porém, o “humor nacional” (KINGDON, 2003) também contribuiu para motivar a inserção de novos grupos nos processos decisórios. Segundo Cavalcanti (2006), de um lado, devido às pressões ambientalistas e, de outro, em função das influências para se estabelecerem

---

Cadastro de Defesa Ambiental, que foi alterado pela Lei nº 8.028, de 1990. Entretanto, a autora menciona que apesar de não ter produzido efeitos concretos, o primeiro órgão público instituído para tratar da questão ambiental foi a Secretaria Especial do Meio Ambiente vinculada à Presidência da República, estabelecida em 1973.

regras pautadas nos direitos básicos dos consumidores no setor, instituiu-se uma legislação específica para regulamentar a atividade.

O processo de democratização ocorrido no País nesse período contribuiu para formar um ambiente estimulante à organização social e um anseio pela liberdade de expressão e luta por direitos dos cidadãos. Após o fim da ditadura militar, o planejamento e a gestão do turismo brasileiro passaram por amplas modificações (THEVENIN, 2011). Naquele contexto, foi realizada uma reestruturação institucional que causou importantes impactos na administração pública do turismo, de tal modo que, com base na tese de Baumgartner e Jones, é possível observar a conformação de um período de mudanças rápidas na agenda pública.

O Estado estava mais receptivo a fortalecer e ampliar o poder da Embratur enquanto havia uma crença generalizada de que a centralização do planejamento e a coordenação dos planos, programas e projetos turísticos no nível federal trariam maior eficiência quanto ao uso dos recursos e à proteção dos interesses nacionais (BENI, 2006; ARAUJO, 2007). Segundo Thevenin (2011), a estrutura do setor público foi conduzida, a partir daquele momento, por uma tendência neoliberal, e, por conseguinte, com menos centralização de decisões e maior autonomia aos entes federados e aos empreendedores privados.

O objetivo era reduzir os desequilíbrios regionais através da redistribuição dos recursos aos empreendimentos do setor, além de considerar que as deliberações seriam mais independentes e menos influenciadas por interesses particulares (ARAUJO, 2007).

Nesse contexto, os Decretos-lei n°s 70.347, de 1985, e 2.294, de 1986, editados no governo Sarney, liberaram o exercício e exploração das atividades e serviços turísticos, mantendo-se as obrigações tributárias e as normas municipais relacionadas à edificação de hotéis (CAVALCANTI, 2006; THEVENIN, 2011). Como resultado, Cruz (2005) menciona, por exemplo, que se multiplicaram desordenadamente as agências de viagens no País, apesar de muitas dessas empresas terem fechado em pouco tempo, em decorrência da desqualificação profissional dos seus responsáveis.

No mesmo ano, o pacote tributário composto por vários decretos-leis iniciou um processo de esvaziamento das funções do CNTUR, por meio da desregulamentação do setor e diminuição dos incentivos direcionados ao turismo. O Decreto n° 93.607, de 1986, limitou os incentivos à atividade em 50%, relativamente aos fundos de investimento para novos projetos turísticos, e em 40%, para ampliar os projetos implantados (CAVALCANTI, 2006). A consequência foi o caos no funcionamento do mercado turístico, que passou a vivenciar guerras judiciais, e o crescimento desordenado das empresas turísticas.

Conforme Cavalcanti (2006), desde que foi institucionalizada, a indústria do turismo brasileira passou por sua maior crise no final do governo Sarney. O personalismo dos dirigentes é apontado como uma das razões das instabilidades que quase levaram à extinção da Embratur nesse período. Para Beni (1991) apud Araujo (2007), os talentos pessoais dos gestores dessa instituição muitas vezes contribuíram para que esta conseguisse defender os seus interesses nas altas esferas de decisão do governo. Porém, para a autora, em outras circunstâncias as prioridades dos tecnoburocratas alocavam as decisões segundo os interesses organizacionais e pessoais dos formuladores das políticas. Esses atores ocultavam deficiências funcionais do órgão, dificultavam o trabalho de seus sucessores, inclusive quanto à continuidade da gestão político-administrativa, provocando um desequilíbrio estrutural. Ademais, as dificuldades técnicas e orçamentárias eram tamanhas que até mesmo o cadastramento e a fiscalização das empresas do setor foram afetados (ARAUJO, 2007).

Em síntese, no fim dessa década a concentração de poder provocava deficiências nos processos decisórios, já que se desconsiderava a participação do setor privado, das instâncias subnacionais e da sociedade civil, reduzindo drasticamente a legitimidade dos gestores, pois as diretrizes globais elaboradas não contemplavam aspectos demandados pelos demais atores da indústria do turismo (ARAUJO, 2007).

Araujo (2007) considera que também contribuíram para o retardo da evolução do turismo brasileiro a falta de mão de obra qualificada e especializada, de pesquisas científicas que aprofundassem o conhecimento sobre o turismo, além da escassez de recursos financeiros para investir na gestão pública do setor.

Neste ponto, compete lembrar as considerações de Menicucci e Gourevich acerca das implicações dos períodos de crise como fator impulsionador de mudanças nas agendas governamentais. Assim, apesar das dificuldades e conturbações apontadas, o quadro descrito pode ser considerado como um momento importante, que pode ter motivado algumas mudanças realizadas nas décadas posteriores na gestão pública do turismo.

Por outro lado, foi positiva a criação do dólar-turismo, em 1988, que contribuiu para a contabilização das receitas do setor e inserção do turismo na balança comercial do País (CAVALCANTI, 2006). Cavalcanti (2006) e Beni (2006) lembram ainda que, no final da década de 1980, consolidou-se a ideia de que a melhor forma para organizar a política de turismo no Brasil seria através de um colegiado do setor, denominado Sistema Nacional de Turismo, composto pela Embratur, o CNTUR e o Ministério da Indústria e Comércio.

### ***3.3.4 Década de 1990: novo impulso à institucionalização (ou reinstitucionalização) do turismo***

Apenas nos anos 1990 começa a haver, de fato, coordenação e monitoramento nas ações para o desenvolvimento do turismo no Brasil (OLIVEIRA F., 2008). Thevenin (2011) ressalta que durante os vinte anos posteriores à criação da Embratur não existiu um movimento significativo para estruturar e sistematizar a Política Nacional de Turismo. De fato, as políticas de turismo entre 1966 e 1990 se caracterizavam como propostas desarticuladas, muitas foram abandonadas ou substituídas, quase sempre em função de demandas pessoais, de alguns governantes e grupos hegemônicos que possuíam interesses específicos nos projetos implementados (FRATUCCI, 2014).

No entanto, na década de 1990 se verificou uma importante evolução nas políticas públicas do setor, particularmente quanto à ampliação do debate entre o governo, a iniciativa privada, a academia e a sociedade a respeito do planejamento e da gestão do turismo (VIEIRA, 2009).

Dentro do setor público, entre outras mudanças administrativas e de gestão, o CNTUR perdeu legitimidade<sup>26</sup> até ser extinto em 1991, no governo Collor de Mello (CAVALCANTI, 2006). Simultaneamente, a Embratur se tornou o Instituto Brasileiro de Turismo<sup>27</sup> (CAVALCANTI, 2006; VIEIRA, 2009; CHAVES, 2011), assumindo as funções de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Turismo (CHAVES, 2011).

Também se modificou o contorno da atuação estatal no turismo. Segundo Cavalcanti (2006), após as eleições de 1990 o governo iniciou um processo gradual de desregulamentação do setor, 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. Além disso, iniciaram-se os processos de privatização dos equipamentos turísticos construídos e administrados pelo Estado, apesar de

---

<sup>26</sup> As suspeitas de corrupção nas decisões do CNTUR, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, são um dos fatos que levaram a tal situação (CAVALCANTI, 2006). Ademais, o CNTUR dependia das recomendações e dos estudos da Embratur para exercer suas atribuições, como formular as diretrizes da Política Nacional de Turismo, mas a Embratur incorporou progressivamente várias funções do Conselho, até que, a partir de 1986, restou-lhe a função de homologar as decisões daquela empresa (CAVALCANTI, 2006; ARAUJO, 2007).

<sup>27</sup> Segundo Araujo (2007), a Consultoria-Geral da República e o Tribunal de Contas da União, com a anuência do Presidente da República, concluíram que, devido à personalidade jurídica de Direito Público, necessária à execução das funções administrativas no setor público, a Embratur deveria ter natureza autárquica. Assim, foi inevitável editar uma norma legal reconhecendo tal categoria jurídica e dispondo acerca de suas finalidades, estrutura administrativa e de pessoal, para atualizar as prescrições legais sobre as políticas e as estratégias de desenvolvimento do turismo. Após a criação do novo Instituto, conforme a Lei nº 8.181, de 1991, a sigla Embratur foi mantida; assim alguns autores usam a expressão “o Embratur” para marcar a mudança.

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).

Nesse período, aos objetivos essencialmente econômicos da promoção do turismo são acrescidos objetivos de cunho social, como o acesso democrático ao turismo doméstico e a necessidade de reduzir as disparidades econômicas entre as regiões do País, por meio da oferta de empregos e da distribuição de renda (THEVENIN, 2011; CHAVES, 2011).

No entanto, no governo Collor de Mello as ações no setor de turismo não foram além da formulação da Política Nacional de Turismo, regulamentada pelo Decreto nº 448, de 1992 (CAVALCANTI, 2006). A referida política se pautava na valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do Brasil através do turismo, além da concepção do cidadão como receptor final do desenvolvimento do turismo (CHAVES, 2011).

Conforme a concepção de Kingdon, assim como de Sabatier e Jenkins-Smith, a transformação no legislativo é apontada como um fator importante de redirecionamento das decisões políticas. Nesse sentido, é possível observar uma estreita relação de tais mudanças nos objetivos apontados com a promulgação da Constituição de 1988.

Em 1992 ocorre a elevação do turismo ao *status* de ministério – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) –, marcando uma nova fase para as políticas públicas de turismo (CHAVES, 2011). De acordo com Araujo (2007), no contexto do mencionado Ministério, optou-se por implementar o Plano Nacional de Turismo (Plantur)<sup>28</sup> a partir de cinco aspectos considerados estratégicos: (1) firmar parcerias entre o governo e setor privado; (2) promover a municipalização do turismo; (3) fortalecer as Comissões Integradas de Turismo, junto aos estados, a fim de segmentar as ações de *marketing* turístico; (4) promover ações interministeriais e intersetoriais; (5) conscientizar os atores políticos para a importância do turismo como instrumento de desenvolvimento da economia brasileira.

Entretanto, a execução do plano foi interrompida em decorrência da mudança de governo ocasionada pelo *impeachment* do Presidente da República (CRUZ, 2002). Acrescenta-se, ainda, que o fato de as diretrizes da Política Nacional de Turismo terem sido estabelecidas após a elaboração do plano, somado à priorização dada a incentivos fiscais e financeiros ao setor hoteleiro, contribuiu para que o Plantur não fosse executado (CRUZ, 2002; BRANDÃO, 2010b).

---

<sup>28</sup> Vale lembrar que o Plantur foi elaborado no final da década de 1960 e pretendia buscar o desenvolvimento regional baseado na distribuição da infraestrutura turística que se encontrava concentrada no Sul e no Sudeste, a partir da ação conjunta entre o setor público e a iniciativa privada, seguindo o modelo de planejamento turístico do México (ARAUJO, 2007).

Na sequência, segundo Cavalcanti (2006), o governo Itamar Franco assumiu o compromisso de recuperar o desempenho do setor de turismo e estabelecer novas bases para seu desenvolvimento. Mas, apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi elaborada a nova Política Pública de Turismo 1996-1999<sup>29</sup>. Nesse período, 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 incentivaram o aumento das chegadas internacionais e das viagens domésticas (MIGUEL, 2001).

Segundo Lima (2003), o número de passageiros internacionais passou de 1,9 milhões, em 1995, para 4,8 milhões, em 1998. No mesmo período o número de passageiros domésticos era de 16,8 milhões e 26,7 milhões, respectivamente. A receita cambial turística de US\$ 972 milhões, em 1995, passou para US\$ 1.586 milhões em 1998<sup>30</sup>. Diante das circunstâncias favoráveis, vislumbrou-se a inserção definitiva do Brasil no mercado de turismo mundial (DONAIRE; SILVA; GASPAR, 2009).

A mudança no cenário político e econômico dessa década também atraiu empresas promotoras de eventos internacionais, estimulou a inserção de empresas aéreas nacionais em alianças estratégicas globais, assim como parcerias entre agências de viagens, promotoras de eventos locais e empresas globais desses segmentos (DONAIRE et al., 2009).

Assim, procedia a necessidade de ampliação e modernização dos meios de hospedagem. Porém, como em momentos anteriores, os investimentos na expansão hoteleira não explicam racionalmente a prioridade pela construção e implantação de hotéis de luxo, no intuito de igualar-se aos padrões das grandes cadeias internacionais (CAVALCANTI, 2006; ARAUJO, 2007). Miguel (2001) ressalta que, no ano de 1996, 90% dos estabelecimentos hoteleiros do País eram de pequeno e médio porte e administrados diretamente pelos proprietários, enquanto apenas 10% eram administrados por operadoras hoteleiras<sup>31</sup>. Deste modo, é evidente que uma porção reduzida dos estabelecimentos do setor recebeu atenção das ações públicas, enquanto a grande maioria se desenvolvia de forma independente no mercado

---

<sup>29</sup> 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 (ARAUJO, 2007).

<sup>30</sup> Disponível em:

<[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/estatisticas\\_indicadores/receita\\_cambial/downloads\\_receita/Receita\\_e\\_Despesa\\_Turxstica\\_Cambial\\_-\\_Serie\\_Historica\\_-\\_Ano\\_Mes\\_-\\_1990-Jan2014.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/estatisticas_indicadores/receita_cambial/downloads_receita/Receita_e_Despesa_Turxstica_Cambial_-_Serie_Historica_-_Ano_Mes_-_1990-Jan2014.pdf)> Acesso em 14 mar. 2014. Ainda de acordo com Miguel (2001), segundo dados da Embratur, em 1998, havia 10 mil estabelecimentos hoteleiros no País, que geravam um milhão de empregos, diretos e indiretos, e arrecadavam mais de 400 milhões de dólares em impostos e taxas.

<sup>31</sup> Dados retirados da pesquisa Fade-Embratur de 1996 (conf. MIGUEL, 2001, p. 35).

de viagens. Esses empreendimentos passaram, em sua grande maioria, a atender a públicos diversos e também se desenvolveram, porém mais lentamente, de modo disperso e espontâneo (ARAÚJO, 2007).

Neste ponto ressalta-se que as contínuas prioridades dadas ao setor de meios de hospedagem de alto padrão pode ser explicada, pelo menos parcialmente, pelos argumentos apresentados pela teoria neo-institucionalista. Assim, os incentivos à entrada dessas empresas no mercado turístico nacional resultaram em um arranjo fechado, que, ao longo do tempo, se fortaleceu. Esse setor se inseriu cedo dentro do sistema político, facilitando a manutenção de seus interesses na agenda pública.

Entre 1992 e 1998 a Embratur esteve vinculada ao MICT, através da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, de tal modo que a pasta se fortaleceu e foi capaz de alcançar as temáticas relacionadas à agenda governamental (CAVALCANTI, 2006; ARAÚJO, 2007). Contudo, 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 Ministério<sup>32</sup> (CAVALCANTI, 2006; ARAÚJO, 2007).

No transcurso dos dois mandatos do presidente FHC, a política de turismo foi executada através do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PMNT)<sup>33</sup>, que tinha como finalidade estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização e do fortalecimento da capacidade de planejamento turístico local (BRANDÃO, 2010b; MASSUKADO-NAKATANI; GONÇALVES, 2013; GRIMM; SAMPAIO; GREUEL; CERVEIRA, 2013). Esse plano se firmava nos princípios de sustentabilidade, identificação de parcerias públicas e privadas, mobilização, atuação ativa das comunidades receptoras e capacitação de agentes locais da indústria do turismo<sup>34 35</sup> (MASSUKADO, 2006).

---

<sup>32</sup> Conforme Araujo (2007) e Cavalcanti (2006), 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 ocorreu em 2001, quando Caio Carvalho assumiu o MICT.

<sup>33</sup> O PNMT foi criado a partir de uma parceria com o Banco do Brasil, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e a Organização Mundial do Turismo (ARAÚJO, 2007). Destaca-se que, apesar de ser elaborado em 1992, o plano foi instituído oficialmente em 1994 (GRIMM et al., 2013).

<sup>34</sup> Conforme o PNMT, as condições técnicas e organizacionais para a gestão do turismo seriam adquiridas a partir da criação de Conselhos Municipais de Turismo, bem como da participação das comunidades na formulação e na gestão de um Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (GRIMM et al., 2013). Nas palavras de Emmendoerfer et al. (2011) esse plano apresentava uma proposta de planejamento simplificada e uniformizada, no intuito de estimular os municípios a buscar o autodesenvolvimento do turismo.

Os supracitados princípios refletem as mudanças no cenário político mais amplo em que questões como a sustentabilidade e a inclusão social estavam sendo debatidos. Deste modo, havia um processo de mudança de *policy images*. Como já foi visto, Kingdon aponta ser esse processo um elemento relevante para a ocorrência de mudanças nas agendas públicas.

Contudo, segundo Dias (2003), apud Emmendoerfer et al. (2011), o PNMT possuía características contraditórias, uma vez que estimulava a descentralização, porém retinha a direção e o controle de sua execução nas esferas federal, estadual ou municipal.

Fatores como “a falta de apreciação sobre os efeitos que o turismo pode provocar, a falta de mecanismos de controle e regulamentação da atividade turística, além da falta de dados e conhecimento sobre o turismo e o ambiente no qual ele opera”, foram algumas limitações evidentes na execução do PNMT, gerando resultados nem sempre bem-sucedidos (SOARES; EMMENDOERFER; MONTEIRO; BORGES, 2012, p. 9). Em complemento, Araujo (2007) elenca como problemático o fato de as parcerias previstas no plano não terem sido consolidadas, de haver poucos recursos federais para apoiar a execução das oficinas que capacitavam os atores locais, bem como as frequentes alterações do quadro político dos estados e municípios e as divergências partidárias, que contribuíam para a descontinuidade administrativa dos órgãos estaduais de turismo.

Também pode ser atribuída aos resultados pouco expressivos do PMNT a falta de apoio técnico-institucional e de financiamento externo aos municípios, visto que apenas algumas microrregiões receberam as ações implementadas (MASSUKADO-NAKATANI; GONÇALVES, 2013). Mais ainda, a falta de tradição participativa pode ter impactado negativamente os resultados do plano, pois os municípios seriam incorporados apenas após os gestores locais participarem de oficinas e de terem sido criados o Conselho Municipal de Turismo, o Fundo Municipal de Turismo e elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo (ARAUJO, 2007).

