

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PALOMA ALBINO BORBA CAVALCANTI

**Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo:
Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das
Políticas Públicas**

São Paulo

2006

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PALOMA ALBINO BORBA CAVALCANTI

**Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo:
Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das
Políticas Públicas**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Mário Aquino Alves

São Paulo

2006

Cavalcanti, Paloma Albino Borba.

Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas / Paloma Albino Borba Cavalcanti. - 2006.

133 f.

Orientador: Mário Aquino Alves

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Turismo – Política governamental - Brasil. 2. Turismo e estado - Brasil. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Conselho Nacional de Turismo (Brasil). I. Alves, Mário Aquino. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 379.85(81)

PALOMA ALBINO BORBA CAVALCANTI

UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO
Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de Aprovação:

___/___/___

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mario Aquino Alves (orientador)
FGV – EAESP

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
FGV – EAESP

Prof. Dr. Mario Carlos Beni
ECA – USP

AGRADECIMENTOS

Da mesma forma que na política e em tudo na vida, as pessoas têm um valor e um papel inexorável. Por isso meus mais sinceros agradecimentos:

Ao *Prof. Mario Aquino Alves*, pelo excelente trabalho de orientação, pela amizade e principalmente pela paciência a mim dedicada.

À *Profa. Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco*, pelo grande processo de aprendizado que me proporcionou, duro às vezes, mas extremamente positivo, pois me fizeram enxergar a necessidade inevitável do aprofundamento e do amadurecimento no processo de pesquisa ao longo de quase um ano e meio de orientação.

Ao *Prof. Fernando Luiz Abrucio*, pelas preciosas orientações, pela confiança em mim depositada, pelo apoio incondicional e principalmente pela amizade.

Ao *Prof. Mario Carlos Beni*, minha grande admiração e agradecimento pelas contribuições fundamentais fornecidas para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao *Sr. Marcio Favilla Luca de Paula*, *Sr. Airton Pereira* e equipe do Ministério de Turismo, pela pronta disponibilidade, atenção e valiosas informações concedidas em entrevista. Também ao *Sr. Caio Luiz de Carvalho* pela simpatia e atenção.

Aos Membros titulares e suplentes do Conselho Nacional de Turismo que colaboraram para o desenvolvimento da pesquisa;

Aos queridos amigos e colegas de GV pelo companheirismo e amizade dedicada. Em especial ao *Fernando Nogueira* e *Sergio Sampaio*, pela super-força na indicação de bibliografia e troca de idéias e à grande amiga *Elisa Larroude*, companheira de bons vinhos no Santa e sempre presente nos momentos mais difíceis.

A *Celso Martineli*, amigo e companheiro de batalha nesta árdua área que é o desenvolvimento de projetos turísticos no país, valiosas lições de vida de alguém mais experiente que sempre me guiou nos momentos de impaciência, frustração e ansiedade.

A *Nadja Oliveira* e *José Roberto Yasoshima* pelas conversas e compreensão nos momentos de ausência, e aos demais colegas professores da Universidade Metodista de São Paulo, Marcelo Bispo, Thales Navarro, Cíntia Nigro e demais.

Ao *Rafael Bombonati*, ex-aluno e assistente de pesquisa, que me ajudou sobremaneira a sistematizar a enorme quantidade de dados, meu especial obrigado pela incansável dedicação.

À minha família, meus queridos irmãos *Maíra*, *Moema* e *Pablo*, pelo grande carinho e apoio constante; ao meu pai, *Adelson* e minha mãe, *Tânia*, meus guias de toda a vida, que mesmo longe, exerceram papel fundamental para que eu conseguisse terminar essa etapa de minha vida.

Ao sempre companheiro *Deco*, pela paciência, pelos muitos momentos compartilhados e conversas “metodológicas” que tivemos ao longo de nossas dissertações, *não sei poderia descrever sua importância em minha vida*;

E à Fundação Getulio Vargas, pela concessão da Bolsa GV-Pesquisa e a todos os professores do Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo, pelo conhecimento transmitido e por proporcionar o encontro de alunos com experiências tão diversas, tornando o aprendizado muito mais rico e interessante.

A Casa da Ficção tem um milhão de janelas.

Henry James

E assim estou aqui. Aqui nas ilhas,
a vegetação ainda tem a preponderância, e o homem precisa lutar,
nem que seja apenas para fazer notada sua presença.
Aqui é maravilhoso, os ventos alísios sopram o ano inteiro, e
desconfio ser muito improvável que desperdicem bombas
em uma parte tão pouco freqüentada da ilha,
e mesmo em qualquer parte dela.

Paul Bowles – Páginas de Cold Point

RESUMO

Esta dissertação examina o processo de produção de políticas públicas de turismo no Brasil e a institucionalização de instâncias participativas em âmbito federal. Para tanto, toma como objeto de estudo o Conselho Nacional de Turismo e seu funcionamento entre os anos de 2003 e 2006, com o propósito de identificar e analisar sua dinâmica política, considerando suas atribuições e sua representatividade.

Com base em parâmetros teórico-conceituais advindos da Ciência Política e da Administração Pública, estabelece seu método de análise em dois pilares: de um lado, o contexto da criação e conformação de instâncias participativas no exercício da democracia e, mais especificamente, do crescimento dos conselhos de políticas públicas como instâncias deliberativas e de outro, as dinâmicas de interação - e competição - dos atores e grupos de interesse sobre a produção das políticas públicas de uma forma geral e, mais enfaticamente, considerando as especificidades das políticas de turismo.

A partir da apreciação de tais parâmetros, a pesquisa tem como objetivo construir uma análise sobre as contradições e limitações deste órgão, que se apresenta simultaneamente como um instrumento participativo no contexto da democracia deliberativa e como mecanismo de governança junto à produção das políticas públicas de turismo.

Palavras-chave: Formulação de Políticas Públicas, Políticas Públicas de Turismo, Sistemas Nacionais de Turismo, Conselho Nacional de Turismo, Representatividade.

ABSTRACT

This work examines the tourism policy process in Brazil and its institutional realm of participative stances in federal level. For that end, it observes the Brazilian National Tourism Board – BNTB and its functioning during the 2003-2006 period with the purpose of identifying and analyzing its political dynamics considering its attributions and representativity.

Taking as a starting point some theoretical studies from Political Science and Public Administration, this research bases its analytical procedures on two perspectives: on one side, on the constitution of participative stances in the exercise of democracy, namely, on the increase of public policy councils as deliberative stances and, on the other, on the interaction dynamics

between different actors and interest groups in the production of public policies in general, mainly, considering the specifics of tourism public policies.

This way, this research aims to build an analysis on the contradictions and limitations of the BNTB that is, simultaneously, a participative stance in the context of deliberative democracy and as a governance mechanism towards the tourism policy process.

Keywords: Public Policy Making, Tourism Public Policies, Tourism National Systems, National Tourism Board, Representativity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	001
1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	007
1.1. O Estudo das Políticas Públicas: Teorias de Análise	007
1.1.1. O Modelo de Sabatier: as Coalizões Advocatórias	020
1.2. Possíveis estudos sobre o Conselho Nacional de Turismo	030
1.3. Procedimentos Metodológicos	033
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E SISTEMAS NACIONAIS	036
2.1. Estado e Atores na produção de políticas públicas de turismo	037
2.2. Configuração dos Sistemas Nacionais de Turismo	048
2.2.1. Instâncias Participativas: Experiências Internacionais	053
3. O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	061
3.1. Formalização da Intervenção Estatal no Turismo Brasileiro	061
3.2. Fortalecimento da Gestão Nacional e Desenvolvimento do Turismo	069
3.3. Liberalização de Mercado e esvaziamento das funções do Estado	076
3.4. O ideário da descentralização e o Estado como promotor da articulação do setor	084
4. O GOVERNO LULA E A GESTÃO DO TURISMO	096
4.1. A criação do Ministério e o fortalecimento das estruturas políticas	096
4.2. A Política Nacional de Turismo 2003-2007 e seus programas	102
CONCLUSÕES	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
ANEXOS	120

INTRODUÇÃO

Esta dissertação toma por objeto de estudo o Conselho Nacional de Turismo – CNT, com o objetivo de analisar a dinâmica de produção de políticas públicas no âmbito dessa instância participativa.

O órgão possui uma história peculiar de constituição, que coloca em uma posição diferenciada em relação à maior parte dos Conselhos de Políticas Públicas criadas no cenário pós 88 para atuar como instâncias participativas na formulação de políticas públicas.

Contrariamente, o Conselho Nacional de Turismo - CNT foi criado em plena ditadura militar através do decreto-lei 55/1966 e possuía amplas funções deliberativas e uma representatividade muito restrita. No fim do regime, o CNT perde então significância e apenas começa a ganhar contornos parecidos aos demais conselhos de políticas públicas a partir do ano de 2003.

Dessa forma, a dissertação pretende analisar o órgão entre os anos de 2003 e 2006, procurando entender sua dinâmica política, atribuições e representatividade através de diversos fatores:

- primeiramente, através de seu legado histórico, que revela aspectos importantes, como a conformação do turismo como campo de políticas públicas no Brasil e o grau de articulação do setor;
- através de seu contexto de recriação, que remete ao período de transição entre o governo FHC e o governo Lula e os contornos que assumiu nessa última gestão a partir do direcionamento político dado à atividade, como a criação de um ministério exclusivo e a articulação do Estado com as forças produtivas do setor;
- através das tendências internacionais, que inserem as decisões políticas tomadas a seu respeito em um aspecto mais amplo que leva em conta recomendações da Organização Mundial do Turismo - OMT e modelos adotados por países de maior sucesso na organização do turismo;
- e, por fim, através da interação dos atores que fazem parte do órgão – agentes estatais do ministério do turismo e de outros ministérios, principais entidades representativas, bancos e empresas estatais – a partir do qual é possível aprender o grau de

legitimidade de suas representações, bem como a sua influência que exercem sobre a produção das políticas públicas.

A pergunta que guia essa dissertação, com base nos fatores acima citados, é quais são as contradições e limitações desse órgão, que hoje vem se configurando como uma instância participativa, formalmente consultiva, e que ao mesmo tempo atua como mecanismo de governança junto a Política Nacional de Turismo? Ou seja, como essa instância vem se consolidando com funções, a princípio contraditórias, como de formuladora, co-executora e de monitoramento das políticas?

A dissertação dessa forma, busca analisar quais limitações inevitavelmente aparecem diante de questões como a formação e competição de grupos de interesse sobre a formulação das políticas públicas de turismo, o auto interesse de alguns membros sobre a execução das mesmas e a isenção no monitoramento dos trabalhos desenvolvidos pela esfera do Executivo, quando o órgão é parte constituinte desta.

O estudo de tais aspectos revela-se de extrema importância, quando considerados os debates contemporâneos realizados na ciência política acerca do papel dos conselhos de políticas públicas no âmbito da democracia deliberativa. Por um lado questiona-se a legitimidade dos membros em representar todos os interesses da sociedade civil. Por outro, questiona-se se podem ser órgãos co-formuladores de políticas públicas e ao mesmo tempo exercerem a função de *accountability* (responsabilização através do monitoramento da esfera estatal).

Também apresenta alto grau de relevância no contexto dos estudos desenvolvidos no campo do turismo, uma vez que apesar da atuação governamental mais estruturada sobre a atividade nos países desenvolvidos remontar à década de 1960, poucos estudos têm sido desenvolvidos sobre suas formas de intervenção, o conteúdo e a evolução de suas políticas, bem como os modelos de gestão que vão sendo desenvolvidos ao longo das mudanças do Estado enquanto organização político-administrativa, tanto em âmbito internacional, e mais ainda, nacionalmente.

Em verdade, o turismo, enquanto campo científico de estudos, revela-se ainda muito fluído, carente de estudos mais estruturados empiricamente e com diversas lacunas de conhecimento na sua interface com a sociologia, a psicologia, o urbanismo, as ciências sociais, a administração pública e tantas outras áreas. A presente dissertação, dessa forma, tem como importante pressuposto, contribuir para o aumento do intercâmbio teórico entre o campo de

estudo do turismo e das ciências políticas no Brasil, ampliando a gama de fatores que permitem uma melhor compreensão da lógica, da dinâmica e da organização do envolvimento do Estado no setor turístico.

Grande parte dos estudos desenvolvidos sobre as políticas públicas de turismo têm se concentrado na esfera do planejamento, ligados muito mais à lógica urbano-territorial e ambiental e sob influência dos preceitos do turismo sustentável, levando os autores a retratar as políticas a partir de um olhar excessivamente técnico. Isso significou atribuir demasiado valor aos instrumentos de planejamento como ferramentas ordenadoras essenciais ao alcance do ideário do desenvolvimento sustentável, sem considerar importantes condicionantes desse processo como a autonomia relativa do Estado e sua real capacidade de atuar como coordenador neutro e isento no processo de construção das políticas ou mesmo as variáveis intervenientes na implementação das políticas públicas. Tais insumos advêm, em sua maioria, dos estudos realizados no campo das ciências sociais e que mesmo se revelando fundamentais para entender a conformação de qualquer área política, têm sido pouco explorados nos estudos do turismo.

No rol dos estudos que contemplam essa vertente analítica acima citada destacam-se, nas pesquisas sobre as políticas nacionais, aquelas que têm procurado identificar as mudanças nas formas de intervenção e dos desenhos institucionais adotados pelo Estado ao longo do desenvolvimento da atividade, tais como os arranjos público-privados ou a criação de órgãos estatais de administração indireta. Internacionalmente, destacam-se autores como Hall e Jenkins (1994, 1995, 1997, 2004)¹, Pearce (1992)², Cullingsworth (1997)³, Elliot (1997)⁴ e Bramwell (1999)⁵. No Brasil, praticamente não há trabalhos de destaque na área, excetuando-se as pesquisas pioneiras de Beni (1991), Joandre (1992) e Cruz (2001).

Entretanto, não há estudos no Brasil que tenham como enfoque especificamente a influência que os atores relacionados à atividade turística exercem sobre a formulação das políticas nacionais, muito embora, a questão da diversidade de interesses e atores em uma política

¹ As obras citadas são as seguintes: *Tourism and Politics Policy, Power and Place* (1994); *Tourism and Public Policy* (em co-autoria com JENKINS, 1995) e *Tourism Planning and Policy in Australia and New Zealand: Cases Issues and Practice* (em co-autoria com Jenkins, 1997) e *Planejamento Turístico: Políticas, Processos e Relacionamentos* (publicado no Brasil em 2004).

² PEARCE, D. G. *Tourism Organisations*. Longman: 1992.

³ CULLINGSWORTH, B. *Planning in the USA: Policies, Issues and Processes*. Routledge, 1997.

⁴ ELLIOT, J. *Tourism: Politics and Public Sector Management*. Routledge, 1997.

⁵ BRAMWELL, B e SHARMAN, A. "Colaboration in local tourism policy making" in *Annals of Tourism Research*, 26(2):312-328, 1999.

setorial como a de turismo já tenha sido verificada por vários autores (BRAMWELL, 2004; HALL, 2001; MCINTOSH et al, 2000; LICKORISH e JENKINS, 2000; CAVALCANTI e HORA, 2002).

Cabe ressaltar que a literatura existente tende a lidar com a diversidade de interesses e atores, muitas vezes, com um teor normativo, atribuindo ao Estado o papel de articular de forma isenta, defendendo o interesse público e construindo políticas harmônicas, que contemplem o interesse da maioria. Para tanto, os textos enfatizam o caráter participativo na formulação de políticas.

Segundo Hall (2001), a questão do governo como defensor do interesse público ou comum encontra-se no centro das questões que cercam o papel que ele desempenha na atividade, pois isso remete à natureza democrática do planejamento e da elaboração das políticas e à sua posterior legitimidade na esfera pública. Conclui que “se o governo deve desempenhar o papel de defensor dos interesses gerais e, mais especificamente, se o planejamento público turístico deve defender os interesses de toda a comunidade e não apenas interesses turísticos setoriais de curto prazo, então se deve dar cada vez mais atenção à maneira pela qual se organizam os arranjos institucionais do envolvimento do governo no turismo e aos instrumentos com os quais ele intervém para atingir as metas políticas e de planejamento turístico” (Hall, 2001:195).

Assumindo que o setor apresenta um quadro de heterogeneidade, alguns países têm lidado com a questão a partir da criação de instâncias participativas de debate e, por vezes, de deliberação, com o objetivo de produzir políticas mais harmônicas e também para criar uma espaço de legitimação das políticas formuladas que facilitem sua aceitação e implantação em todo o território nacional.

No Brasil, nenhum estudo foi realizado sobre o Conselho Nacional de Turismo desde a sua criação, em 1966, até o presente momento. Não há literatura no país que contextualize o processo de formulação das políticas públicas nacionais de turismo aos desenhos institucionais adotados pelo Estado e aos seus mecanismos de participação e governança.

Além disso, não há literatura que relacione a gestão do turismo no governo Lula à sua formação. E se o alto grau de ineditismo dessa dissertação por si só pode não ser suficiente para justificar seu desenvolvimento, cabe ressaltar ao mesmo tempo a importância da atividade turística como o terceiro item na pauta das exportações mundiais, atrás somente da indústria de armamentos e do petróleo, responsável pelo emprego de aproximadamente 20% da mão de obra

mundial, segundo dados de 2002 (RABAHY, 2003). Ao atingir tamanha significância, o turismo passa definitivamente à pauta das políticas de desenvolvimento na agenda governamental tem sido inserida sistematicamente em todos os países, com maior ou menor expressividade. No governo brasileiro, o orçamento da pasta aumentou 670% nos últimos três anos de acordo com dados do ministério, demonstrando o crescimento de sua prioridade,

Desta forma, essa dissertação pode contribuir para a formação de novas agendas de pesquisa que procurem ir mais a fundo nos processos de formulação de políticas públicas de turismo, relacionando aos desenhos institucionais adotados pelo Estado e às políticas produzidas, quando entendidas como fruto da interação de diferentes pontos de vista e interesses.

Para o seu desenvolvimento, o capítulo um aborda os fundamentos teóricos e metodologias, procurando explicar os parâmetros teórico-conceituais no qual se baseia para se debruçar sobre o objeto de estudo. Um dos pilares concentra-se nos estudos sobre a criação de instâncias participativas no contexto da democracia deliberativa; o outro ponto de partida adotado são as teorias de análise sobre as políticas públicas, sintetizando suas diversas vertentes e elucidando àquelas de maior importância para o trabalho.

A metodologia é em seguida desenvolvida, a partir dos fundamentos teóricos, baseando-se na coleta de dados secundários e primários que dêem conta de todas as variáveis definidas como exógenas ao objeto de estudo – contexto internacional, orientação política do governo de Lula e legado histórico de constituição do CNT – e endógenas – atribuições e regras de funcionamento, interação dos conselheiros e posicionamento dos mesmos em relação ao órgão e atuação do ministro e equipe, que constitui a presidência e mesa diretora e conduz os trabalhos, possuindo o poder de veto sobre as votações.

No capítulo dois, é realizada uma contextualização internacional dos sistemas nacionais de turismo – estruturas de gestão do turismo formada pelos órgãos federais/centrais, regionais e locais – e a instituição de instâncias participativas no nível central, a partir de estudos da OMT e informação de alguns países. Também é apresentada uma revisão de literatura sobre as fases do Estado, a interação de seus atores e seu reflexo nos tipos de políticas de turismo empreendidas.

No capítulo três é apresentado o histórico das políticas públicas de turismo no Brasil e a constituição e atribuições do Conselho Nacional de Turismo ao longo desse processo evolutivo, procurando relacioná-lo à lógica maior das fases do Estado Brasileiro.