Nesse cenário de dificuldades do PNMT, Paiva (2010) avalia que o principal programa executado no campo do turismo durante a década de 1990 foi o Programa de Desenvolvimento do Turismo<sup>36</sup> (Prodetur-NE)<sup>37</sup>. A idealização do Prodetur data do final da

---

<sup>35</sup> Efetivamente o PNMT vigorou entre 1995 e 2001 (GRIMM et al., 2013), envolvendo direta e indiretamente em suas ações 160 instituições parceiras e cerca de 150 mil pessoas (ARAUJO, 2007), sendo que foram incluídos 1.800 municípios brasileiros no processo de planejamento do turismo (SOARES et al., 2012).

<sup>36</sup> Segundo, Thevenin (2011), o Prodetur foi baseado em estudos encomendados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para identificar as atividades econômicas que teriam vantagens competitivas se fossem desenvolvidas na região Nordeste. O turismo foi apontado entre as oportunidades viáveis, já que a região apresentava recursos cênicos e culturais relevantes, bem como grande quantidade de mão de obra disponível a custos relativamente baixos. Araujo (2007) ressalta, ainda, que o Prodetur-NE foi o único dos programas do Plantur executado. Posteriormente o programa foi incorporado à

década de 1980 e início de 1990, resultado da articulação dos governadores dos estados nordestinos, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), da Embratur e da Comissão de Turismo Integrada (CTI/NE) (ARAÚJO, 2007).

Apoiado pelo governo federal e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ARAÚJO; POSENATTO, 2012), o programa tinha como desígnio o financiamento de projetos de infraestrutura básica, considerados essenciais para desenvolver o turismo (BRANDÃO, 2010b). Pretendia-se, particularmente, criar, ampliar e modernizar os sistemas de engenharia relacionados à circulação de turistas, no intuito de estimular sua permanência nos destinos turísticos (CRUZ, 2005). Contudo, sobressaiu o viés economicista, sendo que, para atender às esperadas demandas do turismo, as ações do Prodetur-NE transformaram o litoral do Nordeste brasileiro em um extenso “canteiro de obras” (CRUZ, 2005).

De fato, esta era uma proposta de continuidade da política de megaempreendimentos hoteleiros, caracterizada pela atuação centralizada do Estado, desde a sua idealização até o financiamento (THEVENIN, 2011). Outro problema do Prodetur, para Endres (2002), é a distância entre as etapas de planejamento e execução. Segundo esta autora, nas políticas de megaprojetos, o planejamento foi concluído com êxito. Contudo, em vários casos os resultados esperados não foram atingidos. Isso se deve à interferência de fatores como coesão e compromisso político em torno do programa, pouca inclusão da sociedade no processo e descontinuidades governamentais. Na realidade, o turismo foi reduzido a seu aspecto econômico, ao passo que os reflexos sociais, culturais e ambientais receberam pouca atenção.

Como resultado das ações do Prodetur, Paiva (2010) ressalta a internacionalização dos negócios do turismo, em função dos acordos firmados com grupos estrangeiros, a ampliação das redes hoteleiras existentes, aliada a um interesse de agências internacionais de financiamento na região, bem como a introdução de capitais e de algumas cidades nordestinas nos roteiros regulares e de voos internacionais fretados.

---

Política Nacional de Turismo 1996-1999. A primeira fase, Prodetur I, iniciou-se em 1994 e tinha o objetivo de fornecer crédito aos estados e municípios para construir e adequar a infraestrutura física básica, como estradas, aeroportos e outros equipamentos. A segunda fase, Prodetur II, foi incorporada aos Planos Nacionais de Turismo dos governos Lula e Dilma, buscando capacitar gestores do turismo e garantir a continuidade do programa.

<sup>37</sup> Nesta subseção se discutem alguns dos principais aspectos relacionados apenas ao Prodetur-NE. Todavia, a partir dessa experiência foram desenhados para outras regiões do Brasil, o Prodetur-Amazônia Legal, depois denominado Proecotur, o Prodetur-Centro-Oeste e o Prodetur-Sul. Para ampliar a discussão sobre os citados desdobramentos do Prodetur, conf. Araujo (2007).

Porém, o crescimento do turismo resultou na valorização das terras e especulação imobiliária no Nordeste, além do aumento do turismo sexual (CRUZ, 2005). Ademais, grupos estrangeiros associaram-se a empresários locais para adquirir ações e participar dos fundos de investimentos (PAIVA, 2010). Nessas circunstâncias, o programa colaborou para que o setor privado local tivesse dificuldade de se inserir na indústria do turismo.

Em síntese, tomando como base o argumento de Baumgartner e Jones, nota-se que a instabilidade no cenário político durante a primeira metade da década de 1990 foi relevante para explicar a falta de ações consistentes no setor do turismo naquele período. Por outro lado, essa inconstância e outros aspectos contribuíram para direcionar as mudanças que ocorreram no período imediatamente posterior. Neste sentido, as transformações no cenário político/econômico, incluindo a redemocratização e a estabilização da moeda, podem ser apontadas como alguns dos fatores que influenciaram as alterações nas diretrizes e prioridades relacionadas ao desenvolvimento do turismo no Brasil<sup>38</sup>.

Além disso, a estabilidade econômica alcançada a partir de 1994 levou as empresas do setor de turismo a se adaptarem a um mercado mais concorrencial, com preços relativamente estáveis, diferente da economia fechada e das elevadas taxas de inflação, características do período anterior<sup>39</sup> (TOMELIN, 2011).

Em contrapartida, o incentivo à descentralização e à participação despertou um otimismo no *trade* turístico, pela sua inovação e possibilidade de atuação mais ativa na gestão do setor (ENDRES, 2002). Assim, destaca-se a proposta de ação mais contundente para o planejamento do turismo, pautado na ideia de promoção do desenvolvimento do setor em todas as regiões do Brasil e sustentado pela participação de todos os atores interessados no processo decisório, bem como na execução das ações públicas.

Nesse contexto, Brandão (2010b) argumenta que, apesar de os objetivos da Política Nacional de Turismo de 1996 priorizarem a promoção da competitividade do produto turístico nacional e a busca da satisfação do turista, as ações implementadas entre 1996 e 1999 refletiram em resultados significativos na década de 2000, especialmente no âmbito da gestão. Por exemplo, foram construídos os pilares para a descentralização, através da criação e do fortalecimento das secretarias e dos órgãos estaduais e municipais de turismo e da crença de que as parcerias intragovernamentais e extragovernamentais reduziriam entraves burocráticos à expansão do turismo.

---

<sup>38</sup> Outros fatores referentes a um contexto mais amplo, que serão discutidas no Capítulo 4, podem ser incluídos na explicação dessas mudanças.

<sup>39</sup> Por exemplo, nesse período a lucratividade das agências de turismo foi afetada por diversos fatores, como variação de renda dos consumidores, os efeitos climáticos e as conjunturas sociopolíticas (TOMELIN, 2011).

### 3.3.5 *Década de 2000 ao período atual: tendência à continuidade na agenda do turismo*

Na década de 2000, a reativação do CNTUR por meio do Decreto nº 4.402, de 2002, representa um passo importante para a garantia de integração dos atores interessados no turismo (BRANDÃO, 2010b). O referido decreto definiu o conselho como órgão colegiado de assessoramento dentro da estrutura básica do Ministério do Esporte e Turismo, com as atribuições de propor diretrizes e fornecer informações no processo de formulação da Política Nacional de Turismo<sup>40</sup> (ARAUJO, 2007). O conselho foi composto por 27 membros, dos quais 15 estavam ligados à esfera pública, 10 representavam entidades privadas e três eram indicados pelo Presidente da República, entre brasileiros de notório saber no setor do turismo. A presidência do conselho caberia ao Ministro do Esporte e Turismo. Adicionalmente, outras entidades do setor privado poderiam participar das reuniões, porém sem direito a voto.

Para Cavalcanti (2006) e Araujo (2007), o aumento e a diversificação dos membros do CNTUR indicam uma abertura à interdisciplinaridade e à pluralidade características do turismo, além do progresso quanto às atribuições desse fórum, quando comparadas às estruturas participativas anteriores<sup>41</sup>. Assim, conforme as autoras, o CNTUR adquiriu uma posição estratégica na gestão do turismo nacional e na avaliação das políticas públicas do setor.

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<sup>42 43</sup> (THEVENIN, 2011). Esse novo *status* representou o reconhecimento da relevância atribuída ao turismo como atividade geradora de emprego, renda e divisas, além de sua capacidade de colaborar para a redução das desigualdades regionais, o que se alinhava às ambiciosas metas do governo Lula de gerar 10 milhões de empregos, sendo que se esperava que o turismo contribuísse com cerca de 12% desse total (ARAUJO, 2007).

<sup>40</sup> A atuação do conselho junto ao MICT ainda era prevista na avaliação da execução das diretrizes e estratégias da política, passando a contemplar todas as fases do ciclo político, conforme Frey (2000) (ARAUJO, 2007).

<sup>41</sup> Cavalcanti (2006) e Araujo (2007) se referem à composição do CNTUR, extinto em 1991, e ao Conselho Consultivo do Turismo Nacional (CCTN), colegiado formado nos anos 1990 em substituição ao CNTUR.

<sup>42</sup> Vale mencionar que a criação do MTUR foi uma proposta da campanha eleitoral do presidente Lula e atendia a uma antiga reivindicação do setor, a fim de promover a articulação dos temas relacionados ao turismo com os demais ministérios, os governos subnacionais e demais atores privados e societários (CAVALCANTI, 2006).

<sup>43</sup> Devido à nova configuração da gestão pública do turismo, a Embratur assumiu a função exclusiva de desenvolver estratégias para a promoção do País no exterior, bem como realizar pesquisas estatísticas acerca do turismo doméstico e internacional (ARAUJO, 2007).

A concepção do MTUR pode ser considerada um marco da reconfiguração da relação entre a gestão pública, em todos os níveis, e a indústria do turismo (MASSUKADO-NAKATANI, 2011). Entretanto, segundo Araujo (2007), uma vertente dentro do governo apregoava certa incredulidade sobre os desdobramentos esperados em decorrência da instituição do Ministério do Turismo. Defendia-se que, por agregar diversos setores produtivos e múltiplos atores, o agrupamento das decisões sobre o turismo em apenas um organismo restringiria as articulações do setor (ARAUJO, 2007). Por outro lado, outro grupo defendia que a criação dessa estrutura favoreceria a eficácia da atuação dos órgãos públicos vinculados ao turismo, pois ampliaria as oportunidades de ações conjuntas e integradas (ARAUJO, 2007). Nesse contexto, a manifestação de interesses defendidos por forças políticas organizadas indica o crescimento desse tema dentro da agenda governamental, conforme a definição de Kingdon e Sabatier e Jenkins-Smith.

O CNTUR foi vinculado ao novo Ministério, passando a ser presidido pelo Ministro de Estado do Turismo<sup>44</sup>. Ademais, a composição do conselho foi ampliada para 20 representantes estatais e 42 instituições privadas. Cavalcanti (2006) chama a atenção para o arranjo majoritário do setor privado, o qual também incluía a sociedade civil organizada. Segundo a autora, o empenho em alcançar maior articulação é manifestado entre os Conselheiros, que reconheciam a aproximação com os níveis subnacionais, o setor privado e a sociedade civil como prioridade do governo federal.

Em 2014, o CNTUR está composto por 71 Conselheiros, representantes de 26 órgãos públicos, 30 associações de empresas privadas, 10 organizações da sociedade civil, além de cinco membros de notório saber indicados pela Presidência da República<sup>45</sup> (HOFFMANN; VIEIRA, 2013). Contudo, o domínio da representação privada em detrimento da participação da sociedade civil organizada no órgão indica não haver necessariamente um processo de descentralização democrática das políticas públicas nacionais de turismo, mas apenas da responsabilidade de implementar as ações propostas, mesmo que tais atores estejam inseridos em outros níveis da gestão descentralizada do turismo (BRANDÃO, 2010a).

---

<sup>44</sup> O Decreto nº 4.686, de 2003, revogou o Decreto nº 4.402, de 2002, que tratava do CNTUR, e promoveu ajustes no conselho, determinando a manutenção do caráter consultivo, ampliando sua composição e vinculando-o diretamente ao recém-criado Ministério do Turismo (ARAUJO, 2007).

<sup>45</sup> Ressalta-se que nos dias atuais o Conselho é regido pelo Decreto nº 6.705, de 2008, e pela Portaria nº 55, de 22 de abril de 2009 (HOFFMANN; VIEIRA, 2013). Ademais, de 2003 até dezembro de 2013 foram realizadas 41 reuniões do CNTUR, com frequência trimestral em caráter ordinário. (Informação disponível em: [http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho\\_nacional/index.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/index.html). Acesso em 06 dez. 2013). Para ampliar a discussão sobre a atuação do CNTUR nas decisões políticas e suas atribuições ver Cavalcanti (2006), Brandão (2010a,b) e Hoffmann e Vieira (2013).

Outro aspecto importante para a evolução das políticas públicas de turismo a partir da década de 2000 se refere aos documentos referenciais produzidos, tais como o Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007 (PNT 2003-2007); o Plano Nacional de Turismo – uma viagem de inclusão (PNT 2007-2010); a Lei nº 11.771, de 2008, ou Lei Geral do Turismo, e o Plano Nacional de Turismo 2013-2016 (PNT 2013-2016)<sup>46</sup>.

O PNT 2003-2007 orientou o desenvolvimento da atividade turística no Brasil durante o primeiro governo do presidente Lula. Vale ressaltar que algumas dimensões do projeto político anterior foram mantidas, inclusive aprofundando suas orientações, especialmente quanto à consolidação da descentralização (CAVALCANTI, 2006; ARAUJO, 2007). A partir dessa percepção, a importância da conscientização dos municípios para o planejamento e o gerenciamento da atividade turística pode ser apontada como um prosseguimento do PNMT (ARAUJO, 2007). Entretanto, no 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, particularmente, por meio do Fórum dos Secretários Estaduais e do Conselho Nacional de Turismo, além da criação de Conselhos Municipais de Turismo (EMMENDOERFER; SOARES; SILVA; LIMA; GAVA; MONTEIRO, 2012).

É pertinente advertir que, segundo o professor Mario Beni, em entrevista a Araujo (2007), o destaque dado à intersetorialidade é atribuído principalmente à personalidade do Ministro do Turismo daquele período, Walfrido dos Mares Guia.

A preocupação com a promoção do desenvolvimento social do País alinha-se ao discurso presidencial. Ademais, o documento adota a ênfase em temas como ética e sustentabilidade, sendo que os quatro vetores propostos foram: (1) a redução das desigualdades regionais e sociais; (2) o compromisso com a geração e distribuição de renda; (3) os esforços voltados para a geração de emprego e ocupação; (4) o equilíbrio do balanço de pagamentos (CAVALCANTI, 2006).

Assim, 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 (ARAUJO, 2007; BRANDÃO, 2010a).

---

<sup>46</sup> Outros documentos também relevantes a partir de 2000, que, contudo, não serão discutidos neste trabalho foram: o Plano Aquarela (que trata da promoção do País no exterior), o Plano Cores (que orienta as ações de *marketing* e promoção do turismo doméstico) e o Documento Referencial - Turismo no Brasil 2011/2014.

Quanto a esta questão, ressalta-se que o turismo se desenvolveu na contramão dos movimentos sociais que se articularam para formar ou fortalecer os conselhos de políticas públicas, como no caso da saúde, da assistência social e da educação (CAVALCANTI, 2006). Em consequência havia um baixíssimo grau de articulação do setor, o que pode ser verificado pela baixa adesão de representantes do empresariado e dos trabalhadores da indústria do turismo, pela insuficiência de recursos no interior das instituições e pela baixa capacidade técnica no que tange os processos de formulação e discussão de projetos de interesse do setor junto ao governo ao longo das décadas (CAVALCANTI, 2006).

Entre as estratégias que direcionavam a execução das políticas de turismo naquele momento destaca-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT)<sup>47</sup> (THEVENIN, 2011). Esse programa apresenta um novo modelo para o planejamento e a gestão do turismo no Brasil, baseado na formação de *clusters* turísticos (VIEIRA, 2009). Ou seja, um modelo sistêmico, endógeno e diferenciado, em termos da busca de competitividade (BENI, 2006), pautado na descentralização e na continuidade da lógica participativa dos atores públicos, privados e da sociedade organizada (ARAUJO, 2007; MASSUKADO-NAKATANI, 2011).

Na prática, o PRT é o instrumento que realmente procura descentralizar e desconcentrar a gestão do turismo, estimulando a organização e o fortalecimento das ações entre os vários níveis do governo (EMMENDOERFER et al., 2012; MASSUKADO-NAKATANI, 2011).

Entretanto, em entrevista a Araujo (2007), a professora Rita de Cássia Cruz menciona que essa alteração na orientação das prioridades de organização da cadeia produtiva do turismo não foi o resultado de uma discussão teórica profunda, que indicasse objetivamente a necessidade de mudar ou evoluir para um enfoque diferente.

Claro está, na ótica de Cruz, que a mudança em direção a uma gestão pública do turismo, voltada para a região, ou seja, centrada na orientação regional, parece-lhe mais eficiente, em especial, no caso de um país do tamanho do Brasil. (...) Entretanto, ressalva que não acredita que esta reflexão tenha sido preponderante no interior do Governo Lula, a ponto de ser a única a inspirar a adoção do “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” (ARAUJO, 2007, p. 222).

As evidências apontam que as mudanças paradigmáticas daquele momento tiveram como finalidade marcar uma ruptura política em relação à gestão anterior, considerando que o

---

<sup>47</sup> O PRT, em vigor de 2003 até os dias atuais, se tornou o principal programa do MTUR. De tal modo dele se desdobram os demais programas e ações desenvolvidas pelo Ministério.

Programa de Municipalização do Turismo nem mesmo teve uma conclusão formal, tendo sido descartado em 2003 (ARAUJO, 2007).

Outro aspecto relevante no planejamento turístico nesse período foi a sinalização da necessidade de programas com o objetivo de avaliar e monitorar o PNT, apesar de Cavalcanti (2006) e Araujo (2007) ressaltarem a lentidão desses progressos. Concomitantemente, aspectos relacionados à infraestrutura e à articulação de atores conseguiram atingir resultados substanciais (ARAUJO, 2007).

No segundo governo Lula, os objetivos gerais 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). Essa lei remete a uma nova fase da agenda do turismo, com políticas que ultrapassam os objetivos econômicos, de forma que, pelo menos no âmbito do discurso político, as propostas ressaltam uma inquietação acerca dos problemas sociais brasileiros (BRANDÃO, 2010b).

Para incentivar a gestão democrática e participativa, através da integração entre atores do setor, a lei criou o Sistema Nacional de Turismo (STN)<sup>48</sup> e lançou o PNT 2007-2010 em substituição ao PNT 2003-2007 (CHAVES, 2011). Na Seção II da Lei Geral do Turismo, parágrafo único, é posto que:

O PNT terá suas metas e programas revistos a cada 4 (quatro) anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo (BRASIL, 2008).

A orientação quanto à necessidade de revisões e aperfeiçoamentos alinhados aos Planos Plurianuais indica a importância do turismo no cenário político mais amplo e reforça a preocupação com a continuidade das ações públicas que afetam a indústria do turismo.

Contudo, Brandão (2010b) argumenta que, apesar de o SNT ter realizado significativos avanços, principalmente a respeito da gestão democrática, várias ferramentas de participação aparecem apenas no âmbito discursivo, de forma que efetivamente a participação cidadã é tímida. Para a autora, a descentralização e a redução de poder do Estado não tem

---

<sup>48</sup> Ressalta-se ainda que o STN é formado pelo Ministério do Turismo, como órgão central, a Embratur, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Ademais, fóruns e conselhos estaduais de turismo, instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais, podem integrar o Sistema (CHAVES, 2011).

gerado a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico justo e sustentável, conforme previsto na Lei Geral do Turismo. Além disso, algumas propostas do PNT se afastam das ações executadas nos âmbitos estadual e municipal, revelando, de forma geral, desarticulação entre as esferas públicas e a sociedade civil.

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

Hoffmann e Vieira (2013) confirmam esta ideia, argumentando que a elaboração dos Planos Nacionais de Turismo 2007-2010 e 2013-2016 teve origem no próprio MTUR, de modo que 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.

Finalmente, o PNT 2013-2016, que está alinhado ao Plano Plurianual 2012/2015, é bastante influenciado pelos megaeventos esportivos a serem 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 turismo brasileiro como destino turístico internacional e doméstico.

No âmbito da gestão, as diretrizes norteadoras do desenvolvimento do turismo brasileiro no 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). Outra prioridade reside no aumento da participação dos estados e municípios no processo de formulação de políticas de turismo.

O plano avulta as possibilidades de crescimento do turismo doméstico, devido ao aumento de 47% do poder aquisitivo do brasileiro marcadamente entre 2005 e 2011 (BRASIL, 2013). É considerado que os resultados favoráveis dos programas sociais dos governos Lula/Dilma levaram ao desafio de promover a inclusão social, e o turismo é apontado como uma forma fazê-lo rapidamente. Neste ponto se nota pela primeira vez um direcionamento que inclui ações destinadas ao turista doméstico de classes populares.

Por fim, ressalta-se que o aumento do volume de crédito destinado ao setor do turismo a partir da década de 2000 indica a expansão do setor na economia brasileira<sup>49</sup>. Os valores dos financiamentos conferidos por instituições federais<sup>50</sup> a programas e projetos desse setor aumentaram de 923,60% no ano de 2012 em relação a 2003, sendo que em 2012, a concessão de financiamentos por tais instituições financeiras atingiu R\$ 11,2 bilhões, crescendo cerca de 30% em comparação ao ano anterior (BRASIL, 2013).

Na década de 2010, a indústria do turismo tem se consolidado em todas as regiões do Brasil, em função do PRT, dos progressos quanto à estruturação dos destinos turísticos, da inserção e da capacitação de gestões nas instâncias regionais e municipais de planejamento, bem como da melhoria da qualidade dos serviços turísticos de forma geral.

Entretanto, a implementação das políticas de turismo depende da intermediação dos financiamentos provenientes das agências de fomento internacionais, aliado aos repasses financeiros atrelados ao Orçamento Geral da União<sup>51</sup>, por meio de emendas individuais e coletivas, as quais representam nos dias atuais cerca de 70% dos recursos do MTUR<sup>52</sup>. Conforme Emmendoerfer et al. (2012), a dependência dos repasses aos governos estaduais e municipais representa um mecanismo de fortalecimento do governo federal, que pode indicar uma tendência a recentralização das políticas públicas de turismo, através da indução de padrões comuns de ações, os quais devem ser implementados como pré-requisito à concessão dos referidos recursos financeiros<sup>53</sup>.

Após apresentar as feições essenciais da trajetória institucional do turismo no Brasil, a figura 4 esboça de forma sintética os principais aspectos mencionados ao longo desse capítulo.

<sup>49</sup> Entre 2003 a 2007 a soma de despesas do Ministério do Turismo alcançou nos exercícios financeiros, respectivamente, R\$ 146,9 milhões, R\$ 374,6 milhões, R\$ 736 milhões, R\$ 1,462 bilhão e R\$ 1,798 bilhão. Assim, o aumento é evidente, apesar de a participação relativa permanecer abaixo de 1% do total de recursos do orçamento fiscal e de seguridade social do governo federal (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009).

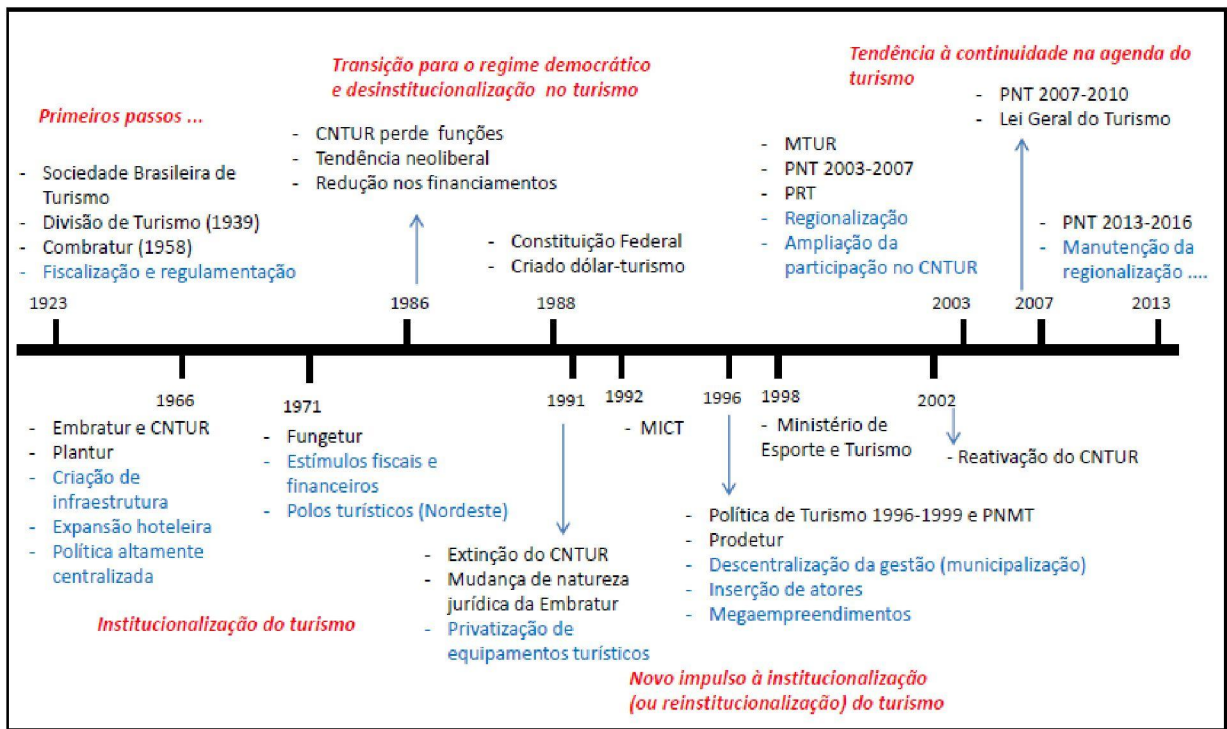
<sup>50</sup> Particularmente o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil S/A (BB), a Caixa Econômica Federal (CAIXA), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste (BNB) (BRASIL, 2013).

<sup>51</sup> De acordo com dados da Fundação João Pinheiro (2009) do montante referente à execução orçamentária do governo federal, 97,3% foi destinado ao Poder Executivo, por meio dos ministérios e suas entidades supervisionadas, 2% direcionado ao Poder Judiciário, 0,52% ao Poder Legislativo e 0,18% restaram ao Ministério Público da União. Do valor total executado pelo Poder Executivo no período 2003-2007, o Ministério do Turismo deteve em termos médios apenas 0,08%. Deste percentual a maior participação (0,15%) foi observada em 2007 e a menor (0,02%) em 2003.

<sup>52</sup> Conf. MINISTERIO DO TURISMO. **Projetos apoiados pelo Ministério do Turismo por meio de Emendas Parlamentares**. 2013. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/)>. Acesso em: 01 jun. 2013.

<sup>53</sup> Esse é o caso, por exemplo, dos repasses do ICMS turístico no estado de Minas Gerais (conf. SOARES et al, 2011).

**Figura 5 – Trajetória da Política de Turismo no Brasil**



Fonte: Elaboração própria

### 3.4 Considerações sobre a Trajetória da Agenda Pública do Turismo

De forma geral observam-se continuidades e descontinuidades (CHAVES, 2011), assim como a inserção gradual de atores e temas nos processos decisórios sobre o turismo no Brasil desde a década de 1960 aos dias atuais.

Entre as décadas de 1960 e 1980 ressalva-se a centralização das decisões, a dificuldade de acesso de atores ao sistema político formal e a concentração das prioridades no setor da hotelaria. Na década de 1980, enquanto havia um cenário de instabilidade política e econômica, o turismo passou por crises que levaram a uma ampla reformulação nas suas estruturas de gestão em âmbito nacional a partir da década de 1990. Assim, houve uma ruptura importante no cenário brasileiro que, incluindo a reestruturação do sistema político e da administração pública, refletiu também no redirecionamento da forma de gestão do setor e no crescimento da indústria do turismo nacional.

Naquele momento, compôs-se um cenário favorável à transformação de ideias e conceitos centrais para o desenvolvimento do turismo, principalmente aqueles referentes ao planejamento sustentável da atividade, proporcionando a inserção de atores e o aprendizado

referente às novas possibilidades de fortalecimento do turismo no Brasil. Contudo, as principais mudanças nos direcionamentos das ações para a gestão desse setor devem ser analisadas a partir das decisões políticas decorrentes de mudanças na Presidência da República. Quanto a este aspecto, sobressai, particularmente, o estímulo à gestão descentralizada no âmbito municipal nos anos 1990 e a regionalização a partir de 2003.

Do ponto de vista da viabilidade técnica e dos custos dos planos e programas (KINGDON, 2003), observa-se uma gradual melhora e empenho na profissionalização e organização do setor, que também refletem no fortalecimento do turismo. Contudo, a escolha do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 foi um fator condicionante de um interstício de temas relacionados à melhora da qualidade dos serviços e equipamentos turísticos e à expansão da indústria do turismo nacional, principalmente na segunda metade da década de 2000.

Também, mais recentemente, a abertura de canais de comunicação representou um esforço do governo para incentivar a participação dos atores da cadeia produtiva do turismo no processo decisório. Esta iniciativa pode ser apontada como um movimento essencial em favor da consolidação da agenda do turismo entre as prioridades do governo. Nesse sentido, estão adequadas as concepções apresentadas por Kingdon, Sabatier e Jenkins-Smith e Baumgartner e Jones.

Apesar de o CNTUR ter adquirido uma posição privilegiada institucionalmente quanto à formulação e ao acompanhamento das políticas públicas de turismo e de ser um espaço para a gestão compartilhada do setor, há diversas questões que precisam ser aprimoradas para o seu funcionamento efetivo, o que retoma a discussão sobre o papel do governo como coordenador das ações desenvolvidas para a organização e gestão desse segmento (HOFFMANN; VIEIRA, 2013).

Já a existência de ideias divergentes no momento da criação do Ministério do Turismo pode ser considerada positiva, pois indica algum grau de debate sobre o turismo, bem como a inserção de diferentes atores e interesses nas instâncias decisórias. Também a partir do PNT 2003-2007 concentraram-se esforços na busca de articulação entre os atores do turismo, especialmente com os estados. Neste ponto ressalta-se a ênfase dada à descentralização das políticas públicas de turismo do governo imediatamente anterior (CAVALCANTI, 2006; ARAUJO, 2007).

Os recursos provenientes das emendas parlamentares, principalmente a partir do ano de 2003, formam uma parcela relevante das fontes de financiamento dos programas turísticos, contribuindo para o crescimento rápido dos investimentos no setor na última década.

Contudo, é importante ponderar que muitas vezes as proposições podem não ter priorizado as necessidades do setor, pois tais recursos são provenientes de propostas apresentadas pelos parlamentares, cujas aspirações e prioridades nem sempre estão alinhadas as demandas e primazias do MTUR.

Todavia, as características da trajetória do turismo no Brasil também tiveram influências de atores e acontecimentos manifestados no panorama internacional. Assim, a atuação de atores públicos e privados desse setor no cenário externo também precisa ser considerada na análise da política nacional de turismo. Da mesma forma o uso de métodos e processos de planejamento turístico desenvolvidos em outros países contribui para explicar alguns delineamentos na política pública de turismo nacional, ajudando a entender a razão de escolhas do governo brasileiro quanto ao investimento em determinados tipos de estratégias e prioridades ao longo do tempo.

#### 4 CONTEXTO INTERNACIONAL E INTERFERÊNCIAS SOBRE O TURISMO NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é ressaltar os atores internacionais e as circunstâncias externas que influenciaram a formação da agenda do turismo no Brasil. Inicialmente, são lembradas algumas organizações internacionais que direcionam o planejamento turístico e contribuem para que diversos países tenham objetivos semelhantes quanto ao desenvolvimento do turismo em seus territórios, ainda que as estratégias de ação adotadas sejam diferentes de acordo com cada realidade. Em seguida, mencionam-se alguns aspectos importantes sobre as organizações privadas multinacionais que atuam no mercado de viagens e turismo e sobre a evolução do planejamento turístico, mostrando experiências internacionais que contribuíram para modelar as políticas e os programas direcionados ao setor do turismo no Brasil.

O foco e os métodos de planejamento turístico evoluíram ao longo das décadas para atender às novas exigências apresentadas ao setor (HALL, 2001). A partir da década de 1940, o turismo passou a ser mais bem planejado, contando inclusive com a iniciativa dos poderes públicos. Até essa época, os próprios destinos ou iniciativas particulares desenvolviam estações termais, de montanha ou balneários litorâneos, de acordo com suas potencialidades (ACERENZA, 2003).

Como mencionado no capítulo 3, os trinta anos posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial marcaram a expansão da capacidade hoteleira e dos transportes aéreos, bem como o surgimento de uma ampla estrutura de comercialização do mercado de viagens em nível mundial, cujos reflexos levaram a significativas mudanças na indústria do turismo em escala internacional (BEZERRA, 2002).

Segundo Henz (2009), as realidades econômicas em diversos países apontam para dois tipos distintos de ação governamental no setor do turismo: nos países desenvolvidos, o governo agiu como um mediador da atividade, ao fornecer infraestrutura, apoiar a criação de estruturas estatais específicas, como os conselhos de turismo, ou mesmo na condução de financiamentos destinados ao setor. Assim, era um ator que apoiava o processo de desenvolvimento do turismo, promovido pela iniciativa privada. Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, o governo atuou na regulação e se colocou como um alicerce para a condução do turismo, sendo, pois, mais ativo e interventor (HENZ, 2009).

Em consequência, o desenvolvimento do turismo em diversos países apresenta duas características distintas: “os países europeus, ao fazerem o *catching up* em relação aos EUA

no pós-guerra, deslocaram a orientação de suas políticas de turismo do âmbito nacional para o regional”. Por outro lado, “alguns países periféricos não só continuaram a desenhar políticas nacionais de turismo, como criaram diferentes tipos de arranjos institucionais para estimular o turismo em seus territórios” (BEZERRA, 2002, p. 79). No primeiro caso, a reorientação da política deixou o fomento do turismo a cargo do setor privado, estratégia que já era adotada pelos Estados Unidos. No segundo caso, o fato de alguns países periféricos, como o México, terem implementado de forma sistemática políticas para incentivar a indústria do turismo explica parcialmente o seu posicionamento de destaque no mercado de viagens internacional.

Esta participação parece indicar que, apesar das diferenças com relação ao tipo de inserção destes países na economia mundial, existem certos mecanismos que em alguma medida operam no sentido de contrabalançar as condições desiguais de desenvolvimento e favorecer a expansão do turismo em seus territórios. Eles, em última instância, permitem a algumas economias periféricas aproveitarem-se do crescimento deste mercado internacional, em que pese o acirramento da concorrência nos últimos anos provocado pela entrada de novos países nesta disputa (BEZERRA, 2002, p. 79).

Segundo Molina e Rodríguez (2001), após vencer a Segunda Grande Guerra, os Estados Unidos se tornaram um mercado emissor importante para o turismo latino-americano. Assim, vários países, tais como o México, a Argentina e o Brasil, perceberam o aumento da propensão ao consumo dos seus destinos turísticos. Entretanto, os turistas norte-americanos demandavam uma qualidade nos serviços que apenas eles próprios seriam capazes de ofertar, principalmente no que se refere aos serviços de hospedagem e alimentação. Em consequência da adequação da oferta a esse público, o custo desses serviços foi elevado, refletindo no aumento dos preços aos consumidores. Por sua vez, a alteração da oferta nos mercados turísticos explorados naquelas regiões induziu a um redirecionamento dos fluxos turísticos domésticos, que passaram a buscar outros destinos economicamente mais viáveis.

Fletcher e Cooper (1996) acrescentam que, no início da década de 1990, as mudanças políticas e econômicas na Europa levaram à transição de países com economias altamente centralizadas para um sistema democrático e pluralista. Nesse contexto, segundo os autores, o turismo foi visto como uma oportunidade para a inserção de países da Europa Central no mercado internacional de viagens. Contudo, também nesses casos seriam necessárias adequações no padrão de qualidade dos serviços, conforme as exigências do mercado internacional, adotando, por exemplo, o sistema de classificação de hotéis, reestruturando o sistema de regulação das viagens, alterando a imagem dos destinos e realizando investimentos em recursos humanos e infraestrutura (FLETCHER; COOPER, 1996).

A partir desse período, em uma perspectiva geral, o crescimento do turismo deixou de ser uma atribuição exclusiva do Estado em vários países onde a intervenção sobre o setor permanecia centralizada na esfera pública (BENI, 2006; VIEIRA, 2009). Algumas razões apontadas para essa mudança são: (1) o aumento do poder de decisão de estados e municípios, decorrente do processo de descentralização em vários países como a Austrália, o Canadá, a Espanha, a Alemanha, a Índia e a Malásia, entre outros; (2) o aumento da preocupação, assim como das dificuldades, quanto à prestação de contas sobre o uso dos recursos públicos em geral, incluindo aqueles aplicados ao desenvolvimento turístico; (3) a pressão orçamentária para a manutenção do funcionamento do aparato estatal (VIEIRA, 2009).