No capítulo quatro, é elaborada uma breve explanação sobre a instalação do governo Lula, o direcionamento dado à pauta do turismo, o contexto de criação do Ministério do Turismo, da formulação do Plano Nacional de Turismo e a nova conformação do Conselho Nacional de Turismo. São também apresentados os principais programas e ações desenvolvidas ao longo dos três anos e meio de gestão.

No capítulo cinco é apresentado, por sua vez, o resultado da pesquisa de campo realizada sobre o funcionamento do Conselho Nacional de Turismo entre os anos de 2003 e 2006. São debatidas questões acerca do processo de construção desse espaço participativo que envolve a articulação do setor sobre a Política Nacional de Turismo e da dinâmica das reuniões de instalação e funcionamento das câmaras temáticas. Também é realizada uma análise sobre a opinião da equipe do ministério acerca do funcionamento, representatividade e consolidação desse órgão.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões do estudo, retomando a análise sobre as contradições e limitações desse órgão na sua atuação como co-formulador, co-executivo e fiscalizador da Política Nacional de Turismo.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

1.1. O Estudo das Políticas Públicas: Teorias de Análise

Para entender as teorias de análise sobre a produção das políticas públicas é necessário destacar primeiramente os principais elementos que compõem o entendimento do que seja uma política pública, analisando a evolução dessa área de estudo no campo da ciência política.

Theodoulou (1995) destaca que a primeira idéia contida no âmbito de uma política pública é que se deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que efetivamente fazem, ou seja, que a inatividade é uma importante face das atividades governamentais⁶. Além disso, há quatro idéias adicionais em sua percepção: deve-se ter a noção de que a política pública envolve todos os níveis de governo e não está necessariamente restrita aos atores formais, sendo a participação de atores informais de extrema importância na produção das políticas; também é necessário entender que a política pública não remete somente às regras legislativas, ordens executivas e regulamentações, mas trata-se de um curso intencional de ação cujo objetivo é atingir uma meta determinada; por fim, uma política pública é um processo de curto e longo prazo, uma vez que não envolve somente a decisão que gera uma lei ou programa, mas também ações subseqüentes de implementação, consolidação e avaliação.

Os elementos apresentados pela autora resumem boa parte das várias definições de políticas públicas existentes, que ora enfocam aspectos estruturais ou procedimentais (estabelecimento de um objetivo / meta, definição de um curso de ação a ser implementado, legitimação das ações e implementação), ora o processo decisório do governo ou ainda, as mais recentes, observam a interação e competição entre os atores no sistema político, composto pelas chamadas “comunidades políticas”.

Em meio à diversidade de definições, cabe destacar a adotada por Marques (2003:47) que resume bem essa última corrente, representada pelos autores mais recentes:

Políticas Públicas são definidas pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Essas dinâmicas são fortemente

⁶ Esta idéia também está presente na definição de política pública fornecida por Dye (1987:1), quando afirma que “política pública é o que os governos decidem fazer ou não”.

influenciadas por legados, já que tanto o ambiente institucional e as redes, como a própria política pública, são historicamente construídos. Esses legados, assim como diversas “estruturas” presentes em cada caso (econômicas, relacionais, espaciais e institucionais) definem instrumentos de poder diferenciados para os atores políticos potenciais, tornando alguns deles mais capazes de fazer valer seus interesses do que outros, além de conduzir alguns atores potenciais em direção à irrelevância.

Tal definição é importante porque destaca a interrelação entre o processo de produção de políticas públicas e os tipos de políticas produzidas. Primeiramente, é destacado que o processo de produção de uma política pública é fruto da interação dos atores interessados, que formam uma comunidade política, no interior da qual competem para atingir seus objetivos políticos. Portanto uma política pública é resultado de uma competição entre diversos pontos de vistas e interesses que se fazem refletir nos instrumentos de poder adquiridos e, posteriormente, na definição das próprias políticas.

Além disso, é enfatizado o papel das instituições onde as políticas são discutidas e produzidas (câmaras legislativas, diferentes esferas governamentais), do legado histórico (processo evolutivo e de aprendizado em relação àquela política) e também o ambiente relacional dos atores (grupos do qual fazem parte e relações pessoais e econômicas estabelecidas).

Também é importante distinguir algumas diferenças e aproximações entre a ciência política e o estudo das políticas públicas, hoje considerada um subcampo da primeira. O desenvolvimento da ciência política tem longas histórias, podendo ser remetida a Platão, Aristóteles e mesmo à obra de Maquiavel (“O Príncipe”), no processo de formação dos Estados Nacionais Europeus e seguindo daí em diante por uma extensa literatura que analisa os regimes e sistemas políticos e os vários caminhos pelos quais o poder é exercido, sendo utilizado para a alocação de recursos e benefícios para determinados grupos de pessoas em detrimento de outras (BIRKLAND, 2001). Já o estudo das políticas públicas não floresce como campo científico até a segunda metade do século vinte.

Foi a partir da década de 1950, no pós Segunda Guerra Mundial, que as políticas públicas passaram a ser vistas como unidade de análise. Ganham destaque nessa ótica os aspectos do processo de produção das políticas públicas e a atuação dos atores estatais e não-estatais envolvidos no mesmo (MCCOOL, 1995; BIRKLAND, 2001; THEODOULOU, 1995; FARIA, 2003).

O desenvolvimento de estudos voltados às políticas públicas ocorreu devido a um processo de crescimento do tamanho do Estado, complexificação das suas atribuições e, conseqüentemente, do número de programas empreendidos, que tinham como metas solucionar problemas nunca antes enfrentados pela esfera pública. Este novo Estado emergiu em meio ao contexto de necessidade de reconstrução social e econômica dos países europeus destruídos pelo conflito, sendo conhecido como o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

O *Welfare State* tinha como objetivos promover uma distribuição de renda mais eqüitativa, uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para as classes menos favorecidas e, em termos econômicos, foi marcado pela ativa intervenção estatal (Keynesianismo) e por um modelo organizacional burocrático conhecido como modelo weberiano (Abrucio, 1998).

Nesse contexto, os problemas enfrentados pelos governos tinham origem na sua operacionalização cotidiana, sendo voltados à formulação e implementação de programas e ações que pudessem dar conta das novas demandas da sociedade. Ham & Hill (1984:1 apud McCool, 1995:3) apontam que “a escala e aparente insolubilidade dos problemas enfrentados pelos governos das sociedades ocidentais industrializadas levaram os tomadores de decisão [*police makers*] a procurar ajuda para solução dos mesmos”. Parte desta ajuda veio na forma de pesquisas no campo das ciências sociais que tentavam dimensionar o impacto de vários programas governamentais e, em alguns casos, sugerir alternativas.

Entretanto, quando, no momento seguinte, surge uma demanda por trabalhos de análise de políticas públicas mais refinados teoricamente, fica evidente que boa parte dos estudos iniciais desenvolvidos não possuía grau de aderência suficiente para ser aplicado em novas pesquisas. Esta é uma das razões que fez com que se acirrassem discussões sobre as diferenças entre as pesquisas existentes na ciência política e no campo das políticas públicas. Sabatier (1991: 143-146) afirma que “aos olhos de muitos cientistas políticos, os pesquisadores de políticas públicas fizeram contribuições muito modestas no que tange ao desenvolvimento de teorias políticas razoavelmente claras, generalizáveis e empiricamente testadas”.

De fato, a aplicabilidade das primeiras teorias de análise criadas foram severamente questionadas, inclusive por pesquisadores da área, como apontam McCool (1995) e Sabatier (1991, 1993, 1999) ao afirmarem que o modelo de ciclos (processual) não era exatamente um

modelo causal, embora representasse um avanço significativo em relação aos primeiros trabalhos sobre políticas públicas substantivas, realizados na década de 1960.

Um trabalho pioneiro de destaque, precursor do modelo cíclico de produção de políticas públicas, foi desenvolvido por Harold Lasswell em 1951⁷, quando identificou seis características básicas que o estudo da formulação de políticas públicas e seu processo de execução deveriam conter: a interdisciplinaridade (em especial com os campos das ciências sociais, psicológicas e naturais), o empirismo (necessidade de estudos quantitativos, informações embasadas na realidade e interpretações responsáveis), megapolíticas (prioridade pelas questões básicas dos governos e da sociedade), complexidade teórica (modelos simples normalmente não são suficientes para abarcar estudos na área), aplicabilidade das pesquisas; e teor normativo / prescritivo das pesquisas.

O descontentamento com essa literatura pouco qualificada como teoria, desenvolvida ao longo da década de 1960, impulsionou a produção de novas teorias. Como consequência, e evoluindo a partir do trabalho inicial de Lasswell (1951), desenvolveu-se a corrente teórica que destacava a produção das políticas públicas como um processo estruturado, constituído por etapas subseqüentes. O grande expoente dessa corrente foi David Easton⁸ (1965), que enxergava a política pública como um sistema de respostas às demandas provenientes do meio ambiente (demandas que emergem da sociedade). O sistema político seria dessa forma, um mecanismo através do qual as demandas e suportes da população para com o Estado são combinadas para produzir políticas que melhor assegurem a estabilidade em longo prazo do próprio sistema político. As políticas produzidas geram novas demandas que levam posteriormente a novas políticas públicas e assim por diante, gerando um fluxo constante de políticas públicas (THEODOULOU, 1995; SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993).

Segundo Theodoulou (1995:4), esta teoria tem sido considerada como excessivamente conservadora por focalizar a estabilidade, muito mais que a mudança. Sua principal fraqueza, no entanto, reside no fato de que ela diz pouco sobre como as decisões são determinadas ou como os problemas chegam às instâncias decisórias.

Posteriormente vieram trabalhos como os de Jone (1977), Anderson (1979), Brewer and de Leon (1985), Peters (1986), Palumbo (1988) e Rushefsky (1990), que encerram as correntes

⁷ LASSWELL, Harold. "The Policy Orientation". In *The Policy Sciences*. Editado por Daniel Lerner e Harold Lasswell. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.

⁸ EASTON, David. *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.

do funcionalismo estruturalista e, mais especificamente, do ciclo político. Tais trabalhos vão além do anteriormente proposto por Easton, distinguindo as seguintes fases no processo de produção das políticas públicas: identificação do problema; introdução da agenda; avaliação de soluções, formulação da política pública e legitimação; implementação e avaliação. Estes estágios já são reconhecidos como integrantes de um grande sistema político caracterizado pelo federalismo, instituições políticas, opinião pública, cultura política entre outras condicionantes (THEODOULOU & CAHN, 1995; SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993; RIPLEY, 1995).

A importância da abordagem processual das políticas públicas reside na contraposição feita à análise institucionalista tradicional desenvolvida pela ciência política, que enfatiza a análise de instituições específicas como as instâncias legislativas ou executivas. O foco no processo de produção das políticas públicas fez que com se desenvolvessem estudos que analisassem tais etapas como comuns a quaisquer instituições.

Mais do que isso, o desenvolvimento desta corrente permitiu que se pudesse avaliar melhor os impactos das políticas, já que permitia enxergar com mais precisão a habilidade das instituições governamentais em atingir os objetivos das políticas. Ainda, a divisão da produção das políticas públicas em etapas permitiu que parte dos estudos se concentrasse em determinadas fases, permitindo gerenciar melhor as pesquisas empíricas e obter um refinamento teórico de cada uma. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) apontam que a partir disso, são desenvolvidos importantes estudos, especialmente na área de introdução de agendas (COBE e ELDER, 1983; KINGDON, 1995) e implementação de políticas públicas (PRESSMAN e WIDALVSKY, 1973; BARDACH, 1977; MAZMANIAN e SABATIER, 1989).

A primeira etapa do ciclo é a identificação de um problema e formação de uma agenda em torno do mesmo. A análise concentra-se em identificar como alguns problemas passam a ser considerados relevantes no sistema político e tornam-se alvo de atenção dos atores estatais e não-estatais em um determinado momento.

Para isso, Cobb e Elder (1983) estabelecem dois tipos de agenda: a sistêmica, formada por assuntos usuais da esfera governamental como saúde, educação, transportes, etc.; e a institucional, formada por assuntos que se tornam alvo de atenção especial junto aos tomadores de decisão. Um assunto normalmente só entra na agenda institucional quando há grupos de interesse advogando-o junto aos tomadores de decisão e estes passam a reconhecer a necessidade de intervenção governamental sobre o problema.

Porém a formação de agenda não apresenta um processo linear, uma vez que a ascensão de um assunto a uma condição especial de atenção junto aos atores de um sistema político depende da interação entre os diversos grupos de interesse que competem entre si pelos seus pontos de vista e interesses. Além disso, existe também certo grau de imprevisibilidade em alguns acontecimentos de grande impacto social, econômico e natural, que uma vez à tona podem mudar completamente a prioridade nas agendas durante um determinado período de tempo.

O que parece importante de ser apreendido é que a formação de uma agenda é um processo extremamente dinâmico e que não obedece a uma lógica pré-determinada. Condicionantes internas e fatores externos podem mudar a posição dos “jogadores” na competição, seja pela introdução de novos problemas seja pela apresentação de novas soluções à problemas emergentes. O que parece não ser ressaltado nos trabalhos sobre formação de agenda é que determinar uma agenda significa, para seus grupos advocatórios, maior acesso aos recursos políticos e materiais do sistema, ou seja, que além da luta pela predominância de certos valores, existe a motivação pela obtenção de ganhos, sejam eles em forma de *status*, poder ou de ganhos financeiros⁹.

Kingdon (1995:3) concebe a agenda como “a lista de assuntos ou problemas para os quais os atores governamentais e não-governamentais associados a uma área política estão prestando séria atenção em um determinado momento”. O seu trabalho provém um refinamento teórico sobre como ocorre a interação de tais atores para a formação de uma agenda política.

O modelo de *multiple streams* (múltiplas correntes) é baseado na interação entre problemas, políticas, soluções, participantes e oportunidades de escolha, tendo como base o modelo organizacional chamado de “*garbage can*”¹⁰. Existem então três correntes que acontecem simultaneamente dentro do sistema político: a dos problemas, a das políticas e a da política. A corrente dos problemas é formada por informações e atores que propõem diversas definições para

⁹ Esta é a visão proveniente do neo-institucionalismo da ciência política, mais especificamente da corrente do institucionalismo da escolha racional (MARQUES, 1996; HALL, 2003; SCHLAGER e BLOMQUIST, 1996; OSTROM, 1991) e que não parece ser ressaltada nos trabalhos de formação de agenda.

¹⁰ COHEN, M. D, MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. (1972) em “A garbage can model of organizational choice” in *Administration Science Quartely*, 17 (1): 1-25, desenvolvem a teoria de “garbage can”, que pode ser traduzida como lata de depósito, para designar uma organização em que idéias, atores, processos, soluções e oportunidades estão reunidos em um só lugar e interagem simultaneamente. Em suas próprias palavras: “uma organização é uma coleção de escolhas procurando por problemas, valores e sentimentos procurando por situações em que possam ser aplicados, soluções procurando por perguntas para as quais possam ter resposta, e tomadores de decisão procurando trabalho”. Kingdon, dessa forma, utiliza a teoria para ressaltar que não há nenhuma linearidade no processo de formação de uma agenda política e na produção de uma política pública, contrapondo-se dessa forma à teoria estruturalista e de ciclos.

os problemas. Já as políticas são formadas por atores que propõem soluções para os problemas e a política é formada pela movimentação dos grupos de pressão, pelas esferas legislativas e executivas (agências administrativas) e o “*national mood*”, ou seja, a opinião geral a respeito de determinado problema / questão. O modelo foi aplicado para explicar o processo de formação de agenda e determinação de políticas alternativas no âmbito do governo federal norte-americano nas áreas de saúde e transporte e depois utilizado também na comparação de políticas de privatização das telecomunicações, do petróleo e das ferrovias na Inglaterra e França.

A etapa de formulação das políticas públicas e legitimação apresenta como pontos de destaque o processo de emergência de soluções que se tornam insumos para a produção de políticas públicas e a diversidade de atores que participam do processo.

Em torno do primeiro ponto, que se refere à apresentação de alternativas para os problemas, desenvolve-se certa polêmica. Se a formação da agenda é um processo permeado por embates políticos e de interesses, a etapa seguinte, que avalia as possíveis soluções para os problemas, transformando-as em políticas públicas, seria diferente?

Para Kingdon (1995) os “*police entrepreneurs*” (empreendedores de políticas) têm justamente a função de estabelecer a ligação entre as idéias e os tomadores de decisão, aproveitando as janelas de oportunidade (*policy windows*) para que não só os problemas mas também soluções entrem na agenda. Dessa forma, a etapa de formulação já começa influenciada por todo o processo anterior de formação de agenda. Para os autores tradicionais do ciclo político, esta fase teria um caráter muito mais técnico do que político.

Um outro ponto importante, que se faz presente em várias teorias de análise, é quem participa do processo decisório e de legitimação. Para ilustrar isso é necessário fazer uma diferenciação entre os modelos teórico-conceituais tradicionais da teoria política (marxismo, pluralismo, corporativismo, institucionalismo) e aqueles produzidos a partir da década de 1970, que já procuravam abarcar a complexificação dos processos de interação e formulação, muitas vezes não hierárquicos e não formalizados, principalmente quanto ao intercâmbio de informações e recursos.

Um conceito tradicional na ciência política, na análise sobre a produção de políticas públicas, é o de “triângulo de ferro”, quando houve a superação da perspectiva pluralista¹¹ para identificar os políticos, burocratas e grupos de interesses como atores principais na formulação

¹¹ Destaca-se a obra de Dahl (1967), *Pluralist Democracy in United States*.

das políticas públicas. Ao longo da década de 1970, estudos deram início à difusão da idéia da multiplicidade de atores, após a aceleração do processo de globalização; são as chamadas *policy networks* (redes políticas)¹². Entretanto, na contra-corrente, Phil Cerny (2001)¹³ propõe a substituição do triângulo de ferro pelo pentágono, em que considera que os atores tradicionais – políticos, burocratas e grupos de interesse – ainda exercem papel central no processo de formulação das políticas públicas, mas acresce-se aos mesmos os mercados financeiros globais e as instituições financeiras internacionais e os atores não governamentais de atuação transnacional (FARIA, 2003).

Atribuindo importante papel às idéias e ao conhecimento na rede de atores, surge o conceito de comunidades epistêmicas, que segundo Haas¹⁴ (1992) são como *network of knowledge-based experts*, ou seja, uma rede de profissionais que possuem *expertise* e competência reconhecida e poder deliberativo em relação a certa política pública. Há importantes estudos acerca do impacto dessas comunidades nas áreas de política ambiental, comercial, de direitos humanos, de controle da proliferação de armas nucleares e regulamentação da pesca de baleia, por exemplo.

Por fim, cabe ressaltar a teoria de elites¹⁵, que aponta o processo de formulação das políticas públicas dominado por grupos relativamente pequenos de líderes influentes, que compartilham metas e objetivos. As políticas são o produto, portanto, das preferências da elite que está no poder, sendo adotadas pelos tomadores de decisão. Esta perspectiva é posteriormente utilizada para a formulação de novas teorias de análise de produção das políticas públicas, destacando-se dentre elas a ACF – *Advocacy Coalition Framework* (Teoria das Coalizões Advocatórias), desenvolvida por Sabatier (1993, 1999).

A perspectiva das coalizões advocatórias está interessada em explicar os padrões de mudança nas políticas públicas. Para isso, focaliza as interações no interior das e entre as distintas coalizões, cada uma formada por atores estatais e não-estatais que compartilham um conjunto de

¹² Em Hugh Hecló (1978). Segundo Faria (2003:25), entretanto, a partir do final da década de 1970 o conceito de redes vem se difundindo rapidamente, sobretudo na Inglaterra e Estados Unidos, havendo praticamente uma “vulgarização” do conceito, que se torna praticamente o “novo paradigma para a arquitetura da complexidade”, em suas próprias palavras.