Segundo Solá (1996), os objetivos de desenvolvimento do turismo alteraram-se de forma significativa nesse período, de tal modo que os governos de vários países passaram a criar mecanismos para a gestão do turismo considerando-o como um problema complexo, que, por consequência, envolveria uma diversidade de interesses e questões divergentes.

Segundo Chaves (2011), Solá (1996) apresenta, em termos gerais, uma classificação da evolução dos conteúdos das políticas públicas de turismo entre as décadas de 1930 e 1990. Segundo essa divisão, de 1930 até o período posterior à guerra prevaleceu o objetivo de promover o turismo de massa, baseado em ganhos econômicos. Na década de 1970, os países compreenderam que o turismo também gera impactos socioambientais, além de alterar a economia dos destinos turísticos. Portanto, passou-se a buscar instrumentos jurídicos, econômicos e financeiros para redefinir o objetivo de crescimento do turismo, relacionando-o ao bem-estar causado nos residentes. Por último, a partir da década de 1980, a competitividade tornou-se o centro das estratégias de desenvolvimento do turismo, e as políticas procuraram estimular a criação e a manutenção de uma estrutura competitiva entre os destinos turísticos<sup>54</sup>.

Entretanto, as características elencadas na evolução das políticas públicas de turismo foram delineadas pela intervenção de atores públicos e privados, segundo os interesses em torno da indústria do turismo manifestados ao longo do tempo. Assim, ao longo deste capítulo procura-se destacar alguns aspectos que, com pesos variados, em períodos diversos, podem ser observados nos debates e decisões políticas sobre o turismo no Brasil.

---

<sup>54</sup> A partir dessa classificação, Chaves (2011) considera que, no início da década de 2010, o Brasil estava cerca de 20 anos atrasado em relação aos direcionamentos apresentados nas políticas públicas de turismo de países desenvolvidos.

#### 4.1 Organizações internacionais e o planejamento do turismo

As organizações internacionais atuam na formulação de diretrizes gerais, com o objetivo de influenciar as políticas relacionadas ao turismo em diversos países (BEZERRA, 2002). No início do século XX surgiram os primeiros organismos de turismo na Europa (THEVENIN, 2011). De acordo com Thevenin (2011) e Rejowski e Solha (2002), em 1925 foi estabelecido o Congresso Internacional das Associações Oficiais de Propaganda Turística, que teve sua nomenclatura modificada, em 1927, para Congresso Internacional dos Organismos Oficiais de Propaganda Turística, em 1930 para União Internacional dos Organismos Oficiais de Propaganda Turística e, em 1947, para União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT).

Segundo Thevenin (2011), as entidades supramencionadas usavam a propaganda, quase exclusivamente, como um instrumento indutor do consumo de lugares e atividades turísticas. No entanto, no cenário internacional a interferência política sobre o turismo consolidou-se apenas na década de 1950, quando emergiu o objetivo de desenvolver essa atividade para o consumo em massa (THEVENIN, 2011).

De fato, o desenvolvimento do turismo está associado ao desenvolvimento econômico capitalista (COSTA, 2001; CRUZ, 2002). Partia-se da concepção de que, quanto maior o crescimento da atividade, mesmo que os lucros fossem direcionados a uma minoria dominante, maior seria a possibilidade de promover o desenvolvimento social, pois se intensificaria a circulação de dinheiro nos arredores daqueles locais em que os empreendimentos estivessem estabelecidos (THEVENIN, 2011).

Na década de 1970, conforme destaca Beni (1991), apud Araujo (2007), multiplicaram-se os programas de cooperação internacional, por exemplo, nas áreas de *marketing*, apoio técnico e financeiro. Naquele contexto, entidades como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), tiveram resultados expressivos nas ações que desenvolveram.

No campo do turismo, na década de 1970, a UIOOT se tornou a Organização Mundial do Turismo (OMT), composta por órgãos públicos responsáveis pelo turismo, além de associações e empresas privadas que atuam no setor (BEZERRA, 2002). De acordo com seu estatuto, essa organização internacional de caráter intergovernamental, estabelecida desde 1975, em Madri, na Espanha, tem o objetivo fundamental de promover e desenvolver o turismo “com vista a contribuir para a expansão econômica, a compreensão internacional, a paz, a prosperidade, bem como para o respeito universal e a observância dos direitos e

liberdades humanas fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (THEVENIN, 2011, p. 128).

Essa organização é conhecida pelas pesquisas estatísticas e sobre o mercado do turismo, além de atuar na esfera internacional no intuito de reduzir barreiras às viagens internacionais, como os esforços empreendidos para padronizar entre os seus países membros as condições para emissão de passaportes e vistos, assim como em questões associadas à acessibilidade e segurança dos turistas (GOELDENER; RICHIE, 2002).

Atualmente, a OMT é composta por 156 estados-membros, seis membros associados e mais de 400 componentes do setor privado afiliados, os quais participam de mais de 100 programas de cooperação técnica (OMT, 2013b). Cabe ressaltar que, quando a OMT foi criada, partia-se do princípio de que ela deveria dispensar especial atenção aos interesses de países que estivessem em vias de desenvolvimento da indústria do turismo (THEVENIN, 2011). Assim, segundo Goeldener e Richie (2002), pelo menos nas primeiras décadas após sua criação, a principal função da OMT pode ser sintetizada na transferência de *know-how* no campo do turismo para os países em desenvolvimento.

Adicionalmente, na década de 1990 foi estabelecido o *World Travel and Tourism Council* (WTTC), composto por chefes executivos de algumas das maiores empresas do setor de viagens e turismo mundial (BEZERRA, 2002). Em parceria com a *Oxford Economics*<sup>55</sup>, o WTTC realizou durante as últimas duas décadas importantes estudos econômicos publicados anualmente, a fim de qualificar, comparar e prever os impactos econômicos gerados pela indústria do turismo em várias regiões do mundo (WTTC, 2014). Nesse sentido o WTTC é considerado um ator central responsável por disseminar a noção da importância econômica associada globalmente à indústria do turismo (GOELDENER; RICHIE, 2002).

Assim, essa organização internacional tem como objetivo tornar o turismo uma alternativa prioritária para o desenvolvimento econômico e a geração de empregos, além de apregoar as ideias de livre mercado competitivo, acesso a inovação tecnológica e desenvolvimento sustentável como princípios essenciais do planejamento turístico governamental (GOELDENER; RICHIE, 2002).

Tanto a OMT como o WTTC consideram o aspecto político do turismo, visto que são as principais entidades responsáveis por elaborar as pesquisas referentes à importância

---

<sup>55</sup> Vinculada à faculdade de negócios da Universidade de Oxford, a *Oxford Economics* foi fundada em 1981 para realizar previsões de mercado e avaliações de impacto econômico, social e empresarial a empresas em expansão do Reino Unido e instituições financeiras do exterior. A organização se tornou uma das mais importantes consultorias do mundo nesta especialidade, fornecendo relatórios, previsões e ferramentas analíticas acerca de 200 países e mais de 100 setores industriais. Informação disponível em: <<http://www.oxfordeconomics.com/about-us>>. Acesso em 11 mar. 2014.

econômica e à expansão do turismo no mundo<sup>56</sup> (OLIVEIRA F., 2008). Por sua vez, esses estudos seguramente contribuem para o direcionamento das prioridades que devem ser observadas nas ações para o desenvolvimento do turismo em vários países. Segundo Oliveira F. (2008), partiram dessas entidades as orientações e recomendações acerca da descentralização e desregulamentação no setor, formuladas na década de 1990. Também, nos debates sobre sustentabilidade, nota-se a inserção dessas instituições em posição de destaque. Assim, em 1996, entre outros documentos, a OMT e o WTTC apresentaram junto ao Conselho da Terra<sup>57</sup> a “Agenda 21 para a Indústria de Viagens e Turismo”, realçando e recomendando a formação de parcerias entre o setor público, a iniciativa privada e o terceiro setor, inseridos em atividades relacionadas à indústria do turismo (RABINOVICI, 2011).

Nessa época, os mecanismos de estímulo à participação da cadeia produtiva do turismo e demais atores sociais interessados tornaram-se um dos pilares para a elaboração e implementação de políticas públicas de turismo, comprovando assim a capacidade de influência dessas instituições nas decisões políticas sobre o turismo nacional.

Mais recentemente, na Conferência Rio+20<sup>58</sup>, a OMT também esteve presente. Nessa ocasião, o turismo foi incorporado pela primeira vez a um documento da Organização das Nações Unidas (ONU) acerca de resultados sobre sustentabilidade, quando se reconheceu que este setor é capaz de contribuir para a sustentabilidade econômica, social e ambiental, pois está fortemente vinculado a outros setores da economia, contribuindo especialmente para a geração de empregos, e conseqüentemente, a redução de desigualdades sociais (OMT, 2013a).

Entretanto, as disparidades sociais, produzidas e reafirmadas pelo sistema capitalista, também são percebidas no turismo. Nesse sentido, na escala local, os objetivos de desenvolvimento propostos pela OMT são questionáveis, pois, de forma geral, não diferem das contradições produzidas por outras atividades dentro da economia capitalista (THEVENIN, 2011). Portanto, a importância do turismo, assim como expressa nos dados estatísticos, revela parcialmente seu significado, de modo que é preciso também observar a sua capacidade interferir na organização de sociedades e territórios (CRUZ, 2002).

---

<sup>56</sup> Oliveira F. (2008) ressalta, contudo, o baixo grau de precisão e a superestimação de alguns dados apresentados em pesquisas divulgadas por essas instituições, devido à dificuldade de separar, absolutamente, o consumo proveniente do turismo em vários serviços prestados ao longo da cadeia produtiva do setor.

<sup>57</sup> O Conselho da Terra foi criado em 1992 com a finalidade de promover a implantação dos acordos deliberados na Cúpula da Terra, formada durante a Conferência Eco 92, assim como de buscar a constituição de conselhos nacionais de desenvolvimento sustentável. (Informação disponível em <<http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/history.html>>. Acesso em 05 mar. 2014)

<sup>58</sup> A Rio+20 foi realizada em 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Esta Conferência foi organizada pela Organização das Nações Unidas, com o objetivo de buscar um ponto de equilíbrio entre os objetivos econômicos globais e o desenvolvimento sustentável. Participaram 192 estados-membros das Nações Unidas, além de representantes do setor privado e de ONGs (OMT, 2013a).

Nesse sentido, a consolidação do turismo em países ricos teve requisitos diversos daqueles dos países de economia subdesenvolvida, também devido aos problemas de natureza financeira enfrentados de forma prolongada nesses países (BEZERRA, 2002). Bezerra (2006) destaca que nos países em desenvolvimento as políticas de financiamento direcionadas aos negócios turísticos eram coordenadas pelos bancos de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>59</sup>. Entretanto, na realidade, o segmento hoteleiro foi o maior privilegiado na alocação dos empréstimos de longo prazo. Segundo a autora, os governos normalmente concediam tais empréstimos ao setor privado a taxas de juros preferenciais, desde que os projetos propostos estivessem ajustados às políticas governamentais para a indústria do turismo.

Esse tipo de condição à concessão de financiamentos favoreceu o estabelecimento de megaempreendimentos para o desenvolvimento do turismo de massa, que acabavam resultando em impactos favoráveis à iniciativa privada que se inseriu nesse mercado, ao passo que muitas das áreas vizinhas foram afetadas desfavoravelmente.

Em outros termos, os direcionamentos anunciados pelas supramencionadas instituições estão condicionados a um contexto exógeno, assim como à existência de atores, principalmente do setor privado, que advogam por interesses econômicos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; MENICUCCI, 2007). Assim, para analisar os resultados das políticas públicas de desenvolvimento do turismo, é importante observar os mecanismos institucionais que moldaram as interações e as estratégias políticas em cada país, além de delimitar as relações de poder entre os grupos interessados nas decisões políticas ao longo do tempo (MENICUCCI, 2007). A partir deste argumento, supõe-se que a identificação dos atores que estão inseridos na indústria do turismo internacional pode ajudar a entender os delineamentos que conformaram as políticas públicas de turismo de um país.

Deste modo, deve-se analisar a ação de organizações do setor privado que atuam no cenário global dentro do mercado de viagens e turismo.

---

<sup>59</sup> Destaca-se que o Banco Mundial (BM), através da subsidiária Corporação Financeira de Desenvolvimento, conferiu financiamentos para a construção de infraestrutura associada a projetos de grandes *resorts* em vários países (BEZERRA, 2006). Na América Latina, por exemplo, o BM concedeu recursos a pequenos países, como Belize e República Dominicana. Entretanto, segundo Bezerra (2006), o BID é destaque quanto ao financiamento de projetos de infraestrutura turística, em países como o México e o Brasil.

## 4.2 Organizações internacionais do setor privado no turismo

O crescimento do turismo levou à formação de cadeias hoteleiras, as quais adotaram estratégias de internacionalização das suas unidades e criaram o sistema de franquia das marcas (BEZERRA, 2006). De acordo com Bezerra (2006), a *Hilton Hotels Corporation* foi a primeira cadeia a franquear sua marca, em 1965, através da *Hilton International*, que se tornou posteriormente uma empresa independente.

A proposta dessas 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 (BEZERRA, 2006). Nesse contexto, surgiu o negócio das operadoras hoteleiras, especializadas em serviços de administração e operacionalização dos meios de hospedagem. 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 (BEZERRA, 2006).

Os serviços e os preços oferecidos por essas empresas passaram a caracterizar diferentes marcas que começaram a segmentar o mercado de viagens. Assim, por exemplo, a rede *Accor*, que é de origem francesa, opera os hotéis das seguintes marcas, entre outros: *Sofitel*, que oferece serviços de padrão luxuoso; *Novotel*, que possui um padrão intermediário de conforto; *Ibis*, que atende a um público que busca um padrão de serviços básico, porém confortável e de qualidade, a um tarifário menor (BEZERRA, 2006).

Da década de 1970 em diante, a busca pelo aumento dos ganhos nos empreendimentos turísticos também motivou a fusão de empresas que ofertavam diversos serviços, em distintos níveis, dentro da indústria do turismo. Assim, grandes companhias aéreas promoveram uma integração vertical quando adquiriram redes de hotéis, formando conglomerados com a finalidade de controlar a oferta dos serviços turísticos complementares, como de transporte e acomodação (BEZERRA, 2006). Por exemplo, segundo Bezerra (2006), a *American Airlines* formou a rede *American Hotels*, a *Air France* fundou os hotéis *Méridien*, a *British Airways*, associada à *Swissair*, à *Lufthansa* e à *Alitalia* estabeleceu a cadeia *European Hotel Corporation*, a *TWA* adquiriu o controle da *Hilton International*, e a *United Airlines*, da *Trans-International Hotels* e da cadeia *Meliá*<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Seguindo esta tendência no contexto nacional, a Varig adquiriu a rede de hotéis Tropical (BEZERRA, 2006).

A mesma estratégia levou grandes operadoras de turismo a incorporar companhias aéreas especializadas em voos *charter* (fretados), no intuito de garantir a quantidade de assentos necessários para a montagem de pacotes turísticos (BEZERRA, 2006).

De acordo com Bezerra (2006), a integração horizontal também foi comum nos negócios turísticos. Assim, realizaram-se fusões através de *takeover* ou de consórcios entre companhias concorrentes dentro do mesmo mercado, como hotéis estabelecidos na mesma região ou empresas aéreas que operavam na mesma rota. O objetivo das integrações horizontais era promover um ganho de escala nas operações das empresas. Também havia o interesse em conquistar mercados complementares. Neste caso, pretendia-se buscar opções para manter a lucratividade das empresas ao longo do ano, pois, o problema da sazonalidade causa restrições operacionais e financeiras para empresas especializadas em alguns produtos turísticos.

Bezerra (2002) também destaca a expansão de programas de fidelidade como um fenômeno resultante das inovações comerciais das grandes redes hoteleiras, de modo que a cadeia *Bass Hotels & Resorts* foi pioneira ao criar o *Prioritary Club*, em 1983. Segundo a autora, esses programas favoreceram a reunião de vários empreendimentos turísticos dentro de uma grande rede de comercialização, a partir da ideia de atrair os consumidores através de descontos nos preços dos serviços ofertados pelas empresas integrantes do programa.

Por outro lado, na década de 1990, diversas companhias aéreas venderam as divisões de hotéis que possuíam, e o próprio setor hoteleiro sofreu uma grande reestruturação patrimonial (BEZERRA, 2006).

Desde essa década também se observou a consolidação do setor de transporte aéreo concentrada no estabelecimento de alianças entre as companhias aéreas líderes no mercado global e grandes empresas que atuam em mercados regionais. Um exemplo é o caso da *Star Alliance*, criada pela *United Airlines* em 1997, que incluiu ao longo dos anos empresas como a *Lufthansa*, *Air Canada*, *Thai Airways*, *SAS*, *Air New Zealand*, *All Nippon Airways*, *Austrian Airlines*, *BMI British Midland*, *Lauda Air*, *Mexicana*, *Singapore Airlines*, *Tyrolean Airways* (GOELDENER; RICHIE, 2002).

Goeldener e Richie (2002) questionam se esse tipo de manobra pode criar oligopólios, prejudicando os interesses do consumidor, já que pode reduzir a competitividade entre as empresas. Todavia, na década de 2010 ainda é perceptível o fortalecimento dessas alianças.

Em síntese, o desenvolvimento das empresas privadas internacionais do setor do turismo contribuiu para alterar as tendências do mercado de viagens em todo o mundo, influenciando as políticas públicas relacionadas ao turismo, tanto no Brasil como em outros

países. Gradualmente se construiu um cenário propício ao crescimento das redes hoteleiras. Associado a essa expansão ampliou-se o acesso aos meios de transporte. Ressalta-se que o interesse dessas empresas em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento também foi consequência da potencialidade relacionada aos recursos naturais e cênicos explorados pelo turismo. Ademais, a criação pelos governos nacionais de diversos países de mecanismos fiscais para incentivar a expansão da indústria do turismo em seus territórios ao longo das últimas décadas favoreceu a inserção dos empreendimentos estrangeiros nos mercados de viagem e turismo nacionais.

### **4.3 Origem e evolução do planejamento do turismo**

O planejamento foi uma estratégia de países europeus para estruturar políticas de recuperação das economias arrasadas pela Segunda Guerra Mundial. Assim, o potencial gerador de divisas associado ao turismo se generalizou e levou à incorporação do setor nos planos nacionais de desenvolvimento formulados durante o terceiro quartel do século passado em vários países (BEZERRA, 2002).

As primeiras abordagens de planejamento no campo do turismo tratam de questões parciais. Entretanto, a ideia de um plano de desenvolvimento dos destinos turísticos baseado na sustentabilidade do território apenas foi levantada na década de 1980 (ACERENZA, 2003).

Uma síntese da evolução do planejamento turístico entre as décadas de 1960 a 1980, a partir de uma perspectiva temporal, é apresentada por Acerenza (2003). Os primeiros planos para o desenvolvimento do turismo mencionados por esse autor foram elaborados na Europa e posteriormente tiveram suas versões adaptadas pelos países americanos.

Assim, conforme Acerenza (2003), na década de 1960 manifestou-se o enfoque urbanístico. Nesse momento predominava o objetivo de ordenamento territorial, com a avaliação dos recursos físicos e observação das possibilidades de uso do solo para criar uma infraestrutura turística. Também buscava-se o desenvolvimento regional, baseado na criação de polos turísticos ligados a uma infraestrutura comum. O esquema proposto por Lawson e Baud-Bovy (1977) orientou as ações referentes a essa abordagem de planejamento.

No final da década de 1960, sobressai o enfoque político-econômico (ACERENZA, 2003). Nesta abordagem, a avaliação do mercado global, bem como dos recursos e facilidades locais, compõem os subsídios para se comparar o potencial e as desvantagens, além das oportunidades e impossibilidades para justificar o investimento no turismo, bem como a

proposição de políticas alternativas de desenvolvimento do setor. Destaca-se como característica principal dessa fase a aplicação de metodologias e técnicas do campo da política econômica, a fim de promover o desenvolvimento do turismo, o que, por sua vez, contribuiria para gerar o desenvolvimento socioeconômico dos países (ACERENZA, 2003).

Mais adiante, na segunda metade da década de 1970, predominou o enfoque no produto turístico. Considerava-se que tanto o enfoque urbanístico como o político-econômico, também denominados tradicionais, seriam incompletos. Isto é, conformariam etapas de um processo mais amplo de planejamento turístico, por desconsiderar, por exemplo, questões relacionadas à competição entre os destinos turísticos nacionais e internacionais (ACERENZA, 2003). A partir dessa noção, Baud-Bovy (1982) observa que, na década de 1960, em geral, a diferença entre as políticas econômicas de vários países eram pequenas, no entanto seus resultados eram distintos, pois diversos fatores influenciavam no andamento das ações. Para esse autor, no campo do turismo essa característica também é válida, de modo que os planos deveriam apresentar uma análise sistêmica<sup>61</sup>.

O modelo *Product's Analysis Sequence for Outdoor Leisure Planning* (PASOLP), elaborado por Lawson e Baud-Bovy em 1982, apresenta um enfoque favorável à construção de planos-mestre (GETZ, 1986). Assim, a proposta de desenvolvimento do turismo passa a incorporar as ideias de integração e interconexão, considerando as estruturas físicas e os recursos naturais das localidades turísticas (COSTA, 2001).

Finalmente, segundo a classificação de Acerenza, em meados da década de 1980 os planos estratégicos se tornaram a principal ferramenta para orientar o desenvolvimento do turismo, delimitando um novo enfoque no planejamento do turismo. De fato, o planejamento estratégico passou a atender às necessidades de várias organizações e instituições inseridas na indústria do turismo, pois a visão fragmentada e mecanicista das propostas anteriores se tornara incapaz de responder às questões típicas do turismo que demandam uma análise interdisciplinar e interativa (XAVIER; MAIA, 2009).

O planejamento estratégico é considerado uma ferramenta orientadora das ações locais para o desenvolvimento do turismo, que favorece a busca do equilíbrio entre as forças econômicas e sociais, bem como tem o poder de interferir sobre a competitividade dos destinos por meio da melhora do produto turístico (SANTO, 2011). Cabe lembrar que nesse período a competitividade havia emergido com uma das principais diretrizes das políticas de turismo, segundo Solá (1996).

---

<sup>61</sup> A supracitada concepção indica a influência de teorias, como da ciência política e da administração, caracterizando o caráter multidisciplinar dos estudos sobre o turismo.

De forma geral, as metodologias de planejamento do turismo têm sido aperfeiçoadas a partir do modelo de planejamento estratégico até os dias atuais (CARVALHO; PIMENTEL, 2013). Contudo houve alguns aprimoramentos dessa abordagem, como as propostas de planejamento baseadas nos princípios da sustentabilidade e da participação, que começaram a ser desenvolvidas mais fortemente na década de 1990 na Europa.

Especificamente, segundo Burns (2004), a partir dos anos 1990 surgiram dois enfoques de desenvolvimento do turismo bastante distintos. O primeiro se fundamentava na adequação das localidades turísticas ao contexto global, apresentando serviços e produtos sistematicamente padronizados, os quais se tornaram o principal atrativo para o turista. O segundo enfoque se caracterizava pela valorização dos aspectos físicos e socioculturais que diferenciam cada lugar, para que cada experiência turística fosse única. Assim, o turismo passou a ser visto como uma forma de promoção do desenvolvimento sustentável (OLIVEIRA R., 2008).

Da década de 2000 ao período atual o planejamento regional do turismo tornou-se a principal abordagem adotada na orientação do planejamento turístico. Os modelos centrados nas estruturas de acesso e interconexões necessárias para os deslocamentos turísticos foram desenvolvidos em regiões dos Estados Unidos, onde as viagens de automóvel predominavam (DREDGE, 1999). Contudo, nos primórdios dessa vertente um dos modelos fundamentais foi apresentado por Gunn (1993), a partir da identificação de elementos-chave para o planejamento das regiões turísticas, indicando a criação de agrupamentos (*clusters*) de atrações e serviços, os quais formariam nodos em torno de um determinado atrativo central<sup>62</sup>.

Enfim, apesar de orientar o planejamento do turismo a partir de métodos e técnicas similares, os enfoques elencados tiveram diferentes implicações nos países em que foram aplicados, pois também sofreram influência de outros elementos do ambiente. Entretanto, alguns casos se tornaram paradigmáticos por serem os pioneiros.

Algumas experiências consideradas de grande importância para o posicionamento de alguns países, quanto a sua capacidade de atração de turistas, revelam o êxito das propostas de planejamento do turismo que foram desenvolvidas ao longo do tempo. Por exemplo, entre os anos de 2007 e 2012 a França permaneceu em primeiro lugar entre os países que mais receberam turistas internacionais, enquanto na América Latina o México ocupou a melhor posição na comparação mundial, atingindo o décimo lugar (MTUR; EMBRATUR, 2013). Em

---

<sup>62</sup> As rotas, os caminhos ou corredores constituem outra possibilidade para o desenvolvimento regional do turismo. Estes partem da necessidade de ligar regiões e destinos turísticos, estimulando a passagem por múltiplos nodos durante uma viagem (DREDGE, 1999).

1999, esse país já captava o maior volume de divisas provenientes do turismo na América Latina (CRISPÍN; FREJOMIL, 2003).

Segundo a OMT (2013a), a França recebeu 83 milhões de visitantes em 2012. Esse país é o terceiro em ganhos provenientes do turismo internacional (US\$54 bilhões), sendo superado pelos Estados Unidos (US\$126 bilhões) e a Espanha (US\$56 bilhões). No mesmo ano o México recebeu 23,403 milhões de turistas, originando um ganho de US\$12,739 bilhões<sup>63</sup>.

Devido aos resultados bem sucedidos na França e o México, além do fato de as experiências em planejamento turístico desses países terem influenciado decisivamente os direcionamentos das políticas e os métodos para a operacionalização dos planos elaborados no Brasil, considera-se relevante a apresentação de alguns fatos essenciais sobre o desenvolvimento do turismo naqueles países.

#### ***4.3.1 Turismo: experiências paradigmáticas de planejamento na Europa***

De acordo com Bezerra (2002), a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que tinha o objetivo de coordenar a recuperação das economias dos países da Europa Ocidental no período pós-guerra, outorgou ao turismo o *status* de indústria prioritária. Assim, os países membros dessa organização passaram a implementar políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento do turismo, enquanto o Comitê de Turismo da OCEE formulou um programa de ação para extinguir as restrições às viagens internacionais na Europa.

A França elaborou o “Primeiro Plano Quinquenal do Equipamento Turístico”, para ser executado entre os anos de 1948 e 1952<sup>64</sup> (BEZERRA, 2002; ACERENZA, 2003). O referido plano é considerado um marco para o início do planejamento turístico por parte do Estado e não foi uma casualidade, considerando que o planejamento central havia começado a ser adotado pelas economias de mercado (ACERENZA, 2003).

Conforme Acerenza (2003), igualmente em 1952 a Espanha criou o Ministério de Informação e Turismo, lançando as bases de seu Plano Nacional de Turismo. Em seguida, em 1955, foram realizados, pela Secretaria Geral para Ordenação Econômica e Social da

---

<sup>63</sup> A título de comparação, no mesmo ano a receita cambial do Brasil foi de US\$ 6,645 bilhões, gerada por aproximadamente 5,676 milhões de turistas.

<sup>64</sup> A França criou o Conselho Nacional de Turismo em 1910, marcando o início das iniciativas de intervenção estatal no setor naquele país (PETTERSEN, 2005). Segundo o mesmo autor, em 2005 o turismo já era uma das principais atividades econômicas do país, contribuindo com 6,4% do PIB.

Presidência da Espanha, os “Estudos para a Ordenação Turística da Costa do Sol”, norteando o ordenamento de vários centros turísticos em um extenso território litorâneo. Para Acerenza, se tais estudos apreciassem o desenvolvimento integral de uma região, ao contrário de centros individuais, poderiam ser considerados a primeira ação de planejamento regional do turismo.

Na década de 1960, generalizaram-se as manifestações de países europeus interessados em desenvolver o turismo, ao elaborar seus planos nacionais a partir da estratégia de desenvolvimento regional (ACERENZA, 2003). Segundo este autor, nesse período compreendia-se como planejamento regional o desenvolvimento de polos turísticos, os quais impulsionariam o desenvolvimento socioeconômico de uma parte significativa do país.

Assim, em 1961 foi lançado o plano de desenvolvimento turístico específico para o litoral francês de Languedoc-Roussillón. No âmbito das ações desenvolvidas, o governo daquele país adquiriu uma área de 1500 hectares na região do Mediterrâneo francês, entre La Camargue e a Espanha, para a estruturação de seis unidades turísticas, compostas por antigas estações balneárias e novos centros de férias, as quais seriam unidas por uma infraestrutura comum (ACERENZA, 2003). As ações foram conduzidas por uma comissão especial interministerial, ligada à Autoridade Nacional de Planejamento, mostrando que, naquela época, já se considerava o caráter multifacetado da indústria do turismo.

No início da década de 1970, novamente na França, foi desenvolvido o projeto turístico de Côte Aquitaine, abarcando 250 quilômetros do litoral atlântico francês, composto por nove unidades turísticas também ligadas por uma infraestrutura comum. Acerenza (2003) observa que, diferentemente de outros projetos de desenvolvimento turístico regional daquele período, em Côte Aquitaine, além de serem explorados os recursos da costa litorânea, foram incorporadas regiões de bosques e lagos. Todavia, esse projeto manteve o princípio essencial de desenvolvimento regional, baseado em polos de desenvolvimento hierarquizados por uma extensa área territorial e unidos por uma infraestrutura de apoio comum.

Na década de 1980 alguns países europeus consideravam que a descentralização ampliaria os canais de participação política. Segundo Oliveira R. (2008), em 1982 a descentralização começou a orientar diversos setores da administração pública francesa. De tal modo, o país se tornou um dos pioneiros a adotar o modelo de planejamento turístico descentralizado<sup>65</sup>, pautado na divisão de competências entre instâncias governamentais e na desconcentração das funções públicas administrativas.

---

<sup>65</sup> Oliveira R. (2008) afirma que a França adotou o conceito de descentralização no intuito de desconcentrar as políticas sociais que privilegiavam a região de Paris. Assim, inicialmente seu objetivo era melhorar a efetividade e a eficiência das políticas centrais, em detrimento de favorecer a democratização ou aumentar as

Na França, o Código do Turismo<sup>66</sup> agregou as principais leis e decretos destinados ao setor (OLIVEIRA R., 2008). Assim, o Estado tem a função de definir as diretrizes gerais, bem como oferecer incentivos para o desenvolvimento do turismo (VIEIRA, 2009). Contudo, cabe às comunidades locais adaptar tais diretrizes, por meio de:

- **Contratos de Planejamento:** que resultam do compromisso firmado entre o Estado e as comunidades locais, definindo a forma de inserção da região no turismo, através do planejamento estratégico estabelecido pelo poder central;
- **Comitês Regionais do Turismo (CRT):** que coordenam as ações locais, públicas e privadas, para promover o turismo em determinada região, a qual deve elaborar planos de desenvolvimento turístico de médio prazo;
- **Comitê Departamental de Turismo (CDT):** que sistematiza os CRTs no âmbito da Federação.

Segundo Oliveira R. (2008), a partir dessa divisão, os Comitês Departamentais de Turismo, baseados no conceito de associativismo, foram de extrema importância para a regionalização do turismo na França. De acordo com esse autor, cada CDT é formado por um conselho administrativo, que deve agregar representantes do Conselho Geral que o criou, bem como de representantes de entidades de classe ligadas ao turismo. A maior parte das políticas de turismo dos CDTs está relacionada à criação e divulgação de roteiros turísticos, sendo que uma das propostas de roteiros amplamente formatado e comercializado se fundamenta na criação de *circuits*, ou seja, caminhos contínuos que unem os atrativos de uma região de forma circular (OLIVEIRA R., 2008)<sup>67 68</sup>.

De fato, o circuito se torna um produto turístico que agrega valor às regiões turísticas francesas. No entanto, esse sistema também apresenta alguns aspectos deficientes. Os CDTs

possibilidades de participação social nos processos políticos. Portanto, agiu diferentemente de outras políticas de descentralização da Europa, pois o Estado ainda centralizado planejou as ações, considerando que a regionalização favoreceria o desenvolvimento nacional (JACCOUD, 2001, apud OLIVEIRA R., 2008).

<sup>66</sup> Este código apresenta 253 artigos divididos em quatro livros: o Livro I trata da organização do sistema turístico e da divisão das competências entre Estado e coletividades territoriais; o Livro II orienta as atividades e profissões associadas ao turismo; o Livro III se dedica às questões relacionadas à infraestrutura turística; e o Livro IV dispõe sobre o financiamento e a fiscalização do setor (OLIVEIRA R., 2008).

<sup>67</sup> A Política dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais, que se iniciou a partir de 1999, foi concebida a partir dessa proposta francesa. Em 2003, a ideia foi incorporada ao Plano Nacional de Turismo (2003-2007) e adaptada ao contexto brasileiro, a partir das orientações do Programa de Regionalização do Turismo.

<sup>68</sup> Ao todo existem 97 CDTs, com destaque para a região parisiense. Alguns exemplos desse tipo de estrutura são o circuito *Parfums de la Côte d'Azur et Gorges du Verdon*, formado pela junção de três rotas distintas, além da *Route des Vins* e a *Route de L'Olivier*, que têm como principal produto o vinho e a oliva, respectivamente, na região de Provence (OLIVEIRA R., 2008).

têm autonomia na gestão das políticas de turismo, porém os programas que desenvolvem ainda não são construídos através de um processo amplamente participativo, mas se restringem às diretrizes dos Conselhos Gerais (OLIVEIRA R., 2008). Adicionalmente, apesar de o sistema de regionalização do turismo francês impulsionar e desenvolver esse setor nas diversas regiões do país, alguns dos seus mais importantes destinos turísticos retêm a maior parte dos turistas, ou seja, não há distribuição do fluxo turístico, o que contribui para aumentar desigualdades financeiras entre as regiões (OLIVEIRA R., 2008).

Ainda nos dias atuais, o turismo é compreendido como um ramo da economia, assim como o setor industrial, e desse modo é favorecido pelos benefícios públicos direcionados aos diversos setores da economia francesa (VIEIRA, 2009). Adicionalmente, os aprimoramentos relacionados à participação nas decisões sobre o turismo local devem ser destacados. Por exemplo, Carvalho e Pimentel (2013) apontam que a metodologia *Observation, Développement et Ingénierie Touristiques* (ODIT), desenvolvida entre o final da década de 1990 e início de 2000, por um grupo de especialistas da Agência Francesa de Engenharia Turística (AFIT)<sup>69</sup>, é amplamente usada naquele país para planejar o turismo. Segundo esses autores, o diferencial dessa metodologia está na constituição de uma dinâmica fundamentada na participação coletiva e nos pressupostos de sustentabilidade. Assim contribui-se de forma decisiva para o planejamento e a gestão sustentável, efetiva e profissional dos destinos turísticos. Os instrumentos participativos favorecem, ainda, o aumento da transparência das ações e a imparcialidade nas decisões, além de contemplar um conjunto de indicadores específicos para avaliar o desenvolvimento do turismo, o que confere propriedade, precisão, profundidade e detalhamento às decisões propostas para o setor naquele país.

Ademais, para Pettersen (2005) e Vieira (2009), o turismo contribui também para reduzir os desníveis de renda causados pela dinâmica econômica, cumprindo, assim, uma importante função social na França. Por exemplo, o Cheque Viagem, que é um instrumento usado por vários países europeus, é considerado como uma política que favorece a integração social (OLIVEIRA R., 2008; VIEIRA, 2009). Nomeadamente na França, o êxito dessa iniciativa incide sobre a rede de apoio ao turismo construída no país nas últimas décadas.

Finalmente, cabe observar que as ações descritas, entre outras, resultaram no atual posicionamento de destaque da França no mercado mundial de viagens e turismo. Devido ao êxito alcançado, as experiências francesas são usualmente observadas nas discussões teóricas e políticas sobre o planejamento do turismo. Assim sendo, podem-se destacar, por exemplo,

---

<sup>69</sup> Nos dias atuais a AFIT é denominada Agência de Desenvolvimento Turístico da França (*Atout France*) (CARVALHO; PIMENTEL, 2013).

as ocasiões em que os *policy makers* brasileiros procuraram realizar intercâmbios com atores que atuam no planejamento e na gestão desse setor naquele país. Entretanto, deve-se considerar que o direcionamento das ações que resultaram no nível de desenvolvimento do turismo francês é permanentemente influenciado por circunstâncias políticas e econômicas, além de questões emergentes no contexto mundial.

#### **4.3.2 *Desenvolvimento do turismo na América Latina***

Na América Latina, o México foi o primeiro país a planejar o turismo em âmbito nacional. Em 1961, um acordo presidencial delegou ao Departamento de Turismo a elaboração do Plano Nacional para o Desenvolvimento Turístico, o qual, porém, só foi promulgado em 1968 (BEZERRA, 2002; ACERENZA, 2003). Nesse período intensificou-se a exploração dos centros turísticos que emergiram de forma espontânea, como Acapulco, Puerto Vallarta, Mazatlán, Cozumel e Veracruz (BENSENY, 2007).