¹³ CERNY, Phil. “From Iron Triangles to Golden Pentagles? Globalizing the Policy Process” in *Global Governance*. 7 (4):397-410.

¹⁴ HAAS, Peter. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” in *International Organization*. 46 (1): 1-35.

¹⁵ É desenvolvida pioneiramente por Wright Mills (1956) em *The Power Elites* e por Ralph Miliband (1969) em “Imperfect Competition” in *The State in Capitalism Society*.

crenças políticas e atuam dentro de um subsistema de políticas ou área setorial. O argumento defendido por essa vertente é que embora o processo de aprendizado político altere as políticas, só o fazem em um sentido secundário, mantendo o conjunto principal de crenças políticas, ou seja, o “núcleo duro de axiomas normativos”. Para analisar as crenças de cada coalizão advokatória é utilizado o modelo de estruturação do sistema de crenças criado na Teoria de Elites. Essa abordagem tem sido testada com êxito em áreas como política ambiental, educação, defesa, energia, regulação das telecomunicações, infra-estrutura, entre outras áreas e será abordado com maior profundidade no tópico seguinte deste trabalho.

Em relação ao processo decisório, é importante mencionar duas linhas teóricas que não tratam exatamente sobre a organização dos atores em torno de interesses e sua competição no processo decisório, mas procuram enfatizar como ocorrem as decisões no processo de formulação das políticas públicas, estabelecendo como modelos: o racional e o incrementalista.

O modelo racional encara o processo de decisão de maneira estruturalista e seqüencial: os problemas são identificados; todas as soluções são avaliadas; novas alternativas são consideradas e, por fim, uma delas é escolhida e adequada em política pública pelos tomadores de decisão. Esse processo de avaliação de opções e escolha seria pautado pelos critérios de custo-benefício delimitados pelos próprios tomadores de decisão.

Inúmeras críticas foram feitas a este modelo – tanto quanto ao modelo estruturalista de produção das políticas públicas – uma vez que não considera limitações significativas como a racionalidade limitada dos tomadores de decisão (Simon, 1958)¹⁶, a escassez de recursos para avaliar todas as alternativas ou a assimetria de informações (LINDBLOM, 1959, 1981; THEODOULOU, 1995).

Já o modelo incremental proposto por Lindblom (1959, 1981) parte de um pressuposto que os constrangimentos institucionais, a cultura política, a escassez de informações e principalmente a natureza complexa dos problemas alvo de determinadas políticas públicas levam o processo decisório a uma ótica incrementalista, ou seja, de mudanças gradativas e não de rupturas. Esse estudo ilumina um novo fator não abordado anteriormente, em que mais do que a identificação das etapas de um processo decisório, é necessário levar em consideração os diversos constrangimentos existentes, que impedem mudanças substanciais nas políticas públicas em curto

¹⁶ Herbert Simon (1958), em *Theory of Limited Rationality*.

prazo e também o processo de aprendizado em torno de uma política ao longo dos anos (*policy change*).

As duas últimas etapas do processo de produção de políticas públicas (implementação e avaliação) possuem literatura mais restrita, embora o número de estudos importantes venha crescendo. A etapa de implementação muitas vezes foi vista como consequência natural do processo de formulação e isso significava que uma política pública bem formulada teria uma boa implementação ou, ao contrário, o insucesso de um programa era visto como um erro de formulação, ocasionados pela não consideração de todas as variáveis envolvidas no processo.

Os estudos de Gunn (1978)¹⁷, Majone e Wildasky (1984) e o de Sabatier e Mazmanian (1980) introduziram uma análise mais realista sobre as variáveis que determinam o sucesso dessa etapa. Tais estudos vão na contra-corrente das teorias racionalistas de controle, que viam a implementação como um processo de planejamento, hierarquização (a estrutura administrativa deve ser hierarquicamente organizada para que os cargos mais altos de chefia possam assegurar a efetiva implementação) e controle (a estrutura hierárquica permite então que a execução seja *accountable* para os criadores da política).

Uma outra linha de trabalhos, influenciada pelo institucionalismo da escolha racional, enxerga o processo de implementação como um constante jogo de barganhas entre os atores, delimitando uma arena incerta, que produz resultados imprevisíveis¹⁸.

Majone e Wildasky (1984) apresentam contra-argumentação acerca das duas teorias acima citadas, que optam por denominar como as teorias da “implementação como controle” e “implementação como interação”. A primeira é criticada pelo fato de superestimar a etapa de formulação da política, quando na verdade formulação e implementação são auto-influenciáveis, afinal, em suas próprias palavras (1995:141): “que tipo de objeto é uma ‘política’ antes de ser implementado?”.

Esta teoria também ignora todos os problemas comumente abordados pela teoria política do relacionamento entre políticos e burocratas, uma vez que assumem que implementadores devem executar exatamente o que são ordenados a fazer, esquecendo que os burocratas da ponta (*street-level bureaucrats*) já são notoriamente conhecidos por lidarem com os problemas cotidianos de execução e funcionamento da máquina estatal à sua própria maneira. Dessa forma,

¹⁷ GUNN, A. “Why Implementation is so difficult?” in *Management Services in Government*, 33 (4). 1978.

¹⁸ Eugene Bardach (1977) foi uma autora de expressão dessa corrente. BARDACH, Eugene. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press, 1977.

negligenciam que a maior parte dos problemas enfrentados são desconhecidos na fase de planejamento, emergindo somente na implementação.

Já a “implementação como interação”, ao focar somente o processo de barganha, assume que a implementação tem o “processo como propósito”. Na visão dos autores, mesmo assumindo corretamente que o plano de implementação de uma política segue uma lógica completamente diferente de uma política já implementada, pode levar a uma concepção exagerada de que a própria implementação é a única recompensa para os atores envolvidos na mesma, quando há uma diversidade de outros fatores que podem influenciar a implementação.

Os autores sugerem que a implementação e a formulação das políticas são etapas que se influenciam mutuamente, uma vez que a primeira ocorre em um ambiente extremamente dinâmico, fazendo com que os objetivos, metas e formatos das políticas públicas sejam continuamente readequados em função do aprendizado da prática.

Sabatier e Mazmanian (1980) já estruturam a análise da implementação em torno do estatuto ou instrumento de política pública formal que rege esse processo, identificando a capacidade que o mesmo possui de endereçar toda a complexidade do problema a ser alvo da política, estruturando coerentemente a implementação. Também consideram as variáveis não-estatutárias que afetam a implementação: as condições sócio-econômicas e tecnológicas, a opinião pública a respeito do problema, o suporte do setor público e dos tomadores de decisão (*policy makers*), o comprometimento e habilidade da burocracia responsável pela implementação e, por fim, o comportamento dos grupos de beneficiários.

O processo de implementação é, por sua vez, dividido em cinco etapas a partir da elaboração de um estatuto ou documento básico: decisões das agências implementadoras (transformação dos objetivos da política em procedimentos operacionais e de regulação); o comprometimento dos públicos-alvos da política com as decisões de implementação; resultados efetivos da política pública; resultados mensuráveis da política percebidos pelo sistema político (elite política, grupos de interesse e tomadores de decisão); e a readequação do estatuto da política em função do aprendizado de implementação.

É possível perceber que, como consequência de uma arena de implementação de difícil controle, as políticas atingem diferentes graus de sucesso e produzem consequências muitas vezes inesperadas. A etapa de avaliação busca identificar as diferentes razões entre o distanciamento dos objetivos de uma política pública e seu plano inicial de execução, e os resultados

efetivamente atingidos. É importante ressaltar, entretanto, que a passagem de uma etapa à outra não é linear, uma vez que o processo de implementação envolve um período de consolidação para que seja possível identificar impactos relevantes, além de apresentar diferentes metodologias¹⁹.

Existem, portanto, variadas formas de avaliar uma política pública e uma literatura, que embora não seja extensa, é demasiadamente diversificada para o estabelecimento de metodologias mais generalizáveis. De maneira geral, existem duas formas mais consolidadas de avaliação: uma procura identificar quanto do marco lógico ou estatuto previsto conseguiu ser implementado e a outra procura avaliar os impactos produzidos por uma política pública em relação aos resultados desejados, ou seja, seu grau de eficácia e efetividade.

A primeira avalia a estrutura que envolve a produção e a implementação da política pública, assumindo que seus resultados estão atrelados à dinâmica da interação dos atores, recursos disponíveis e variáveis externas e institucionais inerentes ao sistema político no qual subexiste. Já a segunda, preocupa-se em criar indicadores e metodologias para mensurar resultados quantitativos e qualitativos que indiquem o grau de alcance dos resultados desejados. Trata-se, portanto, de uma visão tecnicista sobre a etapa de avaliação, que parte dos resultados finais para inferir as variáveis que os possam ter gerado (NACHMIAS, 1980; HOWLETT e RAMESH, 1995).

Uma outra dimensão importante da etapa de avaliação é o caráter político que a envolve. Existem avaliações de políticas públicas destituídas de interesse? Esta etapa poder-se-ia denominar neutra o suficiente para não ser influenciada pelos pontos de vista dos avaliadores ou de quem os contrata para desenvolver tal análise? Na literatura, costuma-se denominar esta corrente como “análise da política” (*policy analysis*). Trata-se basicamente um instrumento pelo qual os tomadores de decisão avaliam a continuidade de uma política ou a viabilidade de implementar políticas alternativas (NAGEL, 1990). A avaliação é, desta forma, usada como instrumento de justificativa para as decisões dos políticos, que procuram enfatizar seu caráter “neutro”.

Após apresentar todas as etapas usualmente reconhecidas no processo de produção das políticas públicas e as lógicas que a permeiam no ponto de vista das correntes advindas da teoria

¹⁹ Theodoulou (1995:90) apresenta no mínimo três metodologias de implementação, que na verdade, dependem das regras de execução estabelecidas pelos tomadores de decisão e pelas agência de implementação: a implementação programada (que procura prever todos os possíveis obstáculos já na fase de planejamento), a adaptável (que possui um grau de liberdade em seu plano de execução para adaptar-se à novas condicionantes) e não-implantação premeditada (propositadamente desenhada para ser implantada parcialmente).

política quando acopladas à premissa de que as políticas públicas são também o resultado de embates por pontos de vista e da competição pelo poder (dentre as principais elucidadas neste trabalho estão as lógicas racional, institucionalista, pluralista, de elites e a do triângulo de ferro), cabe ressaltar que nesse complexo universo teórico-conceitual os trabalhos mais recentes possuem, majoritariamente, uma marcante característica: envoltos em um cenário de complexificação das interações no universo inter e para-estatal, procuram associar as idéias contidas nas políticas públicas aos interesses de parte dos atores de sua respectiva comunidade política. Fazendo uso das palavras de Faria (2003:22), “se o campo da análise de políticas públicas se institucionaliza com a definição das políticas como variáveis dependentes, as variáveis independentes na interpretação da produção das políticas passam a ser, inicialmente, quase exclusivamente aquelas relacionadas ao poder”.

O autor sugere que as vertentes analíticas que mais se destacam atualmente são aquelas que buscam claramente reconciliar idéias e interesses, destacando-se a abordagem das coalizões advocatórias, desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993); a abordagem das múltiplas correntes (*multiple streams*), usualmente aplicada aos processos de formação de agenda nos estudos de Kingdon (1984, 1995); os estudos sobre comunidades epistêmicas de Peter Haas (1992); e o mais recente e ainda não tão explorado estudo de Goldstein e Keohane (1993)²⁰.

A aplicação dessas teorias no campo estudo das políticas públicas no Brasil ainda é escasso. Faria novamente aponta uma interessante conclusão (2003: 27):

Cabe notar que, com exceção da abordagem das *advocacy coalitions*, em cujo modelo há uma concepção implícita de democracia concorrencial, as demais vertentes analíticas aqui brevemente inventariadas parecem privilegiar certo viés cooperativo do jogo político (Radaelli, 1995). Se assim for, e como no universo político brasileiro o conflito é normalmente camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência de relações de tipo clientelista, sendo reduzido o papel do argumento e do convencimento, talvez seja legítimo indagar se essa ênfase na cooperação não poderia vir a ser um desestímulo para a adoção dessas perspectivas analíticas no país.

Compartilhando do ponto de vista acima elucidado, este trabalho terá como ponto de partida analítico a teoria das Coalizões Advocatórias desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith sem, entretanto, invalidar as contribuições das demais. Cabe ressaltar que a aplicação desta teoria no estudo da dinâmica do sistema político que envolve a produção de políticas públicas federais

²⁰ Goldstein e Keohane (1993) no livro *Ideas and Foreign Policy: beliefs, institutions and political change*.

de turismo no Brasil não será exaustiva e muito menos totalitária. O detalhamento de sua aplicação será desenvolvido no tópico três desta seção, mas antes será necessário apresentar com maior grau de detalhamento a teoria acima referida.

1.1.1. O Modelo de Sabatier: as Coalizões Advocatórias

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) contestam o modelo de ciclos (estágios metafóricos) de produção das políticas públicas, uma vez que este não considera a possibilidade da existência de múltiplos ciclos na produção das políticas públicas, bem como uma interrelação e influência entre as etapas tradicionalmente propostas. Segundo os mesmos, o modelo²¹ apresenta uma série de limitações uma vez que: não é um modelo causal (não explicando como a política vai de um estágio a outro); não oferece, portanto, uma base clara para testar hipóteses empiricamente; é impreciso em suas descrições (uma vez que não aponta como as etapas se influenciam mutuamente); oferece uma visão legalista, construída de maneira elitista (já que se concentra no núcleo estratégico de formulação da política e nas intenções dos legisladores ao elaborarem determinada política, negligenciando, por exemplo, a influência de outros importantes atores, como os “burocratas da ponta”²², que lidam diretamente com o público beneficiário); enfatiza o ciclo político como a principal unidade de análise e falha em prover uma integração entre o papel da análise política e do aprendizado político (*police oriented learning*) no processo de produção das políticas públicas.

Ao dialogar com as demais correntes da produção de políticas públicas, os autores diferenciam-se através da introdução da variável analítica “tempo”, que em sua teoria tem a função esclarecedora (*enlightenment function*)²³. O aprendizado político ao longo do tempo encerra em si uma multiplicidade de ciclos na produção das políticas públicas, que não necessariamente encaixam-se nas etapas discricionárias tradicionais. Nesse sentido, é importante

²¹ Sabatier e Jenkins-Smith (1993) referem-se ao modelo processual de produção das políticas públicas, composto pelas etapas de identificação do problema, introdução da agenda, adoção, implementação e avaliação da política como “*heuristic stage*”, ou seja, um modelo descritivo que ajuda a compreensão do processo, porém não encerra em si as causas do objeto observado (SABATIER, 1993:9).

²² Neste caso, o termo “top-down” foi traduzido como “elitista” e o termo “street-level bureaucrats”, como “burocratas da ponta”, que cremos ser a forma mais adequada para o entendimento de seu significado.

²³ Elucidando a afirmação acima, é importante acrescentar que embora na teoria estruturalista esteja implícita a noção de tempo, uma vez que as etapas ocorrem temporalmente, o foco da análise não é o tempo que cada etapa demora a ser cumprida, ou se no tempo, em virtude de um processo de aprendizado, retoma-se a etapas anteriores ou posteriores.

notar uma aproximação da teoria da *Advocacy Coalition Framework*, com o trabalho de Lindblom e Cohen (1979), que enfatiza o incrementalismo no processo de produção das políticas públicas. Trata-se, segundo o próprio Sabatier (1993) denomina, de um dos corolários da ACF, uma vez que o “efeito cumulativo” tem grande influência sobre a mudança nas políticas públicas, sendo apontado pela literatura de implementação como importante para analisar por completo o ciclo formulação – implementação – avaliação, bem como para obter um perfil mais preciso sobre o sucesso ou fracasso de um programa.

Empiricamente, isso não significa abandonar as etapas tradicionais na produção de políticas públicas, mas analisar uma determinada área política ao longo de um processo evolutivo, o chamado “*police oriented learning*”, em que a ACF está particularmente interessada em detectar. Esse direcionamento do modelo também tem como referência o estudo desenvolvido por Hecló (1974) quando analisa a política de *welfare* da Inglaterra e Suécia no início do século 20. Segundo o autor (1974: 36 apud Sabatier, 1993: 19): “o processo de aprendizado dirigido da política refere-se às alterações de pensamento ou intenções comportamentais ao longo do tempo, que resultam da experiência e referem-se à obtenção (ou revisão) dos objetivos políticos”²⁴.

Por outro lado, na teoria de Hecló as mudanças sociais e econômicas também assumem considerável importância em seu objeto de estudo – tais como as migrações populacionais, a emergência de novos movimentos sociais, eleições críticas (mudanças das coalizões dominantes no poder), mudanças macroeconômicas, a inflação e o desemprego – constituindo-se na principal base para as mudanças políticas.

Desta forma, a ACF assume que o “aprendizado político dirigido” é instrumental, ou seja, serve para que os membros da coalizão entendam melhor as variáveis do sistema para atingir seus objetivos políticos, daí o sentido “dirigido” ou “orientado” do aprendizado. Entretanto, cabe ressaltar que seu efeito ocorre apenas sobre os aspectos secundários do sistema de crenças da coalizão e por isso possui um papel limitado. Só há de fato mudanças no núcleo duro de axiomas da coalizão devido a fatores externos ao subsistema político.

Referência igualmente importante dos estudos de Hecló provém da importância atribuída aos especialistas (ou pesquisadores) de uma determinada área política, uma vez que conforme

²⁴ Tradução nossa.

gradualmente se aprendia mais com os vários aspectos do problema ao longo do tempo, novos caminhos eram experimentados pelos mesmos para atingir seus objetivos políticos²⁵.

Em resumo, de acordo com Hecl (1974), as mudanças políticas são frutos de mudanças de larga escala nos âmbitos social, econômico e político e também da interação de pessoas dentro de uma comunidade política, envolvendo competição por poder e esforços para desenvolver meios mais inteligentes de endereçar os vários aspectos do problema abordado pela política.

Dessa forma, a ACF enxerga a mudança das políticas públicas ao longo do tempo como fruto de três processos:

- O primeiro diz respeito à interação de coalizões concorrentes dentro de um subsistema político. Nesse sentido, é importante definir uma coalizão: “consiste no agrupamento de atores de instituições públicas e privadas em todos os níveis de governo que compartilham uma série de crenças políticas básicas e que procuram manipular as regras, orçamentos, pessoal das instituições governamentais de maneira a atingir seus objetivos ao longo do tempo” (Sabatier, 1993:5);
- O segundo processo remete às mudanças externas ao subsistema, relativas às condições sócio-econômicas, sistema político e insumos de outros subsistemas políticos, provendo obstáculos ou oportunidades para a competição entre as coalizões;
- O terceiro processo envolve os efeitos dos parâmetros estáveis do sistema, ou seja, as estruturas sociais e constitucionais existentes, sobre as limitações e recursos dos vários atores do subsistema.

A partir desses pressupostos, o modelo de análise ACF estabelece como premissa que o entendimento das mudanças nas políticas públicas requerem uma perspectiva de uma década ou mais. Além disso, enfatiza que o modo mais recomendável de realizar um estudo deste tipo é focalizar em um determinado subsistema político (*policy subsystem*).

Um subsistema político é entendido como o produto da interação de atores de diferentes instituições que seguem e procuram influenciar as decisões do governo em uma determinada área política. Essa concepção amplia a tradicional noção do triângulo de ferro (legisladores – burocratas – grupos de interesse), uma vez que assumem importância novos atores tais como

²⁵ O aprendizado permite que novos argumentos ou recursos sejam adicionados às discussões levadas a cabo pelas coalizões advocatórias. No caso do exemplo da poluição do ar nos Estados Unidos, extensamente explorado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), à medida que novos argumentos técnicos surgiam a partir das pesquisas desenvolvidas, o sistema de crenças dos pesquisadores se fortalecia.

jornalistas e pesquisadores, bem como as relações intergovernamentais, tomando como inspiração o caso específico dos Estados Unidos e seu sistema federalista.