No início da década de 1970, foi criado o Fonatur (*Fondo Nacional de Fomento al Turismo*) associado à *Secretaría General de Turismo*, no intuito de financiar os empreendimentos turísticos no território mexicano (BEZERRA, 2002). Segundo Acerenza (2003), em 1971 o governo daquele país deu início ao projeto “Bahía de Banderas”, no estado de Nayarit, costa do Pacífico, para o desenvolvimento turístico regional orientado pela integração territorial. Assim, em poucos anos a regeneração urbana dos povoados dessa região resultou no desenvolvimento de diversos complexos turísticos, modificando a fisionomia da região e contribuindo para melhorar a infraestrutura física e os serviços básicos naqueles povoados.

Na mesma época, segundo Benseny (2007), os centros turísticos planejados de Los Cabos, Loreto, Ixtapa-Zihuatanejo e Huatulco, no litoral do Oceano Pacífico, além de Cancún, no Mar do Caribe, foram erigidos para atender especialmente à demanda estrangeira. Cancún<sup>70</sup>, particularmente, merece destaque por ser o primeiro centro turístico integralmente planejado do país e por ter se tornado um exemplo de desenvolvimento turístico representativo do modelo de polos turísticos (ENDRES, 2012). Este caso retrata a importância dada à construção prévia de infraestrutura para atrair investimento privado e assim inserir os destinos turísticos no mercado internacional (BEZERRA, 2002). Destaca-se, ainda, que a

---

<sup>70</sup> Antes do estabelecimento da indústria do turismo, que realizou vultosos investimentos em infraestrutura, Cancún era uma vila de pescadores com cerca de 500 habitantes (BEZERRA, 2002).

projeção alcançada por esse destino turístico transformou-o em um padrão seguido por outros países latino-americanos (ENDRES, 2012).

O conceito fundamental dos projetos turísticos influenciados por essa abordagem de planejamento considerava a necessidade de construção de complexos turísticos, ou *resorts*, nos quais, além do meio de hospedagem, havia um conjunto de atividades culturais, esportivas, recreativas e de lazer (ENDRES, 2012). Contudo, segundo Endres, a intenção associada à oferta desses serviços era manter o turista dentro dos limites dos empreendimentos, a partir da prática dos preços *all inclusive*, o que resultava na ausência de benefícios econômicos para as regiões circunvizinhas dos empreendimentos<sup>71</sup>.

Por outro lado, o Fonatur não analisou as características e os problemas específicos da região de Cancún, mas partiu da necessidade de desenvolvimento associada a uma demanda crescente de turistas pelo lugar (MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001). Um dos resultados negativos da falta de planejamento, nesses casos, foi o crescimento desordenado ao redor da região explorada pelo turismo, com destaque para os problemas econômicos e sociais vinculados a tal desenvolvimento.

Adicionalmente, Molina e Rodríguez (2001) lembram que os países em desenvolvimento não tinham condições de financiar as obras de infraestrutura necessárias para o estabelecimento dos referidos polos de atração turística, de tal modo que frequentemente recorreram a fontes internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entretanto, segundo os autores, as entidades de financiamento apenas liberavam crédito àqueles projetos que atendiam aos requisitos de rentabilidade financeira, apresentando vantagens econômicas em curto prazo. Portanto, apesar de proporcionar os recursos necessários para desenvolver os destinos turísticos essas entidades estimulavam, mesmo que indiretamente, o planejamento negligente do turismo.

Em muitos casos, esses polos também se converteram em gargalos, pois a economia local girava em torno apenas das atividades associadas ao turismo, de modo que a redução dos fluxos turísticos para a região acentuava a fragilidade e a dependência dos países em desenvolvimento (MOLINA; RODRÍGUEZ, 2001).

Bezerra (2002) acredita que um fator para o êxito da indústria do turismo mexicano foi a contínua afluência de turistas norte-americanos naquele país, particularmente em busca do produto turístico “Sol e Praia.” Assim, parte dos grandes empreendimentos turísticos

---

<sup>71</sup> Uma discussão similar é apresentada no Brasil, por Rita de Cássia Cruz e Ana Valéria Endres, entre outros pesquisadores da área, quanto ao estabelecimento de *resorts*, principalmente na região Nordeste do País.

construídos tinha o intuito de atender a esse mercado, bem como inserir o México nos grandes circuitos de comercialização das operadoras turísticas internacionais.

Posteriormente, na década de 1990, Benseny (2007) considera ter havido maior preocupação com o controle da exploração do turismo, com base na ideia de promoção do desenvolvimento sustentável, assim como ocorreu em outros países, inclusive no Brasil. Contudo, apenas na década de 2000 pôde-se observar uma variada oferta de produtos turísticos no México, estendendo-se desde os centros de férias tradicionais das áreas litorâneas ao turismo arqueológico, cultural, de natureza e de compras de outras regiões do país, além dos navios de cruzeiro que aportam no Mar do Caribe e no Oceano Pacífico (BENSENY, 2007).

Em decorrência desse reposicionamento da oferta de produtos turísticos, cresceu a importância de estratégias de planejamento que causassem menos impactos socioambientais e valorizassem aspectos da cultura pré-colombiana, por exemplo. Nesse contexto, Crispín e Frejomil (2003) mencionam o caso de Cozumel, para onde se direcionou, no início da década de 2000, uma política de baixo impacto, através da construção de um número reduzido de hotéis, preferencialmente em estilo rústico e harmônico com as áreas naturais, e da integração efetiva dos residentes da região nas atividades desenvolvidas pelo turismo.

#### **4.4 Considerações sobre o turismo no contexto internacional**

As práticas dos negócios turísticos se relacionam fortemente com a tradição política de cada país, bem como com o nível de desenvolvimento econômico de cada período (BEZERRA, 2002). De forma geral, os primeiros planos turísticos pretendiam solucionar problemas socioeconômicos dos países, decorrentes das desigualdades regionais, e apresentavam em comum a definição de zonas turísticas, nas quais os investimentos privados receberiam incentivos dos governos centrais (BEZERRA, 2002).

Entretanto, o resgate do papel do Estado no desenvolvimento do turismo na América Latina, incluindo o Brasil, evidencia que o incentivo aos modelos de desenvolvimento frequentemente ignoraram, ou encobriram, as capacidades e os interesses locais associados às realidades de grupos humanos e econômicos estabelecidos nas áreas selecionadas para o investimento na indústria do turismo (ENDRES, 2012).

O conceito de regionalização surgiu como uma das principais tendências do planejamento do turismo a partir da década de 1990 (ARAUJO, 2007). Na Europa, os países

que solucionaram os problemas relacionados às restrições de balanços de pagamentos, decorrentes do pós-guerra, começaram a transferir aos planos de desenvolvimento regional o eixo central das políticas de turismo (BEZERRA, 2002). Adicionalmente, a discussão de questões relacionadas à privatização e ao livre mercado, além de pressões de movimentos ecológicos, foi importante para a ausência de uma política nacional do setor naqueles países.

Apenas mais recentemente surgiram políticas que procuram garantir a inserção de comunidades locais, vizinhas de polos de atração turística, nos ganhos do setor. Desse modo, os enfoques de planejamento sustentável e participativo se destacaram, principalmente a partir da década de 2000.

O turismo se tornou um dos pilares da economia na França, e uma das explicações para tal êxito é o tratamento dado pelo Estado ao setor e o complexo arranjo institucional formado nos últimos anos, que atua coordenada e sistematicamente para desenvolver essa atividade (VIEIRA, 2009). Simultaneamente, na América Latina, o México sobressai na gestão de políticas de turismo, sendo que, nesse país, a participação das organizações internacionais de fomento teve uma função importante para a operacionalização da política de polos turísticos, ou de megaempreendimentos, desenvolvida.

Contudo, é importante ressaltar a função central de atores como as entidades internacionais e o setor privado multinacional no desenvolvimento do turismo ao longo das últimas décadas. Considera-se, assim, que instituições como a OMT e o WTTC assumiram um papel fundamental na orientação de diretrizes e prioridades para as estratégias de planejamento e promoção do turismo em vários países.

Adicionalmente, as agências internacionais de fomento promoveram o desenvolvimento turístico de diversos países subdesenvolvidos, ao mesmo tempo em que contribuíram para a disseminação de técnicas e métodos de planejamento e gestão turística. Por outro lado, as organizações multinacionais desempenharam um papel decisivo na organização atual do mercado turístico, assim como na padronização e inovação dos serviços ofertados globalmente. Deste modo, defende-se que, para uma análise da evolução das decisões políticas sobre o turismo em qualquer país, é fundamental considerar a influência de cada um desses aspectos na condução das agendas governamentais.

## 5 DECISÕES POLÍTICAS E CONSEQUÊNCIAS PARA O DESENVOLVIMENTO TURISMO NO BRASIL

Neste capítulo se procura 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 e da execução dessas políticas; os fatores que interferiram nessa dinâmica. Ao final, apontam-se alguns desafios para o fortalecimento da política do turismo, a fim de que se alcance o efetivo e ambicionado sucesso dessa indústria no Brasil.

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).

Para analisar a trajetória de evolução das decisões políticas acerca da indústria do turismo no Brasil foram eleitos os aspectos fundamentais apontados nos modelos de Equilíbrio Pontuado, de Múltiplos Fluxos e de Coalizão de Defesa, além de alguns aspectos levantados no enfoque histórico-institucionalista.

O Modelo de Equilíbrio Pontuado chama a atenção para a importância dos contextos para a inserção de temas nas agendas governamentais, ou seja, os momentos de estabilidade e os momentos de crise, ou instabilidade. O Modelo de Múltiplos Fluxos ajuda a compreender o processo de mudança das agendas propriamente dito. Isto é, indica um conjunto de fatores e circunstâncias que favorecem a ascensão de temas discutidos na agenda governamental e na agenda de decisões. O Modelo de Coalizão de Defesa destaca a atuação dos atores nesse processo, bem como a influência de questões externas ao sistema político, oferecendo subsídios adicionais à análise empreendida. Por fim, o enfoque histórico-institucionalista também aponta para a importância dos atores e de questões do ambiente externo, como valores e ideologias, que influenciam as decisões políticas, assim como oferece alguns conceitos que auxiliam a delinear tendências e padrões das políticas públicas, como a ideia de dependência de trajetória e de efeito *lock in*.

A partir das ideias essenciais apontadas no marco teórico são ressaltadas nessa análise as questões referentes ao sistema político-administrativo, as interferências externas e ao aprendizado adquirido pelos *policy markers* e demais interessados na agenda pública do turismo ao longo do tempo

### **5.1 Principais características da política de turismo: avanços e dificuldades**

Alguns aspectos centrais caracterizam a trajetória institucional do turismo no Brasil. É possível estabelecer duas tendências na evolução da política pública de turismo: o intuito altamente centralizador das ações públicas, vigente da década de 1960 a meados da década de 1990, e a orientação pelo princípio da regionalização 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 vários aspectos que influenciaram as possibilidades de desenvolver esse setor no Brasil em diferentes momentos, os quais são expostos ao longo deste capítulo.

As primeiras interferências do setor público na indústria do turismo refletiram a preocupação em regular e fiscalizar as empresas integradas à oferta de serviços turísticos. Como arquétipo de iniciativa centralizadora, destacam-se os incentivos à expansão hoteleira e a política de megaempreendimentos implementada na região Nordeste do Brasil, na década de 1970. Contudo, alguns motivos levaram ao insucesso na execução dessa proposta em relação à experiência mexicana, que motivou a concepção do referido projeto. Assim, no Brasil, o Estado teve um papel mais ativo na obtenção dos financiamentos, o que pode ter gerado resultados menos favoráveis, em consequência da rapidez com que as ações se desenvolveram em contraste com o despreparo dos destinos turísticos para a nova situação<sup>72</sup>.

Adicionalmente, diferentemente do caso mexicano, que tinha o mercado norte-americano muito próximo e disposto a desfrutar do turismo naquele país, no Brasil não havia uma demanda internacional igualmente consistente disposta a consumir os serviços turísticos. Esse quadro reflete o despreparo do setor quanto a melhores estratégias de planejamento para organizar uma indústria do turismo nacional.

Deve-se considerar, porém, que tal percurso não representa uma ascensão contínua. Ao contrário, nesse estudo se destacam sinalizações de um declínio relacionado à

---

<sup>72</sup> Conf. Araujo (2007).

institucionalização do setor, tal como o período de instabilidade política e econômica que assinalou a década de 1980.

A década de 1990 foi marcada por uma série de mudanças na agenda pública do turismo, que 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. Assim, em 1995, o conceito de regionalização tornou-se premissa orientadora da administração pública do turismo. A elaboração da Política de Turismo de 1996 e do PMNT incorporou tais questões emergentes. Como consequência, 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*.

Por outro lado, a execução do Prodetur ainda refletia o traço centralizador na gestão do turismo. Neste caso, havia um vínculo estreito com os incentivos financeiros provenientes da parceria entre governo federal, através do BNB, e o BID<sup>73</sup>, sendo que o potencial do turismo na produção de câmbios relevantes à economia brasileira, especialmente nas regiões mais pobres, foi reforçado pelo êxito desse programa, particularmente apontado nas publicações oficiais.

Contudo, tais resultados positivos atingiram eminentemente o setor privado e outros públicos, que continuaram a ser beneficiados pelo desenvolvimento do turismo. Ao contrário, os ganhos econômicos locais, que contribuiriam para a redução das desigualdades sociais, foram menos evidentes. Em decorrência das obras de infraestrutura e do estabelecimento dos empreendimentos para atender a uma demanda por serviços de alto padrão, verificaram-se altos índices de especulação imobiliária<sup>74</sup>, que afastaram a população autóctone para outras regiões. Ou seja, a segregação social foi reforçada. Ainda assim, os incentivos permaneceram sendo direcionados a esse tipo de empreendimentos, imprimindo sua marca nas ações realizadas no início da década de 2000, quando o estabelecimento de *resorts* ganhou força, a maioria de origem internacional, no Nordeste e em outras regiões do País. Assim se nota uma manutenção da trajetória dos privilégios concedidos ao setor hoteleiro.

Entretanto, as políticas públicas para garantir o benefício para os destinos turísticos não avançaram na mesma proporção, apesar de pesquisadores e atores locais manifestarem a necessidade do estabelecimento de mecanismos estratégicos para essa finalidade.

---

<sup>73</sup> Conf. Bezerra (2002) e Cruz (2005).

<sup>74</sup> Cruz (2002) mostra que entre 1983 e 1991 os preços de lotes na Via Costeira, em Natal (RN), para a construção de hotéis foram negociados a um preço bastante reduzido devido aos incentivos públicos. Porém, nesta e em outras regiões do Nordeste, após a instalação dos empreendimentos, aliada as obras de melhoria da infraestrutura urbana e de acesso, a área residencial próxima foi supervalorizada, expulsando os moradores do entorno e passando a atrair pessoas de classes sociais elevadas de outras regiões do Brasil e do exterior.

Por outro lado, o aprendizado acumulado e o possível amadurecimento dos atores levaram à criação de instrumentos para o fortalecimento de algumas ações públicas baseadas em garantias de continuidade. Assim, apenas partir de 2003, o setor público federal se posicionou como orientador e incluiu efetivamente os poderes estaduais e municipais na execução das ações para o desenvolvimento do turismo em todo o território nacional.

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 segundo os objetivos das políticas e ações já desencadeadas.

Ademais, se manifesta recentemente 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 gestão pública em um contexto geral.

## **5.2 Questões que condicionaram a elaboração das políticas públicas de turismo**

A mudança no subsistema político pode ser desencadeada quando uma questão estabelecida neste nível 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 reconfigurar o subsistema em um novo cenário (CAPELLA, 2005). Para tanto, conforme os argumentos de Kingdon (2003), aspectos como as amplas transformações no legislativo e em agências administrativas, principalmente decorrentes de mudanças presidenciais, bem como as alterações no humor nacional referentes a alguns temas, contribuem para a efetivação das mudanças nas agendas públicas.

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.

Contudo, é possível afirmar que as experiências internacionais em planejamento turístico interferiram de forma decisiva 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. 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 desenvolvimento do turismo às ideias e experiências internacionais. 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 na Côte d'Azur, na região Languedoc-Roussillon e na Côte d'Aquitaine<sup>75</sup>.

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, essencialmente (MENICUCCI; BRASIL, 2010). Portanto, os elementos simbólicos, como ideias, perspectivas e ideologias também condicionam as agendas públicas.

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, em 1991.

Por sua vez, deve-se considerar que os direcionamentos foram condicionados pelas novas ideias propagadas pela Teoria Liberal, que no Brasil motivou, principalmente na década de 1990, a desconcentração das funções públicas. Assim, o papel interventor do governo passou a ser justificado pela necessidade de garantir o planejamento turístico democrático, bem como de controlar as falhas de mercado típicas dessa indústria, através do controle e da regulamentação dos serviços<sup>76</sup>. Tais fatos podem ser considerados relevantes para o fortalecimento das discussões acerca do turismo na agenda decisional, principalmente no que tange às iniciativas que buscaram promover a inserção de atores públicos, estaduais e locais, os quais, até aquele momento, recebiam menor atenção nos processos decisórios de interesse do turismo. Entretanto, permaneceu o incentivo à construção de infraestrutura básica para atrair a atenção da iniciativa privada.

---

<sup>75</sup> Conf. Fratucci (2008, 2014).

<sup>76</sup> Conf. Cavalcanti (2006).

É evidente o alinhamento dos objetivos de desenvolvimento da indústria do turismo apresentados na Política Nacional de Turismo de 1996<sup>77</sup> às propostas de desregulamentação e descentralização da gestão do setor, defendidas em um contexto mais amplo pela OMT e pelo 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<sup>78</sup> tornou-se o principal fundamento do Plano Nacional de Municipalização do Turismo. A experiência francesa incentivou também a estruturação de *clusters* no Estado de Minas Gerais, em 1999, o que posteriormente determinou a concepção do Programa de Regionalização do Turismo, em 2004. 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 da participação dos atores sociais e agentes institucionais na gestão da política pública do turismo.

Portanto, pode-se dizer, novamente conforme Kingdon (2003), que a propagação das ideias e experiências relativamente bem sucedidas sobre a regionalização em outros países gerou um efeito multiplicador, que conquistou adeptos nas instâncias decisórias, contribuindo para o reposicionamento das orientações para a organização do turismo no Brasil.

Dito de outra forma, 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.

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. 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

---

<sup>77</sup> Exatamente por focalizar a promoção da descentralização das ações e a valorização dos recursos naturais de cada região, a Política de Turismo 1996-1999 é considerada por Cruz (2002), Solha (2004) e Araujo (2007) como a primeira Política Nacional de Turismo do Brasil, já que os documentos anteriores contemplavam regiões e aspectos parciais da atividade turística.

<sup>78</sup> Conf. Oliveira R. (2008) e Vieira (2009).

indústria do turismo foram um reflexo das mudanças da administração pública brasileira. 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.