Como unidade de análise, o “subsistema político” é constituído a partir da influência (e diferenciação) de várias correntes da ciência política. Há uma evidente preocupação em destacar as diferenças da unidade de análise “subsistema político” daquela adotada pelo Institucionalismo (ou Institucionalismo da Escolha Racional) e pelo Pluralismo.

A ACF admite que as regras institucionais afetam o comportamento individual, mas analisa essas regras como produto da competição entre as coalizões advocatórias ao longo do tempo. Expande, dessa forma, a análise das regras institucionais para identificar as escolhas racionais dos indivíduos dentro das organizações, incluindo na análise as mudanças orçamentárias e de pessoal. Uma outra diferença em relação ao Institucionalismo da Escolha Racional (Chubb & Moe, 1990 apud Sabatier, 1993) é a ênfase nas relações intergovernamentais, que advém substancialmente da literatura de implementação de políticas públicas.

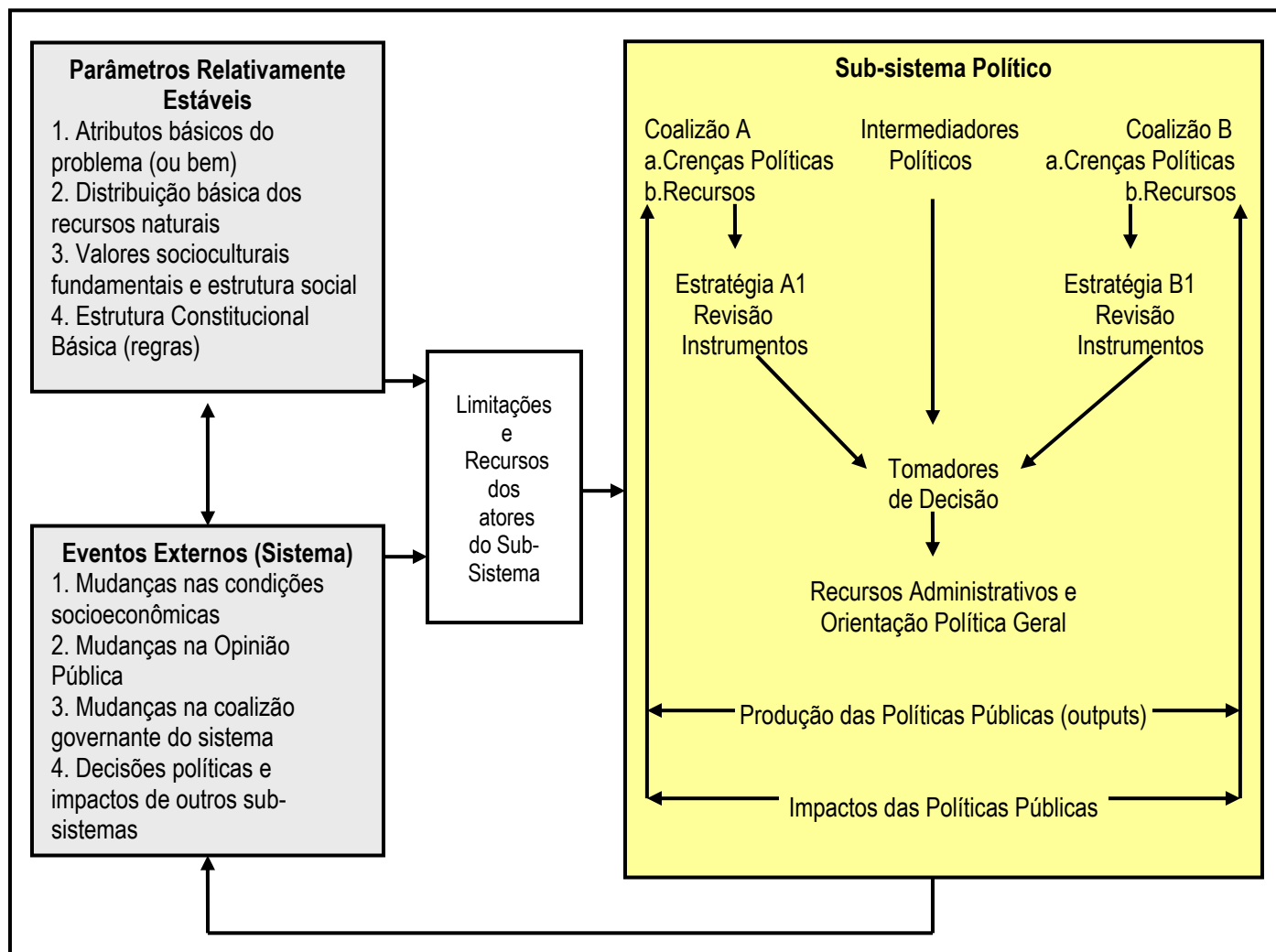
Com relação à teoria pluralista tradicional (Truman, 1951), a ACF também aceita a influência dos grupos de interesse sobre o desenho e o funcionamento das instituições governamentais, entretanto inclui uma nova gama de atores, como já mencionado, tais como políticos, burocratas, jornalistas e pesquisadores.

Como método, os autores enfatizam (1993: 36-37) que além de diferir e convergir com alguns aspectos da teoria estruturalista (estágios metafóricos ou *heuristic stage*), do Institucionalismo da Escolha Racional e do Pluralismo, possuem também semelhanças e divergências analíticas em relação a algumas das principais correntes teóricas sobre produção de políticas públicas da ciência política como as arenas de poder de Lowi (1977), as ondas (categorias) de Kingdon (1984), o “funil” de causalidade de Hofferbert (1974) e a teoria estadista (Skocpol, 1974; Swowronek, 1982)²⁶.

²⁶ Sem estender-se demasiadamente na explanação das diferenças e semelhanças do modelo de ACF às principais correntes analíticas sobre a produção de políticas públicas, vale ressaltar que em relação às arenas de poder de Lowi, Sabatier posiciona-se como divergente em relação à concentração da análise das políticas públicas nas etapas distributivas, regulatórias e redistributivas. Em relação aos *multiple streams* de Kingdon, é ressaltada a importância atribuída ao papel das idéias e do conhecimento no processo de produção das políticas, mas ressaltado que a ACF enxerga a “onda analítica” (das políticas) muito mais integrada à “onda política”, além de estender a análise para todo o processo e não somente às etapas de introdução de agendas e formulação das políticas. Em relação ao funil da causalidade de Hofferbert, a divergência concentra-se no fato de que a ACF enxerga que há dependência do subsistema político em relação ao sistema político geral e, por fim, em relação à teoria estadista, os autores diferem fundamentalmente da crença de que o Estado possa ser relativamente autônomo, mesmo em casos como a França.

O quadro 1 abaixo apresenta uma visão geral da *Advocacy Coalition Framework* (1993:18; 224)²⁷.

Quadro 1 – O Modelo ACF



Fonte: Sabatier & Jenkins-Smith (1993:18; 224)

Observe-se que a dinâmica da ACF é constituída pelas interações endógenas, que ocorrem no âmbito do sub-sistema político e pelas influências exógenas, quais sejam, dos aspectos relativamente estáveis ao longo dos anos e daqueles mais dinâmicos, denominados de “eventos externos”, constituintes do grande sistema político no qual o sub-sistema está inserido. A seguir são sucintamente explicadas as variáveis constituintes do ambiente endógeno e exógeno ao sub-sistema.

²⁷ Tradução nossa.

Os “parâmetros relativamente estáveis” no sistema referem-se:

- Aos atributos básicos do problema ou bem, objeto de uma determinada área de política pública (características-chave desse bem e necessidades de intervenção estatal sobre o mesmo);
- À distribuição básica de recursos naturais, ou seja, à quantidade existente de matéria-prima para produção daquele bem (relativas ao meio ambiente, como ar, água, minérios, vegetação, etc);
- Aos valores socioculturais e estrutura social existentes, que se referem à divisão de classes, grupos sociais, raciais e religiosos existentes (minoritários e majoritários), etc; e
- À estrutura constitucional, que determina o regime e sistema político adotado (democracia, presidencialismo, parlamentarismo, federalismo, etc) e as regras legislativas básicas.

Já os aspectos mais dinâmicos do sistema são formados pelas:

- Condições sócio-econômicas e tecnológicas – que podem afetar o subsistema substancialmente, inclusive sobredeterminando as “causas” das políticas públicas ou funcionando como elemento de suporte político às coalizões;
- Coalizões governantes – composição política (executivo e legislativo) em face de eleições, ou seja, mudanças ou permanência da coalizão dominante em um nível de governo, como os democratas e republicanos no governo americano ou coalizões de esquerda e direita no Brasil²⁸; e
- Decisões políticas e impactos de outros sub-sistemas – ao assumir que o sub-sistema apresenta grau de dependência em relação ao funcionamento do sistema como um todo, é correto assumir, conseqüentemente, que ele também apresenta um grau de relativa autonomia em relação ao demais sub-sistemas que compõem esse mesmo sistema geral.

A necessidade de focalizar a análise em um sub-sistema político é justificada em função da complexificação das intervenções estatais e da setorialização ou especialização das políticas públicas, estruturas governamentais e, portanto, dos próprios atores envolvidos em uma determinada política pública. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) apontam que há uma ampla

²⁸ Não entrar-se-á aqui no mérito da validade do uso do termo “esquerda” e “direita” para o caso brasileiro. Serve apenas para ilustrar que a possibilidade de subida de coalizões distintas ao poder podem afetar o funcionamento e a interação das coalizões no interior do sub-sistema político.

literatura que reconhece que as elites políticas relacionadas a uma área específica ganham relativa autonomia, ou seja, há um processo de insulamento²⁹.

Além disso, a multiplicidade de atores dificulta o processo de análise quando não focalizado, uma vez que o grau de conflitos internos entre as coalizões advocatórias dependerá de quanto os atores relevantes discordem dos aspectos “principais” e “secundários” de seus sistemas de crenças.

Portanto, para desenvolver uma análise ACF é necessário determinar um subsistema político e para isso é preciso delimitar suas “fronteiras” ou “limites”. Muitas vezes para conseguir fazer essa delimitação, é necessário iniciar os estudos através da análise de redes (*networking approach*) para que seja possível mapear os atores envolvidos naquela área política e, posteriormente, agrupá-los em torno de atores principais, disseminadores de crenças e opiniões, formando as chamadas coalizões. Um outro ponto recomendado é identificar a origem daquele subsistema político, que normalmente ocorre em função do negligenciamento por parte do Estado no tratamento de uma questão em específico, como por exemplo, a poluição do ar, as condições trabalhistas, etc.

Finalmente, chega-se ao cerne da ACF: a análise das coalizões e a identificação dos intermediadores políticos (*police brokers*). Sabatier e Jenkins-Smith enxergam a metodologia de agrupamento dos atores em torno das coalizões advocatórias superiores ao modelo institucionalista porque há um grande número de atores em torno das áreas políticas. A maioria dos sub-sistemas políticos, de acordo com os mesmos, possuem no mínimo 50 organizações nos vários níveis de governo e, no caso da visão institucionalista, há dificuldade em identificar a mudança de um indivíduo de uma organização à outra ou contabilizar as variações dos comportamentos de indivíduos em uma mesma instituição, como o Congresso por exemplo. Nas palavras dos próprios autores (1993:25):

Após considerar várias alternativas, concluí que o melhor meio para agregar os atores, para entender as mudanças nas políticas públicas por longos períodos de tempo era pelas “coalizões advocatórias”. (...). Eu acho esta estratégia de agrupamento superior a mais provável alternativa – aquela que enxerga as instituições formais como atores predominantes – porque na maioria dos subsistemas políticos há pelo menos de 50 a 100 organizações em vários níveis governamentais que permanecem ativas ao longo do

²⁹ Sabatier aponta para aprofundamento no tema, Griffith, 1961; Fritschler, 1983; Dodd & Schott, 1979; e Hamm, 1983.

tempo. (...). Além disso, modelos institucionais têm dificuldade em identificar a importância de indivíduos específicos que mudam de uma organização para outra dentro do mesmo subsistema (Heclo, 1978).

Entretanto, o número de coalizões advocatórias dentro de um subsistema é pequeno, variando de duas a quatro e, em alguns casos, chegando somente a uma, mas geralmente com grande estabilidade e sobrevivência ao longo do tempo. O estudo de caso de Brown & Stewart (apud Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 83-104) revelaram três coalizões que permaneceram estáveis ao longo do tempo: a coalizão pró-regulamentação, composta pelas grandes companhias aéreas, parte dos aeroportos menores e congressistas aliados; a coalizão anti-regulamentação, composta por companhias menores, aeroportos maiores, grande parte dos grupos de consumo, alguns economistas e suas alianças no congresso; e a coalizão da desregulamentação (o Estado gradualmente deixando de regulamentar algumas áreas), que emergiu posteriormente às demais e era composta por economistas acadêmicos, alguns grupos de consumo mais conservadores e outros membros congressistas.

Sabatier (1993:213) ressalta ainda a importância de considerar que as coalizões provavelmente demoram um tempo considerável para se formar e só conseguem sobreviver ao longo do tempo em um cenário de relativa estabilidade de conflito em torno de um problema ou área política. Além disso, um outro estudo de caso aponta para a possibilidade de que provavelmente as coalizões minoritárias têm maiores incentivos em permanecer coesas para aumentarem suas chances de atingir os objetivos, do que as coalizões dominantes, que parecem se tornar menos coesas ao longo dos anos³⁰.

Já os intermediadores políticos exercem a função de manter o nível de conflitos em limites aceitáveis, visando atingir soluções “razoáveis” para os problemas. Normalmente esse papel cabe aos cargos executivos de chefia (*chief executives*) como ministros ou burocratas do alto escalão. Implicitamente, esse papel é colocado ao Estado, uma vez que embora a esfera executiva possa ser cooptada por uma coalizão, sua função básica é a de manter-se, na medida do possível, neutra aos debates políticos.

Os resultados dos estudos de caso demonstram que o papel desses executivos é ainda maior como intermediadores quando a disputa política é caracterizada por um alto grau de

³⁰ Nesse sentido, o estudo de Riker (1962) citado em Sabatier é importante para argumentar que coalizões dominantes normalmente procuram permanecer com o mínimo número de membros possível, porque dessa forma cada indivíduo maximiza seus ganhos.

complexidade técnica e intenso conflito político, pois acabam sendo os atores que mais entendem os argumentos de ambos os lados: os técnicos e os políticos (Gormley, 1986 apud Sabatier, 1993). É importante ressaltar, entretanto, que isso não significa que os mesmos não pertençam a uma coalizão, mas que normalmente se posicionam no ponto menos radical desta.

Os grupos de interesse ocupam, normalmente, os lados mais extremos nas coalizões, com seus membros dificilmente mudando de um lado a outro a não ser em função de fatores exógenos marcantes. Entretanto, tanto os pesquisadores como os burocratas de alto escalão, tendem a ser mais fluidos em seus sistemas de crenças. Esta percepção, obtida a partir do resultado de alguns estudos de caso, adiciona mais uma hipótese de pesquisa à ACF: “dentro de uma coalizão, as agências administrativas irão normalmente advogar posições mais centristas do que seus grupos de interesses aliados” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993:213). Na verdade, especialmente o estudo de caso OCS³¹, demonstra que burocratas normalmente simpáticos a uma coalizão podem tornar-se neutros ou mudarem de lado em função de eventos exógenos de “força maior”, tal como a eleição de um presidente ou governador inclinado à uma coalizão oposta.

Um outro ponto a ser destacado é que a ACF rejeita a hipótese de que “coalizões de conveniência”, que mudam muito sua composição e que são formadas por atores primordialmente motivados por interesses de curto prazo, dominem o cenário de produção das políticas públicas ao longo do tempo. Isso não significa, porém, que coalizões não possam ser formadas em torno de interesses econômicos ou organizacionais, muito pelo contrário, mas que o sistema de crenças deve ser forte e a coalizão coesa o suficiente para sobreviver às disputas políticas.

Por fim, é importante ressaltar que o intuito das coalizões advocatórias é transformar seu sistema de crenças em políticas públicas. A partir dessa concepção, estabelecem-se três pontos básicos na determinação de suas ações: a “teoria da ação referenciada”, que aponta que os atores analisam as alternativas de ações de forma individual³², mas sempre de forma referenciada ao

³¹ O estudo de caso “OCS” (*Outer Continental Shelf*) estuda a política de concessão e exploração de gás e petróleo nos Estados Unidos, em espaços não continentais. Pgs 149-176. Jenkins-Smith & St. Clair in Sabatier (1993).

³² Essa teoria é importante para embasar o fato de que dentro das coalizões políticas, os indivíduos posicionam-se de maneira a maximizar seus benefícios, mas sempre se posicionam de maneira referenciada ao grupo do qual fazem parte. O fato de permanecerem em uma coalizão indica que agir de maneira totalmente individualizada e auto-referenciada não representa maiores ganhos do que se estiverem ancorados por um grupo, ou seja, uma coalizão.

grupo a que pertence; a “teoria da racionalidade limitada”; e a teoria de que os subsistemas são compostos por elites políticas, mais do que membros do meio político geral³³.

Cabe ressaltar, entretanto, que o fato dos indivíduos pertencerem a uma coalizão e compartilharem das mesmas crenças não invalida a possibilidade de colocarem seu auto-interesse em primeiro lugar. Os estudos de casos revelam que na relação entre crenças e interesses, a predominância normalmente depende do tipo de coalizão. Nos grupos ligados ao meio ambiente, por exemplo, existe pouca tendência ao auto-interesse, ou seja, pouca probabilidade de que tais indivíduos mudem de coalizão. Entretanto, para os grupos mais materialistas (e isso inclui associações do *trade* e seus executivos), o auto-interesse material parece predominar.

Estas diferenças de comportamento revelam duas possíveis interpretações: ou a coalizão materialista trabalha em um sistema de “hierarquia invertida”, em que o interesse material determina crenças políticas “abstratas”, ajustáveis de acordo com o necessário - o que levaria tais membros a mudarem de coalizão de acordo com seus interesses - ou a aquisição de lucros é sua principal e mais profunda crença política. No primeiro caso, poder-se-ia definir a coalizão como de “conveniência”, como já citado acima, e que normalmente não possui força política para sobrevivência em longo prazo e no segundo caso, o modelo de estruturação do sistema de crenças continuaria válido.

Todos esses pressupostos são apenas pontos de partida. A pergunta que se coloca, em verdade é como estruturar o sistema de crenças das elites políticas? A estratégia básica da ACF é usar o sistema de crenças para prever suas mudanças ao longo do tempo e conseqüentemente, relacioná-las à produção das políticas públicas. Para isso, e com base na literatura de elites políticas, sugere uma metodologia para estruturar o sistema de crenças, dividindo-o em três categoriais estruturais: o núcleo duro de axiomas normativos (*Deep Core*); o núcleo de políticas (*Policy Core*), ou seja, de estratégias e posições políticas; e os aspectos secundários, constituídos por fontes de informações e instrumentos decisórios.

É oportuno concluir a presente explanação sobre a *Advocacy Coalition Framework* com a ressalva de que em todos os estudos de casos em que foi aplicada, várias revisões foram necessárias. Portanto, o aspecto fundamental a ser ressaltado em sua utilização não é provar sua infalibilidade empírica, mas que esta teoria de análise representa uma das formas de entender o

³³ *Theory of Reasoned Action* (Ajzen & Fishbein's, 1980); *Theory of Limited Rationality* (March & Simon, 1958; Nisbett & Ross, 1980) e trabalhos sobre *Police Elites* (Wilker & Milbrath, 1972; Cobb, 1973; Axelrod, 1976; Putnam, 1976: 87-93; Buttel & Flinn, 1978). Referências citadas em Sabatier (1993:30).

processo de produção das políticas públicas, analisando-o ao longo de vários anos e tomando como premissa o agrupamento de atores em torno de crenças políticas, uma vez que as disputas em torno das “soluções” para um problema que passa a ser alvo de uma política pública são sempre polarizadas em torno de alguns argumentos e posições chave.

1.2. Possíveis Estudos sobre o Conselho Nacional de Turismo

O Conselho Nacional de Turismo – CNT foi criado em 1966, através do decreto-lei n.55, tendo como atribuições principais a formulação da Política Nacional de Turismo, a supervisão de sua estrutura executora, a EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e a aprovação de financiamentos para o incremento da atividade do país.

Tratava-se, portanto, de um órgão com amplas funções deliberativas. Desde então, e principalmente com o fim da ditadura militar, suas atribuições e legitimação como instrumento participativo e decisório alteraram-se significativamente. Tendo sido extinto em 1991 e re-criado através de medida provisória no fim do segundo governo FHC, em 2001, o Conselho Nacional de Turismo tem se consolidado atualmente como um órgão colegiado de caráter consultivo, que tem como funções ajudar a formular a Política Nacional de Turismo, assessorar sua implantação e avaliação e propor ações e/ou programas que contribuam para o alcance das metas e objetivos governamentais.

De uma maneira geral, no cenário pós-88, os conselhos foram criados para serem canais formais de aproximação do Estado para com a sociedade, constituindo-se como instâncias participativas na formulação das políticas públicas, especialmente em temáticas sociais como a saúde, educação e assistência social. Muito se discute no campo da ciência política sobre o significado e os impactos do fortalecimento desses órgãos sobre a democracia representativa, ou seja, como um número limitado de atores pode representar os interesses de toda a sociedade, se as próprias eleições já exercem esse papel. [INSERIR CITAÇÃO]. A grande questão que se coloca na visão da sociedade civil, portanto, são quais os critérios que elegem determinado rol de atores como seus representantes e se a busca auto-interessada não acaba dominando esse processo.

Por outro lado, na visão do Estado, os conselhos, como pode ser percebido pelo rol de atribuições do CNT, acabam exercendo importante papel como mecanismos de governança junto às políticas públicas, tanto na sua etapa de formulação, como na implementação e avaliação. Isso

porque essa aproximação do Estado para com a sociedade representa a possibilidade de capturar com mais clareza suas demandas e entender todas as variáveis e condicionantes de um problema, alvo de uma determinada política pública. Consequentemente aumentam-se as chances de sucesso das políticas públicas.

Ainda, há uma questão importante, que é a legitimação da política pública e a obtenção do apoio político para que a mesma possa ser efetivamente implementada. A legitimação, ao menos na fase de formulação, deve ser idealmente adquirida junto aos atores com atuação relevante em uma área política. Nesse sentido, os conselhos tornam-se então, o espaço formalizado mais natural para a legitimação de uma política pública.

O Conselho Nacional de Turismo pode ser então entendido como um reflexo do subsistema político do turismo. Nesse órgão estão congregados todos os atores e grupos de relevância para a legitimação de qualquer política pública de turismo em nível nacional e, mais do que isso, os conselheiros representam todo o apoio político necessário para que as mesmas possam ser implantadas.

A definição de sua representatividade, que é determinada pelo governo, pode ser entendida, dessa forma, como produto da conformação do campo de atuação das políticas públicas sobre a atividade turística, que indica uma área ainda bastante fluida, interligada a diversas pautas governamentais (defesa, relações exteriores, desenvolvimento econômico, cultura, meio ambiente, transportes, trabalho e emprego e educação) e atores com papéis e poderes diversificados (grande e pequeno empresariado da hotelaria, da aviação e do agenciamento, jornalistas, pesquisadores, instituições financeiras de fomento, trabalhadores do setor, comunidades locais, etc.).

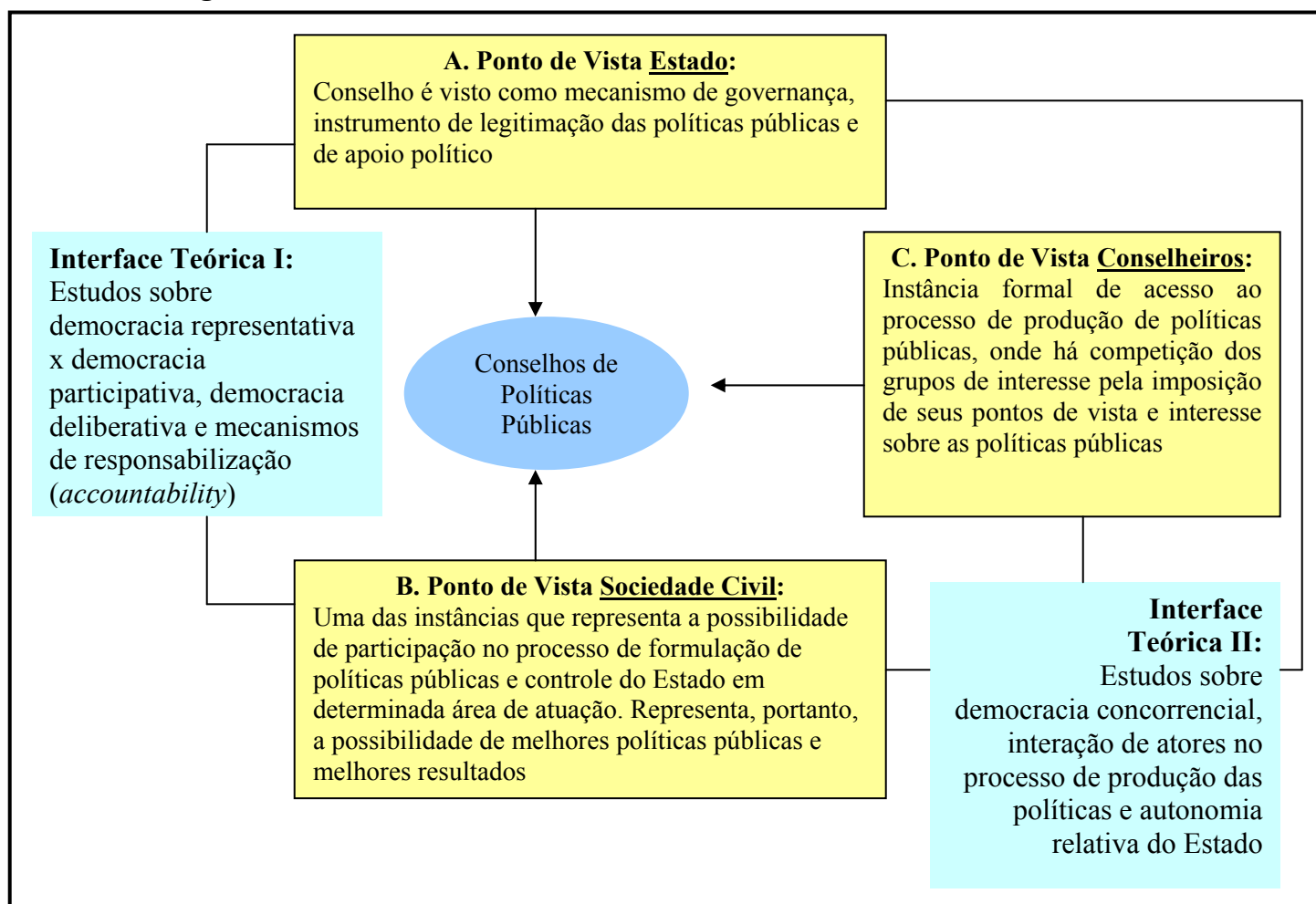
Por fim, há uma última forma de olhar os conselhos, que é a partir da visão dos próprios conselheiros. Por esse ponto de vista, os conselhos são instâncias institucionalizadas em que os grupos de interesses, motivados por valores ideológicos ou materialistas, competem para impor suas crenças no processo de produção de políticas públicas.

De maneira geral, os conselhos no Brasil são criados normalmente como instâncias que participam da formulação das políticas públicas e ao mesmo tempo têm a função de monitorar e avaliar sua implementação. São formados por atores governamentais e não-governamentais e, com variadas composições, na maioria são controlados pelo poder público, sendo vistos portanto

como parte integrante do Estado. Ganham força no cenário de redemocratização nas áreas sociais, passando a ter um caráter deliberativo.

A figura 1 apresenta uma figura-síntese sobre as diferentes visões intervenientes no estudo sobre os Conselhos de Políticas Públicas Setoriais:

Figura 1 – Diferentes Pontos de Vista Intervenientes no Estudo sobre Conselhos



Os diferentes pontos de vista acima ilustrados elucidam o direcionamento teórico que se pretende adotar ao longo do desenvolvimento dessa dissertação. A investigação aqui empenhada deverá dialogar de maneira secundária com a interface teórica I e tem seus procedimentos de pesquisa embasados na segunda interface teórica. Isso significa que mais do que analisar o Conselho Nacional de Turismo como instância participativa no processo de democratização das

políticas públicas de turismo, enfocando a perspectiva do relacionamento entre sociedade civil e Estado e sua interface com as teorias democráticas e de responsabilização social, o que se pretende é lançar luz sobre o processo de produção das políticas públicas neste setor, tomando como ponto de partida um órgão que congrega a interação entre estado e grupos de interesse, que por vez são teoricamente representantes dos principais pontos de vista da sociedade civil organizada diretamente relacionada com a temática.

A questão da representatividade do Conselho Nacional de Turismo e da legitimidade dos atores como representantes da sociedade civil não será discutida senão de forma secundária e somente a partir da visão dos próprios atores sobre o que entendem que deva ser o órgão em questão. Não se pretende, portanto, realizar nenhum estudo normativo sobre o que deve ser a representatividade ideal para um Conselho Nacional de Turismo a partir dos pressupostos teóricos que definem a natureza das políticas deste campo.

Outrossim, o objetivo dessa dissertação, como já mencionado, é detectar distanciamentos e convergências entre a perspectiva legalista (jurídico-institucional) sobre as atribuições do órgão, a visão dos atores estatais e a visão dos conselheiros. Além disso, elaborar um mapeamento inicial do processo de produção das políticas públicas federais de turismo tomando como ponto de partida o Conselho Nacional, uma vez que sua representatividade determina a interação entre diferentes ministérios (políticas de turismo como tema transetorial), diferentes esferas de governo (necessidade de descentralização das políticas de turismo) e dos principais *stakeholders*, representados por suas associações de classe, abarcando em uma mesma instância praticamente todas as interações existentes no subsistema político do turismo.

Uma vez explicada de maneira resumida as perspectivas secundárias e principais que permeiam este trabalho, cabe agora destacar o construto teórico-conceitual que guiará a definição dos instrumentos metodológicos.

1.3. Procedimentos Metodológicos

A natureza da pesquisa proposta é de caráter analítico-descritivo, procurando preencher lacunas no conhecimento de aspectos da Gestão Pública Brasileira do Turismo. Para tanto, o trabalho será baseado em procedimentos metodológicos qualitativos, o que de acordo com King

(1994, pg. 4) implica em focalizar um ou pequeno número de casos, o uso intensivo de entrevistas ou análise aprofundada de documentos, a utilização do método discursivo e a preocupação em compreender o objeto de estudo como um todo³⁴.

Para atender aos objetivos propostos, a pesquisa estará baseada nos seguintes procedimentos metodológicos:

- (i) Consolidação dos pressupostos teóricos;
- (ii) Elaboração de um estudo interpretativo, baseado em inferências descritivas a partir de informações empíricas sobre o objeto de estudo e o levantamento de casos comparativos que ofereçam padrões de similaridade para as perguntas genéricas que guiam este estudo; e
- (iii) Elaboração das conclusões do estudo, finalização da dissertação a partir do apontamento das contribuições e limitações de seus resultados e a possibilidade do estabelecimento de novas agendas de pesquisa.

Os pressupostos teóricos são consolidados a partir de uma revisão da literatura nacional e internacional – livros, teses e artigos científicos – que conceitue a noção de participação a partir da democracia deliberativa, o processo de produção de políticas públicas e o contexto de institucionalização de instâncias participativas no Estado Brasileiro.

Também, como parte da contextualização do objeto de pesquisa, é apresentada uma evolução das políticas públicas de turismo e seu relacionamento com as fases do Estado, incluindo uma breve explanação das instâncias participativas existentes no sistema nacional de turismo da Austrália e África do Sul.

Para análise do objeto de estudo – O Conselho Nacional de Turismo entre os anos de 2003 e 2006 - parte-se do diagrama de Sabatier para identificar o processo de produção de políticas pública de turismo no Brasil, constituído por variáveis endógenas e exógenas. Os aspectos analisados concentram-se na dinâmica política, a partir da representatividade do CNT, de suas atribuições e de seu funcionamento.

Para mapear as variáveis exógenas, ou seja, entender o significado do CNT a partir de um processo de contextualização são abordadas sua evolução histórica, a gestão atual na esfera executiva e o contexto internacional, que como já mencionado, parte das tendências

34 KING, Gary & KEOHANE, Robert & VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

internacionais em relação às instâncias participativas em alguns países e das recomendações da OMT – Organização Mundial do Turismo.

Já como material de cunho primário, são realizadas entrevistas junto ao ex-ministro de Esportes e Turismo da gestão FHC, à equipe do ministério e, mais especificamente, junto ao Secretário-Executivo do Ministério e Secretário de Políticas de Turismo e, por fim, a um dos conselheiros titulares.

Também é enviado um questionário para todos os conselheiros titulares (59 membros) e principais conselheiros suplentes (que possuem maior expressão nas reuniões), obtendo um índice de resposta próximo aos 20%.

Por fim, são analisadas e sistematizadas todas as pautas e atas das reuniões do conselho, com o intuito de entender como se posicionam os conselheiros nas discussões empreendidas, quais aqueles de maiores destaque (a partir de suas falas), quais agendas são debatidas, etc.

Por fim, com base em todo o material levantado, é elaborada uma análise sobre as origens que determinam a dinâmica política atual do Conselho Nacional de Turismo, principalmente quanto aos aspectos de representatividade, legitimidade e auto-interesse que têm pautado a participação de seus membros junto à formulação das políticas federais de turismo.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E SISTEMAS NACIONAIS

O turismo pode ser definido como uma atividade social e econômica. Sob a lógica social, é uma prática que atende às necessidades psicosociológicas das pessoas que viajam, gerando uma série de interações sociais entre turistas, trabalhadores do setor e a comunidade residente.

Como atividade econômica, o turismo organiza-se como um setor produtivo, formado por uma variedade de organizações com diferentes propósitos e estruturas, entregando genericamente um “produto turístico”. Este pode ser definido, de acordo com Beni (1998), como o conjunto da oferta de atrativos turísticos (naturais, culturais e artificiais) e a oferta agregada de serviços (transportes, agências de viagem, operadoras de turismo, meios de hospedagem, equipamentos de alimentação, recreação e promoção), sendo ancorado pela infra-estrutura básica de acesso, infra-estrutura urbana e pela superestrutura existente (ordenação jurídico-administrativa) no local visitado.

O produto turístico é dessa forma, produzido e consumido em um destino, ou seja, um espaço geográfico delimitado por sua conformação político-territorial. Isso significa que ele não atua sobre um espaço privado, diferentemente de uma fábrica ou uma empresa comum, mas sim sobre todo um território, que conforme apontado na definição acima, oferece seus recursos naturais e culturais, sua infra-estrutura básica, urbana e de acesso como matéria-prima essencial à sua produção. Dessa forma, o produto turístico e, portanto, o turismo como atividade econômica, deve limitar seu desenvolvimento às características jurídicas, políticas e territoriais do local visitado.

Essas três características – a natureza social da atividade, provocando a interação entre diferentes culturas; a diversidade dos tipos de organizações e serviços necessários à formação do produto turístico; e o fato de sua produção e consumo vincular-se à territorialidade – são a base para entender como o turismo se conforma como um campo intervenção estatal, em que diferentes atores e grupos de interesse influenciam e são influenciados pelo processo de produção das políticas públicas.

2.1. Estado e Atores na produção de políticas públicas de turismo

Como objeto de intervenção estatal, o turismo entra na agenda governamental dos países desenvolvidos relativamente cedo. Quando os efeitos da Revolução Industrial se fazem sentir sobre a grande massa de operários que reivindicava como direitos trabalhistas o aumento do tempo livre para dedicar-se à família e ao ócio, começa-se a notar certo envolvimento do Estado na atividade.

Mesmo que de forma não muito planejada, França e Inglaterra passam a adotar como política de apoio à indústria, o fretamento de vários trens para levar os operários às praias em seu único dia de folga, uma vez que o banho de mar tornara-se, na época, uma grande sensação nessas sociedades por acreditar-se que possuía propriedades terapêuticas (URRY, 2001; WHITEY, 1997).

Essa medida desagradou as camadas mais ricas, que não queriam ver seus balneários invadidos por hordas de operários. Tem-se, então, uma primeira conformação de embates típicos entre diferentes atores e grupos de interesse em torno de políticas públicas relacionadas ao tema do turismo local: famílias ricas lutando pelo isolamento dos balneários turísticos onde possuíam casas, companhias ferroviárias se vendo obrigadas a transportar passageiros em viagens pouco lucrativas, industriais temerosos pela produtividade de suas fábricas, o Estado adotando uma política de distinção social de lazer e destinando aos operários, balneários da classe média e, por fim, os proprietários de terrenos e casas dos mesmos vendo o valor de suas terras caírem vertiginosamente (URRY, 2001).

Já no século 20, no pós Segunda Guerra Mundial, as bases da estrutura atual da atividade turística começaram efetivamente a se esboçar devido, principalmente, ao desenvolvimento da aviação comercial e do carro como meio de transporte mais popular, do aumento do tempo livre e da renda de uma boa parcela da população dos países desenvolvidos e de sua reconstrução e recuperação econômica (ANSARAH, 1990).

Alguns autores (URRY, 2001; KRIPPENDORF, 2003) arriscam mesmo afirmar que o próprio turismo surge tipicamente como fenômeno de massa, resultante das mudanças ocorridas nas sociedades européias e americanas, que acabam por colocar a condição de turista praticamente à condição de um “ser moderno”, em que não viajar é não se encaixar nos padrões existenciais e de consumo da sociedade moderna. De acordo com Bezerra (2005), um segundo

tipo de política pública voltada ao bem estar dos operários se verifica na promoção do turismo social, em que, seja através dos sindicatos que instituía poupanças para financiar as viagens, seja através do fornecimento de subsídios estatais, havia uma noção implícita de direito universal à viagem.

O turismo de massa atinge seu ápice embalado pelo *Welfare State* nos países desenvolvidos. Nesse período, houve uma expansão acelerada dos negócios turísticos com o surgimento das grandes cadeias hoteleiras internacionais, os sistemas de reservas integrados como o Galileo e a proliferação de agências de viagem e operadoras de turismo. Grande parte desse crescimento foi ocasionado pela presença de um estado intervencionista no campo econômico, pautado pelos princípios keynesianistas.

Peter Evans (1993) ressalta que o pós-guerra incitou, nos anos 50 e 60, a crença de que o Estado seria o principal agente para a mudança estrutural, ou seja, seu principal encargo seria o de acelerar a industrialização, modernizar as atividades produtivas e fornecer infra-estrutura para a urbanização. Sob essa influência e ainda na vigência do Plano Marshall, a França foi a primeira a elaborar o Plano Quinquenal do Equipamento Turístico em 1948. A Espanha também cria, em 1953, seu Plano Nacional de Turismo (BENI, 1991; HALL, 2001; BEZERRA, 2005).