Também é possível inferir, a partir da tese de Baumgartner e Jones, que, de 1995 ao início da década de 2000, 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, de tal modo que, até os dias atuais, não se verificam transformações igualmente radicais como aquelas do período anterior.

### 5.3 Outros aspectos que interferiram na agenda do turismo

Alguns incentivos ao desenvolvimento do turismo podem ser analisados a partir do conceito de efeito *lock in* que, na abordagem neo-institucionalista, é observado a partir da manifestação de uma relação simbiótica entre instituições e organizações, as quais se desenvolvem em função dos incentivos fornecidos por aquelas instituições (MENICUCCI, 2007). Ao observar as conexões políticas ao longo do tempo, a abordagem histórica também ajuda a entender como as questões são conduzidas por políticas prévias, bem como outras são bloqueadas quando surge a oportunidade de inovação (MENICUCCI, 2007). Assim o conceito de dependência de trajetória 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).

Nesse contexto, pode-se afirmar que o direcionamento político relacionado à criação de estímulos financeiros e fiscais, a partir da década de 1970, para o desenvolvimento do turismo favoreceu os interesses de um grupo restrito de atores<sup>79</sup>. Ao longo do tempo, as organizações contempladas por tais financiamentos se fortaleceram e formaram redes sociais e econômicas representadas institucionalmente dentro dos espaços decisórios, como o CNTUR e o Congresso Nacional. Uma vez inseridos nesse ambiente, esses atores puderam

---

<sup>79</sup> Por exemplo, os hotéis construídos dentro do prazo dos projetos apresentados ao CNTUR teriam isenção fiscal de tributos federais durante 10 anos; já as pessoas jurídicas poderiam pleitear isenção de 50% no pagamento do Imposto de Renda durante cinco anos, desde que investissem na indústria do turismo. Deste modo, as empresas hoteleiras nacionais duplicaram sua capacidade, e as empresas internacionais começaram a se instalar no Brasil na década de 1970.

desenvolver habilidades específicas em resposta a determinados tipos de ação governamental, a fim de interferir nos processos decisórios<sup>80</sup> e modelar as prioridades estabelecidas na política de turismo, para manter seus privilégios.

Este foi o caso de muitos megaempreendimentos construídos na região Nordeste a partir da década de 1970, que, mesmo tecnicamente mal fundamentados, foram aprovados pelo CNTUR. Por sua vez, a execução do Prodetur, na mesma região, pode ser considerada uma continuação dessas ações. Como consequência, poucas empresas estrangeiras e algumas nacionais circunscreveu o arranjo do mercado de viagens no Brasil, que se especializou na oferta de serviços de alto padrão na hotelaria.

Ademais, a política de incentivos financeiros contribuiu para limitar a ação institucional de outros atores da cadeia produtiva do turismo, ao propiciar o fortalecimento dos interesses da hotelaria de luxo, 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 em outros lugares que começaram a desenvolver o turismo.

Tais estímulos funcionavam como um empecilho à inserção de outros segmentos do ramo hoteleiro na mesma região. Ao longo do tempo, uma parcela desse segmento manteve-se sob o domínio de redes internacionais ou de empreendimentos nacionais que tinham participação de capital estrangeiro. Em consequência, os benefícios do turismo foram enviados aos países de origem dos administradores e investidores, ao passo que apenas uma parcela reduzida foi aplicada no sistema econômico local ou, mesmo, nacional. Entretanto, os demais segmentos não atendidos pelas políticas públicas, em sua grande maioria, também se desenvolveram, porém mais lentamente, de modo disperso e espontâneo.

Os momentos de colapso são importantes para a inserção de temas e de transformações nas agendas governamentais (GOUREVICH, 1986; BAUMGARTNER; JONES, 1993; MENICUCCI, 2007). 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.

No contexto externo, a crise internacional do petróleo atingiu seu ponto crítico e desencadeou um período de recessão mundial no início da década de 1980<sup>81</sup>. Nesse panorama de instabilidade, as estruturas públicas foram reorganizadas e grande número de atores foi inserido no sistema político, enquanto outros foram excluídos. Ademais, a ideologia política

---

<sup>80</sup> Conf. Beni (2001), Cruz (2002) e Cavalcanti (2006).

<sup>81</sup> Conf. Araujo (2007).

foi alterada, a partir de um processo 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.

Ademais, a inserção de novos valores e ideologias na agenda pública contribuiu 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 se esses novos preceitos foram colocados em prática no âmbito do turismo naquele momento, possivelmente em decorrência das conturbações políticas e da profunda crise econômica ocorridas no período.

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 em decorrência da Conferência Eco 92<sup>82</sup>. 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.

De todo modo, 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

---

<sup>82</sup> Conf. Chaves (2011). A conferência internacional Eco 92 ou Rio 92, em 1992, reuniu na cidade do Rio de Janeiro um grande grupo de representantes de diversos países para discutir a questão ambiental e estabelecer acordos para preservar o meio ambiente, através da redução da emissão de poluentes na atmosfera.

Mercado Comum Europeu (Mercosul) para definir medidas de incentivo ao turismo entre os países membros<sup>83</sup>.

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 do turismo, 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 de turismo, 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 acerca de incentivos aos deslocamentos turísticos internacionais, por exemplo, tais como a emissão de vistos e a segurança dos turistas estrangeiros no território nacional.

#### **5.4 Atores e interferências no sistema político**

Para o novo institucionalismo, os resultados políticos devem ser explicados a partir da configuração institucional que molda as interações e estratégias políticas, bem como estrutura as relações de poder entre os grupos envolvidos na discussão de temas específicos. Na análise de 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, acadêmicos e analistas representantes de grupos de interesse até assessores dos parlamentares e funcionários públicos (CAPELLA, 2005). Daí a importância dos canais de participação e do nível de representatividade no âmbito institucional dos atores interessados na indústria do turismo.

O Touring Clube e a Confederação Nacional do Comércio surgiram como as primeiras formas de organização de atores do setor privado interessados no desenvolvimento do

---

<sup>83</sup> Conf. Araujo (2007).

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 CNTUR – 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. 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 decorrentes da configuração do CNTUR<sup>84</sup>. 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 resistência na execução de outras políticas.

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. Em outros termos, pode-se supor que 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 o investimento no setor se concentrava 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, iriam movimentar os demais negócios turísticos nos locais visitados.

Contudo, Sabatier e Jenkins-Smith lembram que elementos externos colaboram para condicionar as decisões políticas. Assim, também é preciso considerar os atores que, no âmbito internacional, influenciaram a indústria do turismo nacional.

É válido pensar que o domínio dos incentivos para o crescimento do parque hoteleiro de alto padrão na década de 1970 também foi influenciado por questões mercadológicas que ultrapassam os limites do controle político absoluto. Isso porque, enquanto de um lado se verificava o surgimento e a expansão das cadeias e administradoras hoteleiras internacionais, que buscavam sua inserção em diversos mercados, 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 influenciou as decisões.

---

<sup>84</sup> Conf. Araujo (2007).

Entre alguns dos principais impactos da inserção dessas empresas 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<sup>85</sup>. Assim, a introdução dessas empresas no mercado brasileiro trouxe novas técnicas e inovações, que contribuíram para a melhoria da oferta dos serviços turísticos.

Por outro lado, a presença de um Estado centralizador foi elementar para a inexistência de 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 evidenciou a ampliação do debate nacional sobre o desenvolvimento do turismo<sup>86</sup>.

Especificamente, na década de 1990, a elaboração do PNMT é apontada na literatura especializada como um marco da mudança na agenda do turismo. Entretanto, apesar da concepção deste plano ter sido orientada por um processo participativo, que pretendia motivar a integração de atores na gestão da política de turismo, a efetiva contribuição de variados níveis e setores da cadeia produtiva do turismo, interessada nesse processo, foi incipiente. Apenas em 2002, através da reativação do CNTUR e da ampliação de sua representação em 2003<sup>87</sup>, consolidou-se a inserção institucional de diversos segmentos interessados e atuantes na indústria do turismo.

O processo de construção do PNT 2003-2007 manteve a preocupação em relação à ampliação dos canais de participação no setor do turismo, sendo que é possível perceber uma movimentação articulada mais ativa na elaboração desse plano. Em contrapartida, há indícios de que a elaboração dos Planos Nacionais de Turismo 2007-2010 e 2013-2016 tiveram menor influência do CNTUR<sup>88</sup>.

Assim, pode-se concluir que, no momento atual, em 2014, ocorre um enfraquecimento nas relações de cooperação e no poder de influência do Conselho. Ainda assim, destaca-se pelo menos uma coalizão articulada, formada por representantes da classe empresarial, no CNTUR, evidenciando o fortalecimento desse segmento na defesa de seus interesses, bem como reforçando os indícios da dependência do Estado em relação ao setor privado para o desenvolvimento do turismo<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Conf. Miguel (2001).

<sup>86</sup> Conf. Solha (2004).

<sup>87</sup> Vale ressaltar que, enquanto na gestão FHC, em 2002, a representação no CNTUR era majoritariamente formada por grandes entidades dos segmentos tradicionais do turismo, na gestão Lula, a partir de 2003, outros segmentos específicos foram inseridos, como o turismo de aventura e os guias de turismo (ARAÚJO, 2007).

<sup>88</sup> Conf. Hoffmann e Vieira (2013).

<sup>89</sup> Conf. Brandão (2010a).

A atuação de atores individuais com capacidade de articulação política, como no caso dos ministros, contribuiu para fortalecer o turismo nas pautas dos debates públicos<sup>90</sup>. Porém, a dependência quanto a este traço personalista conferia vulnerabilidade à indústria do turismo, visto que a migração desses atores a outros postos da administração pública, que é um fato bastante comum em períodos de transição dos governos, poderia resultar no esvaziamento do organismo responsável pelo planejamento e gerenciamento do turismo, bem como no retrocesso na implementação de ações. Cabe lembrar que, 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. Para isso, a permanência no cargo é fundamental.

Por outro lado o aumento do consenso e o fortalecimento dos grupos de interesse tende a ser observado ao longo dos anos<sup>91</sup>. Assim o amadurecimento do MTUR e do CNTUR deveria favorecer o relacionamento entre as organizações institucionalmente inseridas no processo decisório, resultando em reflexões e proposições mais maduras e consistentes apresentadas no CNTUR. Porém, há indícios de 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 ou a integração com outros setores ainda são frágeis<sup>92</sup>.

Observa-se, então, que a integração de atores em uma rede política do turismo – mais especificamente dentro do CNTUR – ainda é limitada, indicando que, apesar de existir uma trama de participação institucionalizada, o nível de desigualdade na intervenção dos atores é acentuado, o que pode ser percebido tanto entre o poder público e o privado, bem como, de forma mais expressiva, entre os âmbitos federal, estaduais e municipais<sup>93</sup>.

Apesar dos avanços das ações para organizar e desenvolver a indústria do turismo, o atual formato das estruturas de planejamento e gestão do turismo ainda enfrenta dificuldades para atingir os objetivos políticos.

---

<sup>90</sup> Alguns exemplos são Caio Carvalho na presidência do Ministério dos Esportes e Turismo e da EMBRATUR, bem como de Mares Guia na presidência do MTUR (ARAUJO, 2007).

<sup>91</sup> Conf. Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

<sup>92</sup> Hoffmann e Vieira (2013) comprovam a partir da análise das atas de reuniões do CNTUR que, entre 2003 e 2013, as intervenções críticas apresentadas no Conselho têm se reduzido.

<sup>93</sup> Conf. Brandão (2010b) e Hoffmann e Pires (2013).

## 5.5 Desafios da atual configuração da Política Nacional de Turismo

O turismo pode contribuir favoravelmente para o desenvolvimento socioeconômico local, desde que explorado de forma planejada e controlada. Contudo, assim como em outros setores econômicos, há interesses em jogo sendo defendidos, bem como influências políticas, econômicas e sociais que dificultam as possibilidades de ação das políticas públicas.

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.

Os pilares da descentralização e regionalização, que se tornaram a principal diretriz para o desenvolvimento do turismo no Brasil desde 2003, 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.

Particularmente na década de 2010, observam-se alguns progressos com relação à expansão da indústria do turismo em todas as regiões do Brasil, em função do Programa de Regionalização do Turismo. Houve evolução na estruturação dos destinos turísticos, na inserção e na capacitação de gestores das instâncias regionais e municipais de planejamento, bem como na qualidade dos produtos turísticos.

Contudo, a configuração atual das estruturas de planejamento e de gestão do setor aponta que as avaliações extremamente positivas sobre os benefícios do setor devem ser analisadas de forma cautelosa. 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<sup>94</sup>, que pode ser parcialmente esclarecida por motivações partidaristas. Em outros termos, levanta-se o argumento que ao longo do período analisado em diversos momentos o turismo tenha sido colocado como caudatário de interesses políticos, de forma que os investimentos no setor seviram como uma moeda de troca em negociações políticas.

Do ponto de vista da execução da política, ou mais especificamente do PNT, para a gestão do setor ser eficientemente desempenhada é preciso aprimorar os canais de comunicação entre as instâncias públicas, a fim de facilitar o diálogo entre os níveis, para que os gestores municipais, que executam de fato os desígnios da política, possam cumprir com êxito as atribuições que lhes são delegadas.

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 um desafio aos *policy makers*. 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 atores locais reconheçam seu papel no universo das ações públicas desenvolvidas.

---

<sup>94</sup> Conf. Emmendoerfer et al. (2012).

## 6 CONCLUSÃO

A finalidade central desta dissertação foi analisar o processo de organização e desenvolvimento do turismo no Brasil a partir da inserção desse tema na agenda pública nacional. A pesquisa amplia a discussão levantada por Chaves (2011) e Endres (2012), entre outros autores mencionados nesse trabalho, procurando apresentar evidências complementares para a análise da agenda pública do turismo nacional.

Foi observado que, na década de 1920, surgiram as primeiras iniciativas para organizar a indústria do turismo no Brasil, através da regulação de alguns serviços turísticos. Entretanto, apenas na década de 1960 o turismo foi institucionalizado, através da criação da Embratur e do CNTUR. Naquele contexto, destacou-se a centralização da política, associada ao objetivo de desenvolvimento econômico.

Na década de 1980, as transformações decorrentes da crise econômica impulsionaram uma ampla reestruturação das estruturas políticas e administrativas nacionais, que, por sua vez, causaram amplas modificações na política de turismo. Houve um declínio do posicionamento desse setor entre os interesses governamentais, ao ponto de poder ser alegado que nesse momento existiu um processo de desinstitucionalização do turismo.

No entanto, simultaneamente influências internacionais, como as experiências em planejamento turístico de outros países, as orientações para o desenvolvimento do turismo da Organização Mundial de Turismo e do *World Travel and Tourism Council* e a emergência de temas como a sustentabilidade e a preservação ambiental foram questões que contribuíram para condicionar os delineamentos da política de turismo, e passaram a fazer parte dela.

Como implicação desse cenário, a orientação da política pública de turismo foi reconfigurada, de tal modo que a organização do setor passou a ser orientada pelo princípio da regionalização. Na década de 1990 essa mudança implicou a necessidade de se encontrarem mecanismos para estimular a inserção de atores locais na gestão da política de turismo. Assim, o que se verificou foi a ampliação da criação de espaços públicos de participação sobre o turismo. Contudo, a participação de atores interessados não cresceu necessariamente nas instâncias de decisão política. De fato, as decisões associadas à área de abrangência da política partiram de um movimento interno ao sistema político.

Quando se inicia um período de estabilidade econômica e política no panorama nacional, ocorre a reinstitucionalização do turismo na agenda pública. O nível federal aproximou-se, gradualmente, do nível estadual no planejamento e distribuição das ações estratégicas para o desenvolvimento turístico. Ainda assim, predomina o poder político sobre

as prioridades que emergem na agenda pública. Enquanto isso outras necessidades, como de profissionalização e aprimoramento da gestão pública do turismo, são temas menos expressivos.

O reconhecimento dos atores locais como parte do processo decisório é fundamental para o fortalecimento da indústria do turismo nacional. Nesse sentido, percebe-se que houve um distanciamento maior entre o nível municipal e os outros entes na condução das ações planejadas, o que dificultou o fortalecimento do setor e o alcance de melhores resultados, tanto econômicos como sociais.

Assim, o aumento da participação daqueles que atuam no turismo local e a criação de mecanismos para atender aos diversos interesses nas instâncias decisórias podem contribuir para o fortalecimento do setor, resultando na legitimação das políticas públicas de turismo. Defende-se que o ponto principal para tal conversão possa estar na definição das formas de participação do governo na gestão regional do turismo a partir da ampliação do diálogo com os destinos. Aliado a isso é preciso encontrar novas estratégias para a articulação dos atores locais da indústria do turismo, que frequentemente realizam ações pouco eficazes e deslocadas da política nacional de turismo.

Em outros termos destaca-se a necessidade de melhorar as estratégias usadas para estimular a implementação da política de turismo e tratar dos problemas decorrentes da intergovernabilidade. Como decorrência espera-se que se reduzam os problemas relacionados à desarticulação entre o processo de planejamento e de implementação da política.

Outro gargalo da gestão do turismo nos dias atuais diz respeito à execução e ao controle das políticas de turismo em todo o território nacional. Todavia, considera-se que as medidas supramencionadas possam contribuir para a inserção de demandas e interesses de regiões menos atingidas pelas políticas de turismo. Deste modo, os ganhos da indústria nacional também podem ser mais bem distribuídos.

Quanto às prioridades defendidas para o desenvolvimento do turismo nacional ressalva-se uma continuada tendência de investimento em megaprojetos. Entre as décadas de 1970 e 1990 os megaempreendimentos hoteleiros foram amplamente favorecidos pela política de turismo. Durante a primeira metade da década de 2000 os investimentos direcionados ao estabelecimento de *resorts* se destacam. A partir da segunda metade da década de 2000 até o período atual, grande parte das atenções do governo se voltaram para os megaeventos esportivos.

Reconhece-se que tais projetos de grande porte podem contribuir para o posicionamento do Brasil como destino turístico internacional, uma vez que propiciam a

construção de infraestrutura física e impulsionam a introdução de novos padrões de qualidade e profissionalização do setor. Por outro lado, pondera-se que essas ações, incluindo-se aquelas que tratam de melhorias básicas, como de segurança, saneamento e saúde, assim como intervenções físicas, que são voltadas a edificação e reestruturação de equipamentos e infraestrutura turística, frequentemente servem como um mecanismo de barganha ou moeda de troca no âmbito das coalizões políticas.

Porém, a concretização de um desenvolvimento planejado, até mesmo menos ambicioso, talvez possa alcançar melhores resultados na capacitação e no fortalecimento da indústria do turismo, colocando o “destino turístico Brasil” definitivamente no mercado internacional de viagens e turismo. Para tanto, acredita-se que a inserção de gestores públicos e privados capacitados e comprometidos com a sustentabilidade da indústria do turismo, ou seja, de um desenvolvimento econômico, social e ambiental que beneficie realmente os destinos turísticos, deva ser um dos sustentáculos da política de turismo.