Essas medidas representaram uma tendência verificada na maioria dos países europeus. Segundo Lickorish e Jenkins (2000) e McIntosh et al (2002), as organizações para cooperação econômica criadas na época concederam ao turismo a condição de “indústria prioritária”, enquanto se lutava para por fim às restrições nas viagens internacionais impostas ao longo do conflito. Dessa forma, o Estado passou a investir maciçamente no setor de transportes e na infra-estrutura urbana e de acesso, além de conceder subsídios e incentivos fiscais para que a iniciativa privada do setor pudesse se desenvolver. Ainda, nesta primeira fase, vários governos passaram a ser proprietários de hotéis, destacando-se o Reino Unido, Grécia, Portugal e Espanha.

A OMT – Organização Mundial do Turismo caracteriza esta fase também, marcadamente nas décadas de 1960, 1970 e início dos anos 1980, pela presença de um Estado acentuadamente regulador, que emitia licenças e normas de funcionamento, controlava o crescimento do setor, regulava os preços dos serviços de vários setores e exercia uma função fiscalizatória ativa (OMT, 2003).

Entretanto, a “era dourada”, marcada pela prosperidade econômica impulsionada pela intervenção estatal, se revelou insustentável com a primeira crise do petróleo em 1973, sendo

seguida por uma crise “fiscal” ou de endividamento, quando os Estados foram perdendo legitimidade no campo das políticas sociais. Abrucio (1998) aponta que os problemas fiscais foram se agravando na medida em que os contribuintes não aceitavam mais a cobrança excessiva de tributos, não revertida necessariamente na melhoria dos serviços públicos. O Estado caminhava para uma crise de “ingovernabilidade”, abalando significativamente as crenças na eficiência das estruturas burocrático-weberianas tradicionais.

Mediante este quadro de crise, tem início uma série de debates nos governos de todo o mundo sobre o que deveria ser um novo Estado, pautado por critérios e estruturas mais eficientes. Diversas ondas de reformas passaram a ocorrer, com maior ou menor profundidade. De maneira geral, todos os países passaram a adotar medidas de ajuste fiscal, liberalização comercial e dos preços, e com mais dificuldade conseguiram empenhar reformas que alteravam a estrutura de organização do Estado e que foram chamadas como reformas administrativas ou gerenciais. Como Rezende (2004:2) comenta:

Reformar o Estado e suas instituições tornou-se requisito para se alcançar padrões de governabilidade e governança no mundo desenvolvido, e o êxito em promover padrões mais eficientes de gestão fiscal e maior redistribuição moldou os contornos das políticas de reforma do Estado nos países da OCDE. Processos combinados de privatização, reforma administrativa, de ajuste fiscal e de redução do tamanho do Estado e dos seus gastos atuaram decisivamente na agenda dos governos dos países ricos (e daqueles de menor renda e desenvolvimento), consolidando uma tendência de ver o Estado como um dos principais problemas a serem enfrentados pelos governos e pelas sociedades.

No campo organizacional, a eficiência da burocracia passou a ser avaliada não mais pela racionalidade e neutralidade na condução dos processos, mais essencialmente pelo alcance dos resultados estipulados. Inclui-se a variável do “desempenho” e da capacidade administrativa na avaliação das políticas, dos políticos e dos próprios governos, visão esta fortemente influenciada pelos padrões da iniciativa privada, que passa a ser encarada como modelo de inspiração para as novas bases de funcionamento do Estado.

Por outro lado, as pressões sobre as contas públicas também deslocam a antiga visão de que o Estado possuía a capacidade de promover as mudanças estruturais na economia para uma sobrevalorização do papel da iniciativa privada. Segundo Bresser (1998:31), o início das ondas de

reformas, que envolviam as privatizações, tinham “o objetivo ilusório de caminhar em direção ao Estado mínimo desejado pelos ideólogos neoliberais”. Entretanto, nos anos 90, essa proposta se revelou irrealista do ponto de vista econômico por não gerar desenvolvimento. Isso significava redirecionar-se, no plano fiscal, para a reconstituição das poupanças públicas e reforma do sistema previdenciário e partir do pressuposto de que o Estado pode ser eficiente na promoção das políticas sociais, desde que pautado por instituições e práticas gerenciais e deslocando parte da execução das políticas não para a iniciativa privada, mas para as chamadas organizações públicas não-estatais.

Esse direcionamento apontou para um definitivo posicionamento da sociedade de que, embora o Estado apresente inúmeras falhas de ação, é essencial na condução dos processos de balanceamento dos desequilíbrios e desigualdades econômicas e sociais promovidas pelas falhas de mercado. De acordo com Bresser (1998:33), as reformas chamadas de neoliberais no período possuem, na verdade, diferentes características:

As reformas indiscriminadamente chamadas neoliberais (...) são, na verdade, quando bem sucedidas, reformas que fortalecem o Estado ao invés de enfraquecê-lo, devolvendo-lhe a governança democrática. Serão neoliberais se visarem o Estado mínimo; adicionalmente conservadoras, se levarem a uma concentração de renda, serão, entretanto, progressistas se reconstruírem o Estado, recuperando sua capacidade de realizar poupança pública e de gestão, de forma a viabilizar a implementação de políticas econômicas e, principalmente, sociais, orientadas para a afirmação dos direitos de cidadania.

A atuação do governo no turismo também sofreu alterações significativas ao longo de todas essas transformações. Iniciou-se um período de desregulamentação do setor, verificado na gradual extinção do controle sobre os preços, da fiscalização do cumprimento das normas de funcionamento e da emissão de licenças de funcionamento. Os processos de privatização também ocorrerão sobre os equipamentos turísticos antes construídos e administrados pelo Estado.

Entretanto, é importante destacar que os financiamentos estatais continuam a exercer importante papel, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Bezerra (2005) afirma que nos países desenvolvidos, houve uma complexificação do sistema de financiamento à infra-estrutura turística, com a entrada dos bancos comerciais para quantias menores, fundos de pensão e ainda organizações financeiras como a *Industrial and Comercial Finance Corporation* (ICFC) ao mesmo tempo em que entre, 1987 e 1993, por exemplo, a

comunidade econômica ampliava os fundos estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, entre outros), incluindo o desenvolvimento da indústria turística europeia, porém favorecendo países-membros tidos como mais pobres como Portugal, Espanha e Grécia.

Por outro lado, nos países em desenvolvimento a participação do financiamento estatal ainda é preponderante no desenvolvimento turístico, o que segundo Jenkins (1991 apud Bezerra, 2005) se deve ao reduzido tamanho do setor privado em muitos países, restando ao governo emprestar os recursos e muitas vezes oferecer garantias para consecução de empréstimos internacionais.

Uma outra forma de investimento para o crescimento do setor, especialmente nos países em desenvolvimento, continua sendo a construção de infra-estrutura em áreas de interesse turístico, como a abertura de estradas, construção de aeroportos, instalação de saneamento básico, eletricidades e telecomunicações, fornecendo assim a base para a instalação da iniciativa privada e para o aumento da visitação turística.

Cabe destacar ainda duas funções que adquiriram fundamental importância: a de pesquisa e a de promoção. As pesquisas passaram a servir tanto como base para o estabelecimento das metas governamentais como de subsídios para a iniciativa privada. No caso da Austrália, Hall (2001:189) aponta que o governo federal criou um órgão de administração indireta – o Bureau de Pesquisa Turística³⁵ – no final de 1987 para “fornecer o necessário apoio estatístico e analítico ao governo e ao setor privado para o desenvolvimento turístico efetivamente planejado e equilibrado”. Já a função do marketing e promoção está voltada ao aumento da demanda turística doméstica e internacional e também à captação de investimentos para o setor.

Muito se discute acerca da função promocional que o Estado exerce junto ao turismo. Parte dos autores tende a enxergar essa atribuição como desnecessária, uma vez que deveria caber à iniciativa privada realizar sua própria promoção. Outros autores possuem, entretanto, uma posição oposta, ao defender que o turismo só pode ser promovido de forma isenta, beneficiando a todos os destinos e tipos de negócios existentes quando exercidos pelo poder público. Alguns países, nesse movimento de reforma, acabaram criando sistemas controlados eminentemente pela iniciativa privada, outros adotaram uma posição intermediária, criando fundos oriundos do poder público e da iniciativa privada para empenhar as campanhas promocionais. Outros ainda, como é

³⁵ O Bureau de Pesquisa Turística do Governo Australiano foi substituído em 2003 pelo Tourism Research Australia.

o caso brasileiro, têm procurado apoiar a iniciativa privada na comercialização de seus produtos e exercido um papel preponderante na função de divulgação.

A análise da OMT – Organização Mundial do Turismo (2003) acerca da importância do papel dos organismos oficiais no que tange ao marketing é a de que se deve enxergar essa atribuição como “uma função do desenvolvimento econômico geral do país”, e portanto, de cunho eminentemente público.

No campo dos debates societários cabe ressaltar que junto com o fim do *Welfare State* e a emergência das ondas de reformas surgia, no final dos anos 1980, um novo conceito que veio a marcar todos os campos sociais, econômicos e culturais: a busca pela sustentabilidade. No turismo, as discussões ocorreram em meio aos sérios impactos causados pelo desenvolvimento massificado da atividade, que sob a bandeira da geração de empregos e renda, trouxe poucos benefícios sociais e econômicos às comunidades locais, além de produzir impactos significativos sobre o meio ambiente.

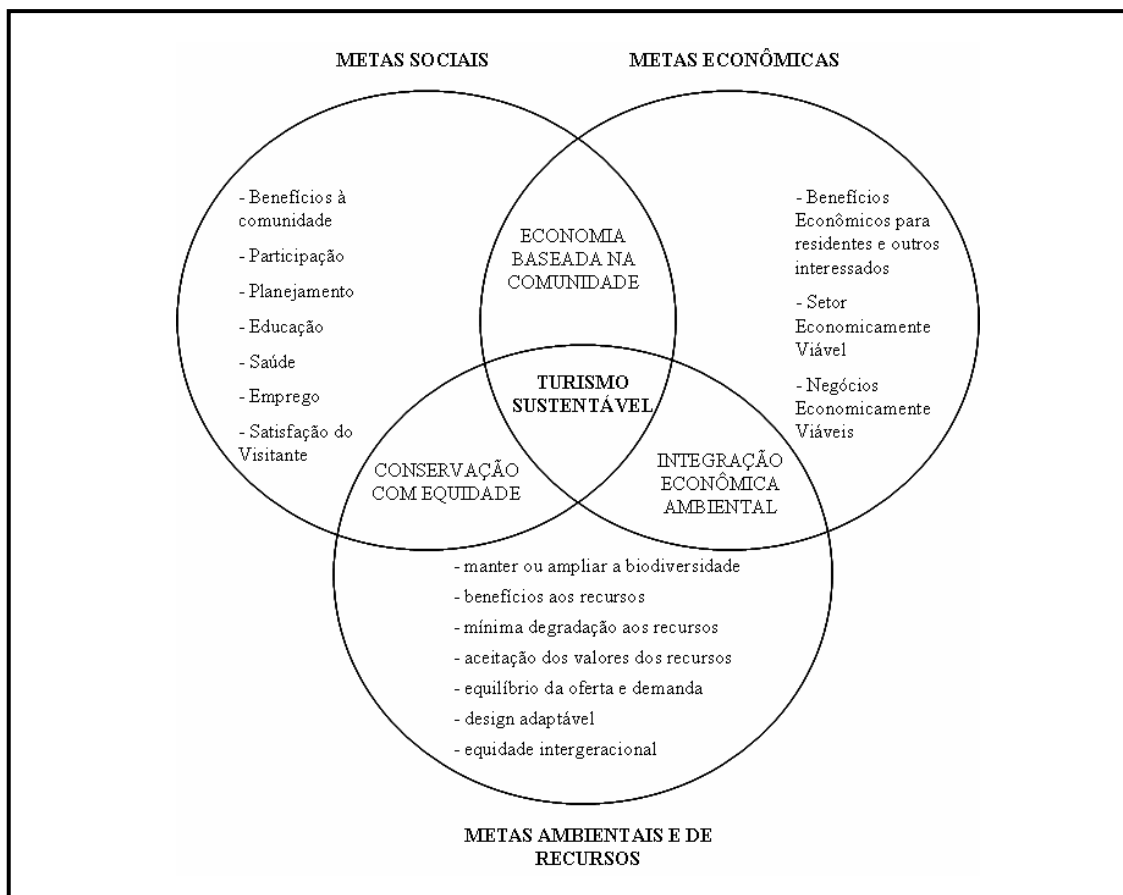
O relatório da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, produzido em 1987, definiu cinco princípios básicos de sustentabilidade: o conceito de planejamento holístico e a criação de estratégias para o desenvolvimento; a importância de preservar processos ecológicos essenciais; a necessidade de proteger o patrimônio humano e a biodiversidade; a necessidade de buscar um tipo de desenvolvimento que permita à produtividade ser sustentável no longo prazo para as gerações futuras (a partir do conceito de equidade intergeracional); e a meta de atingir um melhor equilíbrio de justiça e oportunidades entre nações.

Hall (2001) fornece um quadro bastante ilustrativo sobre os valores e princípios que passam a pautar o chamado “turismo sustentável”, ilustrado na figura 1. A figura ilustra o tripé no qual a concepção de turismo passa a ser baseada: comunidade – meio ambiente – economia produtiva. Desse tripé emergem valores que passam a pautar boa parte da agenda nas discussões sobre o planejamento turístico e, conseqüentemente, sobre a produção de políticas públicas, quais sejam a participação da comunidade, a adoção de modelos de desenvolvimento baseados nos arranjos produtivos locais e a submissão do desenvolvimento econômico à preservação dos recursos naturais.

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 acima apresentada, pode-se observar uma preponderância

dos interesses econômicos sobre a agenda governamental e a interação de grupos formados eminentemente por empresários, corporações transnacionais³⁶, 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.

Figura 1 – Valores e Princípios do Turismo Sustentável



Fonte: Hall (2001:33)

Para demonstrar a diversidade de interesses no planejamento turístico, Laws (2001) procura estabelecer um modelo analítico acerca dos atores que influenciam a produção de políticas públicas: no meio, consultores apresentando propostas de desenvolvimento; de um lado, os “desenvolvimentistas” - burocratas do governo e empresas do setor; e no outro extremo, os “lobbistas pelo controle” - residentes e ecologistas. Entre os consultores, os “desenvolvimentistas” e os “controladores”, estão os políticos e os cargos técnicos mais estratégicos. McIntosh et al (2000:445) oferecem uma lista dos principais atores (*stakeholders*)

³⁶ *Transnational Tourism Corporations*. Definição oferecida por Ascher, 1985.

atuantes no processo de desenvolvimento de um destino / região turística, apresentados no quadro 2.

Quadro 2 – Principais Atores no Processo de Desenvolvimento Turístico

- Residentes da comunidade receptora
- Órgãos dos Governos locais / municipais, regionais / estaduais e nacionais
- Grupos ambientais locais, regionais e nacionais
- Turistas locais / regionais, domésticos e internacionais
- Setores da Indústria do Turismo:
 - Transportadoras
 - Setor de hospedagem
 - Setor de alimentação
 - Operadoras dos Atrativos Turísticos
 - Setor de entretenimento
 - Setor de eventos, compras e negócios
 - Agências Receptivas e Guias Turísticos
 - Agências e Operadoras de Turismo Emissivas
- Grupos de Proteção ao Patrimônio Cultural
- Grupos ligados às áreas sociais, educacionais e de saúde
- Grupos ligados a outros setores produtivos afetados indiretamente pelo turismo

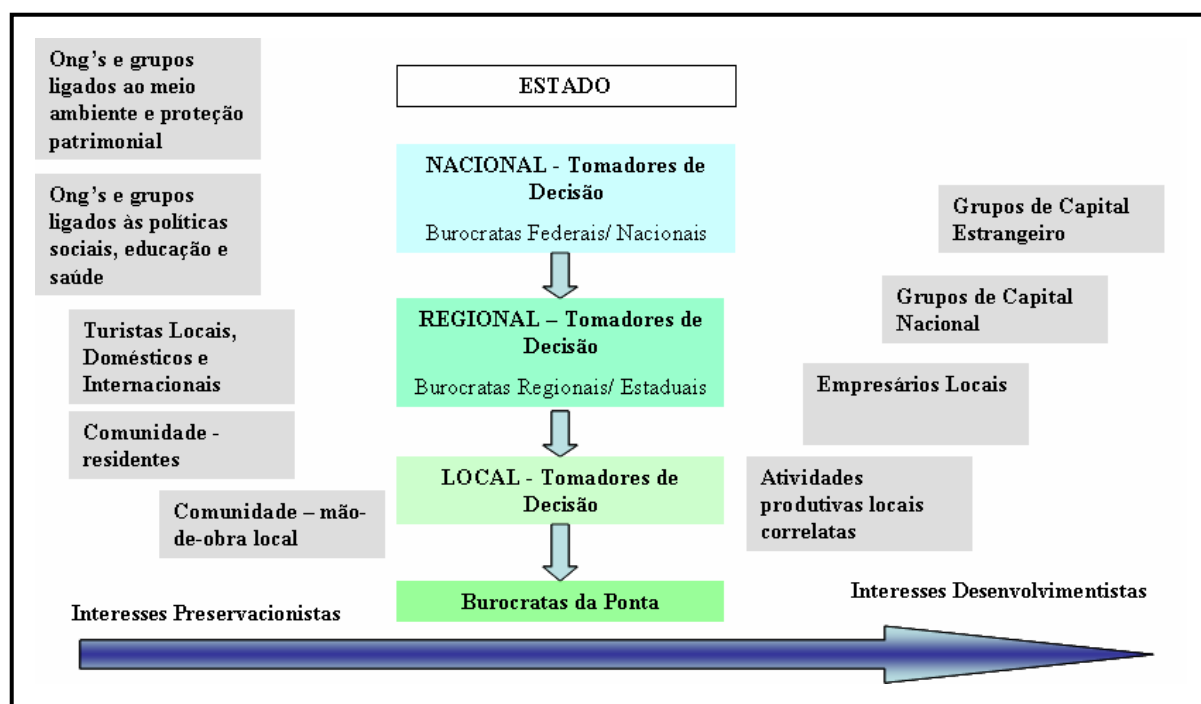
Fonte: Adaptado de McIntosh et al (2000:445)

Entretanto, cabe destacar a escassez de estudos que se debrucem mais a fundo nas relações entre esses diversos grupos de interesse e, mais do que isso, que observem a complexificação dos interesses quando se analisa que a iniciativa privada não se resume a uma divisão de setores, ou seja, de tipos de serviços providos, mas também por segmentos de mercado em que atuam (negócios, ecoturismo, cultural, turismo popular, de elite, etc.) e pela origem de seu capital (empresários locais, grupos empresariais nacionais, grupos empresariais internacionais). Além disso, os consultores na área de planejamento turístico possuem formações distintas e, portanto, podem estar ligados a diferentes grupos como à academia, à iniciativa privada, aos planejadores urbano-territoriais ou ao planejamento ambiental, e assim por diante.

Por fim, dependendo da esfera governamental onde uma política é produzida, o agrupamento de atores pode mudar completamente e, por conseguinte, sua influência sobre os objetivos políticos.

Um outro aspecto importante é que a comunidade residente também pode se dividir em mais de um grupo, como por exemplo, aquele formado pela mão-de-obra local, empregada no setor, e aquela que não se beneficia diretamente da atividade turística. A figura 2 procura apresentar um quadro-relacional mais detalhado entre os diferentes atores que podem influenciar no processo de produção de políticas públicas e seu posicionamento, de uma forma geral, no espectro de interesses que varia de um extremo preservacionista ao desenvolvimentista.

Figura 2 – Atores e Disposição de Interesses sobre as Políticas Públicas de Turismo



Fonte: Elaboração Própria com base em Laws (2001), Bramwell (2004) e McIntosh et al (2000)

Bramwell (1994) acrescenta ainda uma visão crítica sobre a formulação das políticas de turismo, ao apontar como problemas típicos a falha, por parte dos tomadores de decisão, em reconhecer potenciais problemas na implantação das políticas públicas de turismo, como a cultura política local e a inabilidade ou desinteresse em alavancar sua aplicação.

Em meio a interesses ainda mais difusos, o Estado passa a assumir um papel de articulador e coordenador na produção das políticas públicas de turismo, tanto em nível local, como em nível nacional e supranacional, encontrando-se no centro do espectro entre os interesses

protecionistas e desenvolvimentistas. Na literatura mais recente de uma forma geral, uma das justificativas para o envolvimento do governo na atividade tem sido justamente a de que a atividade turística possui uma natureza conflituosa e pluralista. O Estado atuaria então de forma neutra e isenta na construção dos consensos necessários em torno das políticas públicas, zelando pela máxima do bem estar geral em detrimento de interesses individuais.

Uma outra justificativa, baseada nos princípios econômicos, reside no fato de que a indústria do turismo, ou seja, a iniciativa privada, não controla todos os fatores dos quais depende para organizar a atividade (p.ex. o uso dos recursos naturais e culturais), bem como os efeitos de sua produção. É produtora e influenciada dessa forma por externalidades consideráveis. Desta forma, como afirma Wanhill (1994: 340), o envolvimento do governo na atividade turística reside no conceito de falha de mercado: “aqueles que argumentam para o livre mercado como o árbitro absoluto na alocação de recursos para o turismo, estão ignorando as lições da histórias e rudemente simplificando a natureza heterogênea do produto turístico”.

A OMT, já em 1995, passa a estabelecer que o Estado deve ter as seguintes funções (apud Ruschmann, 1997:29):

- i. coordenação do conjunto multissetorial do turismo, que envolve bens, serviços e atividades de diversos outros setores. A função de coordenação supõe, também, a elaboração e a aplicação de uma política de turismo, cujas diretrizes contam com a aprovação e apoio de todos os outros organismos públicos e privados, associações e empresários envolvidos na atividade; e
- ii. Legislação e regulamentação específica da atividade turística, com normas e regras válidas para localidades, regiões ou para toda a nação, visando a um desenvolvimento harmonioso do turismo.

É interessante notar que já aparece novamente a função de estabelecer uma legislação e regulamentação específica da atividade, parte em função das pressões ambientalistas, parte em função das pressões para o estabelecimento de regras que pautassem os direitos básicos dos consumidores no setor. Beni (2001), afirma que a OMT verificou em 1995, ao realizar outra avaliação do Sistema de Turismo em seus países membros, “a ocorrência de um excesso de liberalismo da iniciativa privada”. Portanto, pode-se a princípio afirmar que a intervenção governamental sob a atividade passa a ocorrer sobre a justificativa de:

- Articular diversos interesses e prezar pela democratização do planejamento da atividade, com vistas à prevalência do interesse público sobre os interesses individuais dos *stakeholders*;

- Corrigir as falhas de mercado típicas da atividade, dentre as quais se destacam os impactos ambientais e socioculturais sobre as comunidades receptoras e a garantia da prestação de serviços de qualidade, estabelecendo políticas de controle e regulamentação dos serviços; e
- Fornecer incentivos e a infra-estrutura básica necessária para que a iniciativa privada consiga desenvolver-se.

Dessa forma, a partir da compreensão das necessidades de intervenção e dos papéis que os governos vêm exercendo, é possível entender alguns objetivos das políticas atuais de turismo. Wanhill (1994) fornece uma compreensão interessante sobre a diversidade de objetivos a partir da elaboração de um quadro (Quadro 3) com os principais objetivos estratégicos das políticas:

Quadro 3 - Alguns Objetivos Estratégicos das Políticas de Turismo

- Desenvolver com qualidade o setor em todos os aspectos e níveis
- Estimular a prática do turismo tanto para trocas culturais quanto econômicas
- Distribuir amplamente os benefícios econômicos do turismo, diretos e indiretos, para a comunidade receptora
- Preservar o patrimônio cultural e ambiental como parte do desenvolvimento turístico
- Obter um fluxo turístico nacional e internacional através de políticas e programas de incentivo ao desenvolvimento
- Maximizar o fluxo turístico internacional de maneira a gerar balanças de pagamento positivas
- Atrair turistas que gastam mais, “up-market” tourists
- Gerar empregos
- Desenvolver regiões periféricas através do aumento da renda e do emprego, diminuindo ou eliminando emigrações

Fonte: Adaptado de WANHILL, Stephen in THEOBALD, William. “Global Tourism”. 1994. Pg. 342.

É importante ressaltar que há uma constante alternância de prioridades entre essas políticas. Muitas vezes o desenvolvimento econômico subverte a necessidade de preservação ambiental, por exemplo.

Isso porque, conforme já demonstrado, inúmeros atores e grupos de interesse interagem, competindo pela sobredeterminação de seus interesses sobre a agenda governamental.

2.2. Configuração dos Sistemas Nacionais de Turismo

De uma maneira geral, a OMT (2003) aponta três níveis de envolvimento do Estado com a atividade: o internacional, o nacional e o local. No nível internacional, residem participações em organismos multilaterais de cunho político, econômico e comercial onde são efetuados os acordos multilaterais, e a efetuação de acordos bilaterais, dos quais os mais importantes no turismo são as políticas de visto de estrangeiros e os acordos aéreos.

Já no nível nacional, existem algumas áreas básicas como: a entrada e saída de pessoas (regulamentação da emissão de vistos, monitoramento de fronteiras e portos e aplicação de normas de alfândega); políticas e planejamento; desenvolvimento de infra-estrutura (construção de infra-estrutura de acesso e básica e criação de parques, unidades de conservação ou tombamentos); e marketing (promoção do país no mercado internacional e incentivo às viagens nacionais).

Embora prevista como uma das tarefas no nível nacional, em seu aspecto substantivo, não há tanto consenso sobre os tipos de políticas a serem desenvolvidas em cada país. Page (1999) afirma que uma das discussões preeminentes no âmbito do turismo é se os governos centrais devem ter um papel substantivo no modelo de desenvolvimento da atividade e até onde o “tourism policy” deve ir. Agora a crença de que deve existir uma política de turismo não provém da visão de que este é um setor chave para o desenvolvimento mas que, mais do que isso, este é um setor com potencial geração de impactos negativos sobre os recursos não-renováveis e sobre a população se não amparado por uma política.

Portanto, na análise sobre o turismo como política pública nota-se que sua origem remonta a duas bases distintas: uma é a local, que nasce muito ligada à concepção de ordenamento do território e, portanto, como política territorial. A outra é a nacional, que vêm a partir do momento em que se vivencia uma internacionalização dos mercados, o aumento do fluxo turístico mundial e o entendimento de sua importância econômica, sendo portanto uma política econômica setorial de desenvolvimento. Por fim, a identificação da necessidade de políticas públicas de turismo também para impor ações preventivas e corretivas sobre os impactos gerados em grande escala quando se considera o desenvolvimento regional e nacional.

O envolvimento do governo nacional no turismo envolve diversas temáticas, tais como as questões inerentes ao turismo internacional, a ordenação, regulamentação e controle sobre o

desenvolvimento da atividade no país e funções promocionais junto ao mercado externo e interno.

A partir de tais atribuições, cada Estado estabelece uma estrutura político-administrativa no âmbito federal (ou na esfera central), que pode variar em função da concepção política sobre o papel do Estado no país, o modelo de administração pública existente e a natureza do sistema político (Hall, 2001).

De acordo com a USAID – United States Agency for Development (1999, pg. 1)³⁷, “Há apenas algumas décadas atrás, as agências governamentais desempenhavam um papel muito central nas atividades turísticas e eram responsáveis por todas as áreas do desenvolvimento turístico, desde da construção de infra-estrutura à criação de campanhas promocionais. Com o crescimento do movimento de liberalização e privatização desde dos anos 80, entretanto, muitos governos estão agora assumindo um papel menos intervencionista. Hoje, muitas agências de turismo estatais servem meramente como catalisadores ou coordenadores no desenvolvimento turístico, apoiando as iniciativas da indústria turística”.

A OMT (1995 apud OMT, 2003)³⁸ propôs as seguintes categorias no tocante à relação público-privado quanto à função promocional:

- Países desenvolvidos, como os Estados Unidos e o Reino Unido, caracterizados por um setor privado dominante com algum apoio do setor público;
- Países desenvolvidos, como a Itália, França, Espanha e Áustria, com um setor público dominante;
- Países desenvolvidos, como o Japão e a Suécia, com envolvimento limitado do setor público;
- Países em desenvolvimento, como Cuba, Guatemala e Marrocos, onde o setor público é dominante e a participação do setor privado é mínima; e
- Países em desenvolvimento, como a Índia e Curaçao, onde há liderança do setor público, mas um envolvimento importante do setor privado.

Um outro ponto importante no que se refere às estruturas nacionais, é a falta de consenso sobre o status e o local da pauta de turismo na administração pública, talvez por esse

37 SRI International. “Tourism Promotion Agencies: International Experience and Best Practices”. Strategy Report for the Lebanon National Council for Tourism Promotion of the USAID – United States Agency for International Development Mission in Lebanon. October, 1999.

38 A classificação foi elaborada na seguinte publicação da OMT: “Budgets and Marketing Plans of NTA's”. 1995.

envolvimento recente ou pela diversidade de objetivos, na maioria das vezes contraditórios, das políticas de turismo.

Segundo Beni (1991), no que concerne à subordinação administrativa, a disparidade de critérios demonstra que não existe uma idéia muito clara com relação ao lugar desta atividade na organização administrativa do setor público, podendo-se verificar, de acordo com a importância da atividade no país a hierarquia de Ministério de Estado, Secretaria de Estado, Departamento, Diretoria, Escritório Público, Comissão ou Serviço de Viagens (no caso americano). Ainda, quanto ao seu lugar nos Ministérios, pode estar situado no Ministério de indústria, comércio, economia ou desenvolvimento econômico, urbanismo, comunicações, bem-estar social, cultura, entre outros.

Na verdade, a estrutura administrativa do setor depende também da orientação que o governo de cada país der a esta atividade e das mudanças de governo, podendo modificar-se na sua posição hierárquica ou subordinação administrativa. A orientação dos Estados Unidos quanto ao desenvolvimento do turismo sofreu muitas alterações após os atentados de 11 de setembro e há países, por exemplo, que desencorajam o desenvolvimento da atividade devido ao intercâmbio cultural advindo da visita de turistas estrangeiros.

A estrutura administrativa pode adotar um organismo centralizado ou ter órgãos descentralizados e de administração indireta como as Comissões de Turismo, Institutos, Empresas e Corporações. Um instituto diferencia-se de uma empresa, na medida em que possui um campo de atuação mais amplo, possuindo não somente funções promocionais como também de fomento e apoio ao desenvolvimento da atividade. Já a empresa, embora possa ter as mesmas funções, tem eminentemente um fim lucrativo. As comissões são organizações temporárias com fins promocionais e as corporações são as de maior abrangência administrativas, podendo exercer funções financiamentos, incentivos, entre outras operações de cunho financeiro.

Os organismos centralizados têm a vantagem de permitir uma proximidade e sincronia maior entre as políticas de turismo e as demais políticas de desenvolvimento econômico e social do país, entretanto, conforme Beni (1991, pg. 20): “mas, em contrapartida, deve-se dizer que a própria centralização traz implícito o risco da influência burocrática a que estão expostos todos os organismos públicos e pode tender a diminuir sua eficiência, em consequência da lentidão que caracteriza o processo de tomada de decisões dentro do aspecto administrativo do setor público”.

Mas os arranjos institucionais são em geral, segundo Hall (2001), semelhantes na jurisdição nacional, havendo um pequeno grupo central de órgãos principais diretamente responsáveis pelo turismo e um grande número de órgãos secundários que têm um envolvimento direto parcial (como os de Meio Ambiente, Cultura e do Patrimônio Histórico), além daqueles departamentos e órgãos que afetam indiretamente o turismo através de suas políticas e legislações, como o de Finanças e Tesouro.

Estes arranjos são justificados por que as administrações turísticas nacionais, também chamadas de organismos nacionais de turismo, são consideradas como um meio de evitar a fragmentação das políticas e práticas do setor. Segundo a OMT – Organização Mundial do Turismo (2003), a importância de se ter órgãos públicos / organismos oficiais de turismo é apontada a partir de dois fatores: possuir uma visão teoricamente mais isenta e geral dos efeitos da atividade e conferir ao setor um nível mais alto de status e atenção dentro da administração pública, o que conseqüentemente possibilitaria uma maior assistência e acesso ao financiamento do governo.

O texto produzido pela SRI International para o USAID Lebanon – United States Agency for International Development Mission in Lebanon (1999: 1), acerca da experiência internacional sobre agências de promoção do turismo aponta uma diferenciação da estrutura administrativa do turismo a partir do amadurecimento de suas funções:

The growing rationalization of tourism management has led to a separation of tourism policy and planning from marketing and promotional activities. In most countries, the central government agency – the National Tourism Administration (NTA) – serves as a coordinator of broad tourism policies and strategies. A separate, semi-autonomous body – the National Tourism Organization (NTO) – plays a more active role in formulating and implementing promotional strategies. The NTO frequently serves as a link to private industry associations, while the NTA acts as a coordinator for local and regional government agencies

Em pesquisa realizada em 1997, o referido texto aponta que as NTO – National Tourism Organization podem ser públicas centralizadas, semi-públicas (administração indireta) ou privadas, mas na maioria dos países acabam assumindo a segunda opção, envolvendo por vezes uma parceria entre o setor privado e o governo.

Quando da criação dessas parcerias público-privadas, normalmente ocorrem no âmbito da gestão da NTO, que passa a ser formada por um corpo executivo de pessoas da iniciativa privada

e do setor público, mas também, em alguns casos, em relação à divisão dos custos entre governo e empresários. Entretanto, essa é uma realidade mais presente na América do Norte e Europa, e raramente é detectada na esfera federal, sendo mais comum no âmbito local, como no caso de Barcelona, em que há uma parceria tanto na gestão quanto nos custos promocionais. A África do Sul, por exemplo, enfrentou dificuldades para fazer com que a iniciativa privada participasse no financiamento das ações promocionais.

Como já mencionado, a mudança do envolvimento do Estado na atividade turística também se refletiu em mudanças de papéis dessas organizações centralizadas (NTA's – National Tourism Administration) e descentralizadas (NTO's – National Tourism Organization).

Segundo a SRI International (1999), o declínio do investimento e envolvimento direto do setor público com a indústria turística foi mudando gradativamente o papel das NTA's. Antes estavam envolvidas com a formulação de planos de marketing nacionais, regulação e administração / gestão de empresas públicas de serviços turísticos (a Tunísia possuía 90% dos hotéis do país) e agora houve uma drástica redução desses papéis para assumir majoritariamente as funções políticas e de planejamento da atividade. A tabela abaixo apresenta um resumo das principais mudanças no que tange à função promocional nos mercados interno e externo (antes sob responsabilidade das NTA's e agora gerenciadas pelas NTO's):

Tabela 1 - Mudanças nos mecanismos de promoção dos países

Década de 1980 (NTA's)	Década de 1990 (NTO's)
Pequena prestação de contas dos resultados alcançados sobre os investimentos realizados	Demonstração obrigatória da efetividade dos investimentos realizados
Fundos de origem exclusivamente pública	Aumento do uso de fundos privados
Escritório Central de Promoção, localizado no próprio país	Escritórios e Funcionários localizados nos principais países emissores de turistas
Promoção Geral do país como um único produto turístico para os públicos-alvos	Aumento da regionalização dos países, com marketing independente das regiões para seus principais público-alvo

Fonte: OMT, 1995 apud SRI International / USAID Lebanon

Hoje a maior parte das NTA's dos países desenvolvidos formulam a política nacional e apontam os principais parâmetros para sua operacionalização. Também estão frequentemente

envolvidas com programas de educação e capacitação da mão-de-obra específica do setor e como conselheiras para políticas correlatas de outros setores, tais como proteção do consumidor, meio ambiente e patrimônio cultural. Muitas administrações nacionais também estão deixando de se envolver em atividades regulatórias, descentralizando esta função para as administrações locais, mas em boa parte dos países ainda é executada pela esfera central.

2.2.1. Instâncias Participativas: Experiências Internacionais

ÁFRICA DO SUL

A África do Sul tem uma população de aproximadamente 42 milhões de habitantes dividida em suas nove províncias: Eastern Cape Province (6,6 milhões), Free State Province (2,8 milhões), Gauteng Province (7,9 milhões), Kwazulu Natal Province (8,9 milhões), Limpopo Province (5,4 milhões), Mpumalanga Province (3,0 milhões), Northern Cape Province (0,9 milhão), North West Province (3,6 milhões) e Western Cape Province (4,2 milhões).

Após um longo período de apartheid, Nelson Mandela assume o poder e promulga a nova constituição em 1996, embora a data oficial de independência do país tenha sido em 1961, concedida pela Inglaterra.

O país enfrenta uma série de problemas sociais, dentre os quais inserir a população negra com condições igualitárias no mercado de trabalho e promover um intenso trabalho de inclusão social. Segundo estimativas oficiais de 2001, a taxa de desemprego é próxima aos 31%, a expectativa média de vida é de 51 anos e há cerca de 5,3 milhões de pessoas contaminadas com o vírus HIV, mais de 10% da população total³⁹.

Trata-se de uma República regida por um regime presidencialista-parlamentarista, porém o chefe de estado é também chefe de governo (presidente e primeiro-ministro), já que é eleito pela assembléia nacional.

O setor turístico representa a quarta maior atividade exportadora (que gera entrada de divisas internacionais) e a terceira (atrás da indústria de transformação, minas e extração) em relação à participação do PIB (em torno de 6,9% em 2001). Em 2002, o desempenho econômico direto da atividade atingiu 3% do PIB e do total de empregos, o que em valores absolutos,

³⁹ Informações retiradas da CIA World Factbook. Disponível em <www.cia.gov>.

representa 492.700 empregos e US\$3,1 bilhões de dólares. Porém o impacto econômico indireto faz com que os números saltem para 7% do total de empregos e 7,1% do total do PIB⁴⁰.

O Sistema Nacional de Turismo é dividido em três níveis: nacional, provincial e local. No nível nacional, a formulação e implantação das políticas de turismo está sob responsabilidade do Departamento de Meio Ambiente e Turismo (*Department of Environment Affairs and Tourism*), uma união um tanto incomum no nível nacional, mas que demonstra a intrínseca ligação do turismo com a preservação dos recursos naturais no país.

Dentro da subárea de turismo, encontram-se as secretarias de pesquisa e desenvolvimento (*tourism research and development*), desenvolvimento de negócios turísticos (*tourism business development*), qualidade dos serviços (*quality assurance*), relações intergovernamentais no turismo (*tourism intergovernment liaison*), relações internacionais no turismo (*tourism international liaison*) e desenvolvimento de recursos humanos no turismo (*tourism human resource development*). Juntamente com tais órgãos está SATOUR – South African Tourism, agência governamental responsável pelas atividades de promoção internacional.

Os governos provinciais possuem a responsabilidade de desenvolver e incentivar o crescimento da indústria do turismo além de promover ações promocionais para o mercado doméstico, em concorrência com outras províncias. De acordo com relatório da WTTC – World Travel and Tourism Council⁴¹, em geral o grau de sucesso das ações promocionais e de desenvolvimento varia muito entre as nove províncias, devido principalmente aos pequenos orçamentos destinados à área, falta de políticas, estratégias e estruturas adequadas.