Finalmente, apresenta-se como sugestão de estudos futuros a investigação mais detalhada da evolução traçada nesta pesquisa. Foi verificado que a interferência dos fatores externos, como atores internacionais e o próprio contexto político e econômico nacional, são um dos principais condicionantes das decisões sobre o turismo no Brasil. Porém considera-se que a ação de atores individuais, apesar de ser escassamente apontada na literatura revisada, também foi importante em alguns momentos. Nesse contexto, uma análise dos mecanismos de inserção e de articulação dos atores interessados nas questões sobre o turismo nos espaços decisórios é considerada relevante. Também o exame dos processos decisórios propriamente ditos, particularmente buscando contrastar os resultados alcançados e as decisões posteriores, pode evidenciar a capacidade de interferência institucional nas decisões voltadas para o desenvolvimento do setor do turismo no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERENZA, M. A. **Administração do turismo**. Bauru: EDUSC, 2003.

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.

ANDRIOTIS, K. Tourism Planning. In: **Local Community Perceptions of Tourism as a Development Tool: The Island of Crete**. 2000. (PhD thesis) Bournemouth: Bournemouth University, p. 61-92.

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.

BAUD-BOVY, M. New concepts in planning for tourism and recreation. **Tourism Managment**, p. 308-313, dez. 1982.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 4 ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

\_\_\_\_\_. **Análise do Desempenho do Sistema Nacional de Turismo Instituído na Administração Pública**. 1991. Tese (Livre Docência). São Paulo: Eca/USP.

BENSENY, G. El Turismo en México. Apreciaciones sobre el turismo en espacio litoral. **Aportes y Transferencias**. Mar del Plata, v. 2, n. 11, 2007.

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. M. **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. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 de setembro de 2008. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm)> Acesso em 20 ago. 2013.

BRASIL. MINISTERIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016**. “O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil”. Brasília: 2013. p. 57. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/PNT\\_2013-2016.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/PNT_2013-2016.pdf)> Acesso em 24 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010**: uma viagem de inclusão. Brasília: MTur, 2006. p. 83.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional do Turismo**: Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007. Brasília, 2003. p. 48.

BRASIL. MINISTERIO DA INDÚSTRIA, DO COMERCIO E DO TURISMO. **Política Nacional de Turismo 1996-1999**. Principais Diretrizes, Estratégias e Programas. Brasília. p. 54.

BURNS, P.M. Tourism Planning. A Third Way? **Annals of Tourism Research**, v. 31, n. 1, p. 24-43, 2004.

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. **O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. 2004. 234 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos (PPGCSO-UFSCar).

\_\_\_\_\_. 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](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318)> Acesso em 16 mar. 2012.

CARVALHO, A. F. Políticas Públicas em Turismo no Brasil. **Sociedade e Cultura**, v. 3, n. 1 e 2, jan./dez. 2000, p. 97-109.

CARVALHO, F. C. C. **Fatores condicionantes do posicionamento de municípios turísticos no mercado de viagens nacional**: implicações para o planejamento turístico. 2011. 86 f. (Monografia) – Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora: MG.

\_\_\_\_\_. Fatores Condicionantes do Planejamento e Gestão em Destinos Turísticos: um quadro teórico de análise. 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.

CARVALHO, F. C. C.; PIMENTEL, T. D. Mapeando os Modelos de Planejamento Turístico: em Busca de Refinamento Teórico com Vistas à Intervenção Qualificada. In: X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo. **Anais...** Universidade de Caxias do Sul (RS): Aleph, p. 1-20, 2013.

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.

CELLAR, A. A análise documental. In: POUPART, J. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: RJ, Vozes, 2008.

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.

COSTA, C. An Emerging Tourism Planning Paradigm? A Comparative Analysis Between Town and Tourism Planning. **International Journal of Tourism Research**, 3, p. 425-441, 2001.

CRISPÍN, A. S.; FREJOMIL, E. P. Dependencias Regionales del Turismo en la Isla de Cozumel, Mexico, **Cuadernos de Turismo**, 11, p. 169-180, 2003.

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.

DONAIRE, D; SILVA, M. P; GASPAR, M. A. A rede de negócios do turismo: um estudo sobre suas características e implicações estratégicas. **Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica**, v. 11, n. 1, p. 112-134, jan./abr. 2009.

DREDGE, D. Destination place planning and design. **Annals of Tourism Research**, v. 26, n. 4, p. 772-791, 1999.

EASTON, D. A. **Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

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.

\_\_\_\_\_. Planejamento Estatal: do Centralizado ao Participativo e seus Reflexos no Planejamento do Turismo no Nordeste. **Turismo em Análise**, v. 13, n. 1, p. 66-78, 2002.  
FÁRIA, C. A. P. IDÉIAS, CONHECIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FLETCHER, J.; COOPER, C. Tourism strategy planning: Szolnok county, Hungary. **Annals of Tourism Research**, v. 23, n. 1, p. 181-200, 1996.

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.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Impacto do turismo nas finanças municipais nas regiões turísticas do Brasil**. Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos de Políticas Públicas. Belo Horizonte, 2009.

GALDINO, L. C. F.; COSTA, M. L. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, set. 2011.

GETZ, D. Models in tourism planning: Towards integration of theory and practice. **Tourism Management**, p. 21-32, 1986.

GOELDENER, C. R.; RICHIE, J. R. B. **Tourism: principles, practices, philosophies** (9th ed.). John Wiley & Sons, Inc. Hoboken: New Jersey, 2002.

GOODIN, R. E.; REIN, M.; MORAN, M. The Public and its Policies. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. 2008, p. 3-35.

GOUVERITCH, P. **Politics in Hard Times**: comparative responses to international economic crises. Ithaca and London: Cornell University Press, 1986.

GRIMM, I. J.; SAMPAIO, C. A. A.; GREUEL, M. C.; CERVEIRA, J. L. Políticas Públicas do Turismo e Sustentabilidade: a interrelação na esfera nacional, estadual e local. **Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica**, v. 15, n. 1, p. 95-111, jan./abr. 2013.

GUNN, C. **Tourism Planning**: Basics, Concepts and Cases. Washington: Francis and Taylor, 1993.

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.

HENZ, A. P. **Políticas Públicas de Turismo no Brasil**: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais. 2009. 150f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Itajaí, Programa de Pós-Graduação Strictu-sensu do Mestrado Acadêmico em Turismo e Hotelaria. Balneário Camboriú.

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.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2003.

LASWELL, H. D. **Politics**: who get what, when, how. New York: Peter Smith, 1950.

\_\_\_\_\_. The public interest in Friedrich, C.F. (ed.) **The public interest**. New York: Atherton Press, 1962.

LAWSON, F.; M. BOYD-BOVY. **Tourism and Recreation Development**. London: Architectural Press, 1977.

LIMA, R. A. P. F. **O Avanço das Redes Hoteleira Internacionais no Brasil**: 1994 – 2002. 2003. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo (USP). São Paulo

LOWI, T. American Business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, 16, p. 677-715, 1964.

MARJONE, G. Agenda Setting. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. 2008. p. 228-250.

MASSUKADO, M. S. Políticas Públicas: Estratégias Governamentais de Intervenção no Turismo. **Revista Global Tourism (Online)**, v. 1, p. 6, 2006.

MASSUKADO-NAKATANI, M. S. **A formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003-2011**. 2011. 184 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

MASSUKADO-NAKATANI, M. S.; GONÇALVES, S. A. La Regionalización Turística como Instrumento para la Gestión del Turismo en Brasil: el caso del Estado de Paraná. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, v. 22, p. 763-784, 2013.

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.

MINISTÉRIO DO TURISMO – MTUR; EMBRATUR. **Anuário Estatístico Embratur – 2013**. Ano base 2012. v. 40. Brasília: 2013.

MOLINA, C. G. **Diseño y gerencia de políticas y programas sociales** – Notas de Clase. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2002.

MOLINA, S.; RODRÍGUEZ, S. **Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina**. Bauru, SP: EDUSC, 2001.

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, F. M. As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. **Turismo em Análise**. v. 19, n. 2, ago. 2008.

OLIVEIRA, R. A. **Descentralização: Um Paralelo entre os Circuitos Turísticos de Minas Gerais e o Modelo Francês de Regionalização do Turismo**. 2008. 103 f. Graduação em Administração Pública (Monografia). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO – OMT. **UNWTO Annual Report 2012**. Spain: 2013a. Disponível em: <<http://www2.unwto.org/publication/unwto-annual-report-2012>> Acesso em 31 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **About UNWTO**. jul. 2013b. Disponível em: <<http://dtxqt4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/docpdf/fichaaboutunwtoennomarc.pdf>> Acesso em 31 de janeiro de 2014.

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.

PAIVA, M. G. M. V. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Rap**, Rio de Janeiro, n. 44, v. 2, p. 197-213, mar./abr. 2010.

PAIXÃO, D. L. D. 1930 – 1945, A *Belle Époque* do Turismo Brasileiro: os Hotéis – Cassino na Era Getulista. In: TRIGO, L. G. G. **Análises regionais e globais do Turismo Brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005, p. 867-883.

PETTERSEN, P. P. A política de turismo na França: sugestões para repensar o setor em Minas Gerais. **Revista Milton Campos**, v. 2, 2005. Disponível em: <<http://www.revistaadm.mcampos.br/EDICOES/artigos/2005volume2/pedropaulopettersenapoliticaturismofranca.pdf>>. Acesso em: 31. jan. 2014.

PIMENTEL, T. D.; PIMENTEL, M. P. C. Destino Turístico como Construção Coletiva: os atores envolvidos e sua necessidade de articulação. V Congresso Latinoamericano de Investigación Turística (CLAIT). **Anais...** 2012, EDUSP/CLAIT: São Paulo.

RABINOVICI, A. Ambientalismo, Organizações Não Governamentais e a Busca pela Sustentabilidade no Turismo. **Turismo em Análise**. v. 22, n. 1, abr. 2011.

REJOWSKI, M.; SOLHA, K. T. Turismo em cenário de mudanças. In: REJOWSKI, M. (org.). **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002, p. 71-116.

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.

SANTO, D. D. La planificación estratégica en espacios turísticos de interior: Claves para el diseño y formulación de estrategias competitivas. **Investigaciones Turísticas**. 1, p. 69-92, jan./jun. 2011.

SANTOS FILHO, J. O fetiche da “política nacional de turismo”: o paraíso perdido da classe trabalhadora. **Revista Espaço acadêmico**. n. 68, ano VI, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/069/69jsf.htm>> Acesso em 05 mar. 2013

SOARES, E. B. S.; EMMENDOERFER, M. L.; MONTEIRO, L. P.; BORGES, A. R. ICMS Turístico e Conselhos Municipais de Turismo: um Estímulo à Participação Social em Prol do Desenvolvimento Turístico em Destinos Indutores de Minas Gerais? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 18, n. 61, jul./dez. 2012.

SOLÁ, E. F. Tourism policy: a midsummer nights's dream? **Tourism Management**, v. 17, n. 6, p. 405-412, 1996.

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.; ARRETCHE, 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.

TOMELIN, C. A. **Gestão da Cadeia de Suprimentos e Serviços no Subsistema de Agenciamento de Viagens e Turismo em Santa Catarina**. 2011. 209 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Doutorado Acadêmico em Administração e Turismo, Universidade Vale do Itajaí: Biguaçu.

URRY, J. **O olhar do turista: Lazer e Viagens nas Sociedades Contemporâneas**. 3 ed. São Paulo: Studio Nobel, Sesc, 2001.

VALADARES, J. L. **Orientação Empreendedora na Administração Pública: Análise da Trajetória e das Implicações da Criação e Manutenção do Cargo de Empreendedor Público em Minas Gerais – Brasil**. 2013, 137 f. Dissertação (mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, UFV.

VIEIRA, L. G. **Política Pública do Turismo: uma análise comparativa de modelos de implementação Brasil e França**. 2009. 96f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Excelência em Turismo. Brasília.

XAVIER, W. G.; MAIA, A. G. Planejamento do Turismo: um estudo comparativo entre o planejamento estratégico do município de Joinville/SC e o seu planejamento turístico. **Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica**, v. 11, n. 3, p. 375-394, 2009.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL – WTTC. **Benchmarking Travel & Tourism** – Global Summary. nov. 2013a. Disponível em: <[http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/2013\\_Global\\_summary\\_1.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/2013_Global_summary_1.pdf)> Acesso em 31 de janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **The Comparative Impact of Travel & Tourism** – Benchmarking against other economic sectors. nov. 2013b. Disponível em:  
<[http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/Exec\\_Summ\\_The\\_Comparative\\_Impact\\_of\\_Travel\\_Tourism.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/Exec_Summ_The_Comparative_Impact_of_Travel_Tourism.pdf)> Acesso em 31 de janeiro de 2014.

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.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time, and multiple streams. In: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder: CO, Westview Press, 1999.

\_\_\_\_\_. **Markets, states, and public policies**: privatization in Britain and France. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995.

## APÊNDICE – NOTA METODOLÓGICA

A metodologia adotada nessa dissertação seguiu uma abordagem qualitativa (CELLARD, 2008). De tal forma o percurso metodológico foi construído com base no marco teórico apresentado sobre a trajetória da agenda pública do turismo. Observou-se que para compreender a curso da política de turismo seria importante considerar a estrutura administrativa a qual o turismo esteve vinculado, as particularidades do contexto social, político e econômico de cada período específico, quais questões ideológicas e interferências externas ao sistema político foram se inserindo nas discussões sobre o setor, além da capacidade de admissão de atores nas instâncias decisórias.

Em seguida foram identificadas as evidências que colaboram para se construir delimitar as principais políticas de turismo no Brasil.

A pesquisa bibliográfica se baseou principalmente em estudos prévios sobre o planejamento e a gestão pública do turismo como artigos, teses e dissertações, os quais constam nas referências bibliográficas desse estudo. Essa técnica de análise e interpretação de informações, assim como de dados secundários tem o objetivo de selecionar os documentos que são pertinentes ao tema estudado, identificando as informações bibliográficas que sustentam o trabalho acadêmico (STRUMPF, 2009 apud Valadares, 2013).

Ressalta-se que por se tratar de um tema que se insere no contexto nacional, com poucas publicações no exterior, as referências sobre a agenda do turismo nacional é predominantemente composta por pesquisadores brasileiros. Ao contrário em relação aos temas “políticas públicas e agendas governamentais”, assim como o “planejamento e organização do turismo em âmbito internacional”, houve maior balanceamento entre as referências nacionais e internacionais.

Em complemento, foi realizada a análise documental, eminentemente de documentos públicos, impressos ou disponíveis na internet. Assim foram consultados os dados provenientes, particularmente de políticas, planos e programas nacionais, assim como das leis, decretos-lei, decretos leis e portaria que tratam do turismo (Quadro 2). Alguns documentos mencionados não tratam especificamente dessa atividade, mas influenciaram também as decisões que atingem o seu funcionamento.

O documento escrito permite a reconstituição do passado distante ou recente, de tal modo que os dados documentais permitem a delimitação de um estudo a partir de cortes longitudinais, os quais apresentam os subsídios para a ressaltar a origem e o amadurecimento

de indivíduos, grupos, conceitos, comportamentos, conhecimentos etc., que compõem determinado objeto de pesquisa (CELLARD, 2008).

### Quadro 2 – Documentos consultados

| Documento  | Tema tratado  | Ano  | Tipo                 |
|--|---|------|----------------------|
| Decreto-lei nº 406   | Permite a entrada de estrangeiros no território nacional  | 1938 | Decreto-lei          |
| Decreto-lei nº 1.915   | Cria a Divisão de Turismo   | 1939 | Decreto-lei          |
| Decreto-lei nº 2.240   | Conceitua e classifica as agências de viagens   | 1940 | Decreto-lei          |
| Decreto-lei nº 9.215   | Proíbe a prática e a exploração de jogos de azar no Brasil  | 1946 | Decreto-lei          |
| Decreto nº 44.863  | Cria a Combratur  | 1958 | Decreto              |
| Decreto-lei nº 55  | Cria a Embratur e o CNTUR   | 1966 | Decreto-lei          |
| Decreto-lei nº 60.224  | Elenca as atribuições da Embtatur   | 1967 | Decreto-lei          |
| Decreto-lei nº 1.191   | Instituiu o Fundo Geral de Turismo (Fungetur)   | 1971 | Decreto-lei          |
| Lei nº 6.902   | Institui os objetivos e instrumentos para elaborar e aplicar a Política Nacional do Meio Ambiente   | 1981 | Lei                  |
| Decreto-lei nº 70.347  | Libera o exercício e a exploração das atividades e serviços turísticos  | 1985 | Decreto-lei          |
| Decreto nº 93.607  | Limita os incentivos ao setor de turismo  | 1986 | Decreto              |
| Constituição de 1988   |   | 1988 | Constituição Federal |
| Lei nº 8.028   | Altera o Cadastro de Defesa Ambiental   | 1990 | Lei                  |
| Lei nº 8.181   | Muda a natureza jurídica do EMBRATUR  | 1991 | Lei                  |
| Decreto nº 448   | Regulamenta a formulação da Política Nacional de Turismo  | 1992 | Decreto              |
| Política de turismo 1996-1999                                      | Apresenta as principais diretrizes, estratégias e programas para desenvolver o setor do turismo no período entre 1996 e 1999  | 1996 | Política             |
| Decreto nº 4.402   | Reativa o CNTUR   | 2002 | Lei                  |
| Decreto nº 4.686   | Revoga o Decreto nº 4.402, de 2002, e determina a manutenção do caráter consultivo do CNTUR, ampliando sua composição e vinculando-o diretamente ao Ministério do Turismo | 2003 | Decreto              |
| Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007 | Orienta ações para a consolidação do setor do turismo no período de 2003 a 2007   | 2003 | Plano                |
| Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil         | Orienta a gestão descentralizada, coordenada e integrada da indústria do turismo, a partir do princípio da regionalização.  | 2004 | Programa             |
| Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – uma viagem de inclusão       | Delimita macroprogramas e metas para o planejamento e gestão do turismo entre 2007 e 2010   | 2007 | Plano                |
| Lei nº 11.771 (Lei Geral do Turismo)                               | Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, entre outras providências  | 2008 | Lei                  |
| Decreto nº 6.705   | Trata do CNTUR  | 2008 | Decreto              |
| Portaria nº 55   | Aprova o Regimento Interno do CNTUR   | 2009 | Portaria             |
| Plano Nacional de Turismo 2013-2016                                | Consolida a Política Nacional de Turismo e orienta as ações estratégicas para o setor entre 2013-2016   | 2013 | Plano                |

Fonte: elaboração própria