O governo local apresenta funções específicas no sistema nacional de turismo, como a execução das políticas de turismo no nível local, planejamento ambiental e de uso e ocupação do solo, desenvolvimento de produtos turísticos e ações promocionais. O relatório aponta também que embora a participação da comunidade seja tida como princípio básico no desenvolvimento das políticas de turismo, muitos grupos e comunidades (particularmente as localizadas na área rural) não puderam participar ativamente na formulação das mesmas, embora tendo significativos recursos turísticos.

O Turismo passou a ser objeto do governo de forma mais ativa a partir da elaboração do *White Paper* em 1996. Goodwin et al (2002), em um relatório final produzido para a OMT

⁴⁰ Retirado do texto: GOODWIN et al. *Development of Responsible Guidelines for South Africa – Final Report*. 2002 (vide nota 23 para referência completa).

⁴¹ WTTC. *South Africa: the impacts of Tourism on Jobs and the Economy*. 2001.

acerca do estabelecimento de princípios para a redução da pobreza através do turismo responsável⁴², afirmam que a matéria “turismo” não foi incluída em detalhes no Congresso Nacional Sul-africano (que chegou ao poder em 1994) até 1996, quando é produzido o White Paper (*The Development and Promotion of Tourism in South Africa*) pela DEAT – Department of Environmental Affairs and Tourism, ocasião em que a atividade é reconhecida como uma das melhores oportunidades para a criação de empregos e melhoria da qualidade de vida para a população urbana e principalmente para a população rural pobre. Um outro documento⁴³, datado de 2002, cita especificamente este trecho do White Paper:

“...to develop the tourism sector as a national priority in a sustainable and acceptable manner, so that it will contribute significantly to the improvement of the quality of life of every South Africa. As a lead sector within the national economic strategy, a globally competitive tourism sector will be a major force in the reconstruction and development efforts of the government.”

Goodwin aponta também que o diagnóstico contido no White Paper sobre a atividade até aquele momento apontava que o turismo havia sido uma grande oportunidade perdida para a África do Sul, na medida em que o planejamento turístico havia sido inadequadamente elaborado e implementado, com pouca proteção ambiental, desenvolvimento de infra-estrutura e pouca integração com as comunidades locais ou grupos anteriormente negligenciados. Ainda, conclui que o DEAT possuía uma equipe muito pequena e claramente sobrecarregada.

É importante mencionar que o White Paper foi desenvolvido a partir de premissas que visavam colocar a África do Sul entre os países líderes em práticas sustentáveis no turismo:

- Avaliação dos impactos econômicos, ambientais e sociais provenientes do desenvolvimento turístico;
- Monitoramento dos impactos turísticos através da disseminação de informações;
- Envolvimento das comunidades locais no planejamento e no processo decisório;
- Assegurar o envolvimento das comunidades que se beneficiam com o turismo;
- Manutenção e Incentivo à diversidade ambiental, econômica, social e cultural;

42 MAYNARD, Bill & SPENCELEY, Anna & GOODWIN, Harold. *Development of Responsible Guidelines for South Africa – Final Report*, 2002. Foi produzido pela NRI – Natural Resources Institute (UK) e é o resultado de todo o processo em que o DFID – Department for International Development (UK) produz o conceito de “Pro-poor Tourism” em 1998, adotado pela OMT e UNCTAD e que dá origem ao relatório “The Least Developed Countries and International Tourism” em 2001.

43 DEAT – Department of Environmental Affairs and Tourism. *Provisional Guidelines for Responsible Tourism Development*. Março de 2002.

- Uso sustentável dos recursos locais; e
- Evitar o desperdício e o consumo exagerado dos recursos⁴⁴.

Além disso, havia um enfoque de que o turismo deveria ser liderado pelo governo, dirigido pelo setor privado e inclusivo à comunidade, entretanto Goodwin et al (2002), ao avaliar os resultados da aplicação de tais princípios, enfatizaram que o governo não obteve sucesso em estabelecer um sistema efetivo que pudesse monitorar e recompensar práticas sustentáveis.

O relatório produzido pela WTTC⁴⁵ em 2001 aponta que as metas agressivas determinadas no White Paper passaram muito longe de serem atingidas, porque embora haja um enorme potencial para o crescimento do turismo no país, há prioridades maiores na agenda de governo, tais como aumento do poder dos negros, o problema da Aids, eliminação da pobreza, habitação e educação.

Na seção de recomendações políticas, o referido relatório aponta para a necessidade do governo federal mostrar liderança, aumentando a estatura, o rol de atribuições e o orçamento da autoridade do turismo, através da criação de um Ministério de Turismo separado, com poder de estabelecer políticas multissetoriais, envolvendo por exemplo, as agências da educação, meio ambiente e aviação. Acrescenta, ainda, que essa simples ação irá assegurar uma abordagem mais segura e ousada para o desenvolvimento do turismo.

Portanto, trata-se de um estudo de caso muito interessante, em que afloram no diversificados atores no contexto de formulação e implementação das políticas como os organismos multilaterais, diversas ong's ambientais e sociais internacionais e nacionais, empresas privadas e associações representativas como o “Tourism Business Council of South Africa”. Trata-se também de um país que sofre uma enorme pressão tanto para o desenvolvimento econômico da atividade como para uma maior regulação da mesma sobre os impactos ambientais e socioculturais que produz.

AUSTRÁLIA

A Austrália tem uma população de apenas 20,2 milhões de habitantes, espalhados em um grande território. Trata-se de um país de colonização ocidental recente, tendo início em 1788 com a chegada de uma expedição comandada pelo capitão James Cook, representante da Coroa

⁴⁴ DEAT – Department of Environmental Affairs and Tourism. *Tourism White Paper*. 1996.

⁴⁵ WTTC. “South Africa: the impacts of Tourism on Jobs and the Economy”. 2001.

Britânica. Desde então e até os dias atuais, o país ainda mantém laços burocráticos com a Inglaterra, embora política e economicamente independente.

Em 1901 o país adquiriu sua independência e se tornou a Commonwealth of Austrália, federação formada por seis estados e dois territórios: Australian Capital Territory (onde está a capital federal Canberra), Northern Territory, New South Wales State, Queensland State, South Australia State, Tasmania State, Victoria State e Western Australia State. A população se concentra nas grandes capitais, especialmente Sydney (4,2 milhões de habitantes em 2002) e Melbourne (3,5 milhões de habitantes).

É um dos poucos países desenvolvidos do hemisfério Sul, com excelentes índices sócio-econômicos: expectativa de vida média de 80 anos de acordo com dados de 2005, apenas 14.000 pessoas vivendo com AIDS, taxa de desemprego de 6% e inflação de 2,26% ao ano⁴⁶.

Possui grande potencial turístico, tendo recebido em 2003 cerca de 4,4 milhões, número que pode ser justificado pela dificuldade de acesso, pela distância em relação aos principais centros emissores e pela ausência de fronteiras terrestres. O número de visitantes apresentava crescimentos contínuos, especialmente após os jogos olímpicos de Sydney, entretanto os atentados de 11 de setembro relevaram a fragilidade do setor aéreo australiano, com a quebra de sua segunda maior empresa no dia seguinte aos atentados, a Ansett Austrália. Com a expectativa de diminuição do número de visitantes, iniciativas foram realizadas entre o Trade e o Governo, criando a Tourism Industry Working Group para estabelecer estratégias que amenizassem os efeitos a curto prazo (Moraes, 2004:27-28).

A atividade turística é responsável por 5,5% do PIB Australiano e emprega praticamente 6% do total da PEA do país, de acordo com dados de 2004 do governo. O sistema nacional de turismo australiano também é formado pelas estruturas federais, estaduais e locais.

No nível federal, a pauta está submetida ao Departamento de Indústria, Turismo e Recursos, juntamente como o Ministério de Pequenos Negócios e Turismo. No primeiro departamento encontra-se a Divisão de Turismo, responsável pela coordenação dos diversos órgãos de turismo existentes na esfera federal: o TMC – Tourism Minister Council (formulação das políticas federais no nível estratégico), ASCOT – Australian Standing Committee on Tourism (suporte operacional às políticas), Tourism Australia (marketing internacional e nacional), Tourism Research Australia (estudos e estatísticas).

⁴⁶ Informações retiradas do CIA World Factbook.

O TMC, órgão que elabora as políticas federais, é composto pelo ministro de turismo federal e pelas autoridades estaduais e a ASCOT conta com representantes das comissões de turismo estaduais e federal. Tratam-se portanto de órgãos de relação intergovernamental, que formulam conjuntamente as políticas. O Governo da Nova Zelândia participa destes órgãos e os governos da Ilha Norfolk e Papua Nova Guiné são membros-observadores, embora segundo Moraes (2004), o secretário dos dois órgãos tenha declarado que estes dois países demonstram certo desinteresse em sua participação.

O trade é representado pela NTA – National Tourism Alliance, também formada por membros da ATEC – Australian Tourism Export Council e TTF – Tourism Forecasting Council. Estas associações participam de forma consultiva no governo, através da Tourism Australia (resultado da junção entre a Australian Tourism Commission e See Australia).

O Planejamento Nacional do Desenvolvimento Turístico está contido no Tourism White Paper, de forma semelhante à África do Sul. Segundo estudo realizado pela OCDE em julho de 2003⁴⁷, a grande missão da política nacional de turismo é “contribuir para o bem estar econômico e social da Austrália através do desenvolvimento de políticas que alcancem uma competitividade internacional baseada no crescimento sustentável”. Ainda, o relatório aponta que o uso sustentável dos recursos é um dos mais importantes fatores na elaboração das políticas.

A OCDE ressalta que o governo federal tem procurado desenhar uma estratégia de médio a longo prazo para o desenvolvimento da atividade, cujo intuito maior é proporcionar uma indústria mais sustentável e imune aos futuros choques terroristas internacionais. Para tanto, ao longo de 2003 estava sendo desenhada toda uma reformulação da política de turismo, incluindo um amplo de consulta aos grupos de interesse e à sociedade em geral. De acordo com o relatório, foram impressas 55.000 cópias da primeira versão distribuídas às principais indústrias do setor, aos diversos departamentos do governo Federal, Estados e governos locais, além da comunidade em geral.

Nos documentos do próprio governo australiano sobre a elaboração do Tourism White Paper em 2005, o processo teve início em 2002 com a elaboração do Tourism Discussion Paper, que visava estimular o debate e as discussões sobre que bases o plano deveria conter. A partir do retorno a tais consultas, foi elaborado um rascunho do Plano em 2003, denominado de Green Paper, que por sua vez foi re-submetido à consultas e finalizado no final de 2003.

47 OCDE. “National Tourism Policy Review of Australia”. July 2003.

De acordo com o White Paper⁴⁸, as principais ações foram:

- Reformas estruturais (a extinção de órgãos e criação de novos, abrangendo mais funções e centralizando tarefas), criando a Tourism Australia, um único órgão responsável pelo marketing internacional e nacional, pesquisas, análises e atração de eventos para a Austrália, à semelhança das funções da EMBRATUR a partir de 2003.
- Iniciativas estruturadoras tais como melhoria da capacidade de pesquisa e estudos estatísticos; estabelecimento de um programa de desenvolvimento turístico através do método de regionalização (dando origem ao Programa Nacional de Regionalização do turismo, também à semelhança do programa de mesmo nome existente no Brasil atualmente); criação de um fundo de investimento para ações locais de conservação e turismo sustentável; e criação de um sistema de certificação para serviços e organizações.
- Estreitamento das Relações através da criação do Industry Implementation Advisory Group (IIAG); o encontro anual Conselho Ministerial do turismo (Annual Australian Government Ministerial Council on Tourism); o fórum anual consultivo entre trade e governo; um novo arranjo intergovernamental entre o Governo Australiano, Estados e Territórios; a continuação da participação da TMC e ASCOT na formulação das políticas; e a elaboração de informativos regulares e relatórios anuais sobre o andamento do Tourism White Paper.

As ações previstas no Tourism White Paper australiano são muito semelhantes a várias ações que vêm sendo desenvolvidas no governo brasileiro, inclusive quanto ao estreitamento de relações intergovernamentais e do governo com o trade.

Um aspecto interessante no caso australiano foi a influência que o país sofreu sobre os movimentos reformatórios do Estado, iniciados na Inglaterra na gestão Thatcher no fim dos anos de 1980 até meados de 1990. Bresser-Pereira (1998, pg. 51)⁴⁹, ao tratar sobre a reforma gerencial, afirma que segundo um estudo desenvolvido por PUMA (1997: 28) os países da OCDE podem ser classificados em três tipos: os que estão adotando uma administração gerencial ou “performance management” (Austrália, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Finlândia, Grã-Bretanha, Irlanda, Nova Zelândia e Suécia), os “mixed management” (Alemanha, Áustria,

⁴⁸ Informações retiradas do próprio documento, disponibilizado no site do Ministério de Indústria, Turismo e Recursos em <www.industry.gov.au>.

⁴⁹ Bresser-Pereira, Luis Carlos. “Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional”. ENAP, 1998.

Bélgica, França, Noruega, Suíça) e os de administração burocrática ou “rule and norm management” (Espanha, Grécia, Itália e Portugal).

No caso da Austrália, o processo de reforma do Estado para a administração gerencial teve certo grau de complexidade devido à divisão de responsabilidades entre o governo federal e os estados da federação, controlados por diferentes partidos políticos. Segundo Bresser, seu processo de reforma teve como metas prioritárias o aumento da eficiência, a diminuição de custos dos bens e serviços providos pelo Estado, a equidade de acesso dos australianos aos serviços públicos e uma administração baseada no modelo de efetividade e igualdade na gestão de pessoal.

Um importante resultado da reforma, a partir de 1987, foi a introdução de práticas gerenciais advindas do setor privado; houve uma completa reorganização dos ministérios, levando ao desenvolvimento de instrumentos de regulação orçamentária, autonomia da gestão, aumento da eficiência e da qualidade dos serviços públicos devido ao aumento da autonomia dos funcionários públicos.

Existe portanto uma clara preocupação em estabelecer mecanismos para consultas mais efetivas com os stakeholders da área, bem como pelo estabelecimento de coordenações multissetoriais. Por fim, é importante considerar que a Austrália também enfrenta grandes desafios para obter cooperação e ações coordenadas entre os três níveis de governo, muito embora os governos locais não sejam reconhecidos pela Constituição como entes federativos.

CAPÍTULO 3 – O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

3.1. Formalização da Intervenção Estatal no Turismo Brasileiro

A primeira etapa na história das políticas públicas de turismo no Brasil, a que alguns autores denominam de “antecedentes da Política Nacional de Turismo”, situa-se entre as décadas de 1930 e 1960, tendo como marco introdutório da formalização e sistematização da intervenção do Estado sobre a atividade, a criação da EMBRATUR – antiga Empresa Brasileira de Turismo (atual Instituto Brasileiro de Turismo) e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo, em 1966. Até esta data, existiram intervenções pontuais sobre a atividade e estruturas administrativas no âmbito público que ora abarcavam somente parte das atribuições cabíveis à gestão nacional da atividade turística ora revelam-se temporárias, sendo extintas prematuramente.

A primeira ação no sentido de regulamentar atividades ligadas ao turismo no país ocorreu em 1934, com a criação da Comissão Permanente de Exposições e Feiras através do Decreto Lei n. 24.163. Beni (1991) a situa como pioneira, apesar de não ser uma área produtora de serviços turísticos diretos, muito embora fortemente vinculada ao turismo de negócios e de eventos.

Tratava-se de um órgão colegiado composto por representantes do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda e Agricultura, Prefeitura do Distrito Federal, Associação Comercial do Rio de Janeiro, Federação Industrial do Rio de Janeiro, Federação das Associações Comerciais, Câmara do Comércio Internacional, e por diversas instituições ligadas à indústria, comércio e à agricultura nacional, tais como o Instituto do Açúcar e do Alcool, dentre outras.

Sua representação estava muito mais ligada a associações de classe e instituições representantes dos produtores nacionais do que a empresas e órgãos relacionados à organização de exposições, feiras e eventos. A Comissão configurava-se, dessa forma, muito mais como um órgão estratégico para promoção e escoamento da produção industrial e agrícola no exterior e dentro do país através da realização de exposições e feiras de divulgação e venda de produtos, do que um órgão que representasse os interesses de uma classe produtora de serviços turísticos, no caso, eventos e feiras.

Já Joandre (1992), situa a primeira menção legal à atividade turística especificamente no decreto-lei n.406, de 4/05/1938, regulamentado posteriormente pelo Decreto 3.010 de 20 de Agosto de 1938, que dispunha sobre a necessidade das empresas de vendas de passagens aéreas, marítimas e terrestres requisitarem autorização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio para seu funcionamento. A partir de então e durante 40 anos, as agências de viagem e agências de viagem e turismo necessitavam de autorização do governo para funcionarem e deveriam dispor de um capital mínimo comprovado. Segundo Ferraz (apud MANEJA, 2004: 102) “o objetivo do governo não era de criar uma Política Pública de Turismo para o Brasil, e sim, controlar o fluxo de pessoas que viajavam naquele período”.

Em 1939, cria-se o Departamento de Imprensa e Propaganda e, subordinado ao mesmo, a Divisão de Turismo, incumbida dessa função fiscalizatória sobre o setor de agenciamento. Entretanto, foi o decreto-lei n. 2240, de 1940, que tratou de forma exclusiva das empresas e agências de viagem e turismo, conceituando-as e classificando-as em três tipos: agências de viagem e turismo, agências de turismo e companhias e agências de navegação e de passagens. Segundo Joandre, é importante mencionar que já, desde então, iniciava-se uma confusão entre a natureza promocional ou estrutural da intervenção do Estado no turismo, uma vez que:

O turismo aéreo engatinhava, o rodoviário inexistia, o marítimo dominava. Curioso é que o registro para funcionamento das duas primeiras categorias ocorria no Departamento de Imprensa e Propaganda, enquanto o da última permanecia no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Parece que, desde então, o Estado não sabia se intervir no turismo era ação de natureza promocional ou estrutural.

Mas segundo Cavalcanti & Hora (2002), esse regime fiscalizador vigorou somente até 1945, quando o departamento foi extinto, sendo substituído pelo Departamento Nacional de Informações, vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Um ano depois, com a queda do Estado Novo, o referido departamento é extinto, ficando as agências de viagens e turismo sem um órgão fiscalizador até 1951, quando o Departamento Nacional de Imigração assume a função, passando-o posteriormente para o Instituto Nacional de Imigração e Colonização e por fim, para a Superintendência da Política Agrária, em 1962.

É importante destacar que o decreto de 1940 refletia os anseios e as diversas requisições da iniciativa privada em iniciar a regulamentação do setor, criando dispositivos que reservassem o

mercado de comercialização de passagens marítimas, aéreas e rodoviárias às empresas especializadas. Entretanto, mesmo com os esforços conjuntos da iniciativa privada e de alguns parlamentares e burocratas, é possível perceber que essa intensa mudança de departamentos e, portanto, de enfoque sobre a fiscalização impedia um maior fortalecimento do setor dentro e fora do Estado. Não havia de fato uma articulação política consistente que elevasse a importância da atividade turística no rol de prioridades governamentais.

Em virtude disso, inicia-se um movimento para a criação de um órgão que formulasse uma Política Nacional de Turismo e impulsionasse o crescimento do setor. Esse movimento foi liderado pelo Conselho de Turismo da Confederação Nacional do Comércio e apoiado pelo Senador Nelson Carneiro, que leva ao Congresso, em 1953, o primeiro projeto de lei sugerindo a criação do Instituto Brasileiro de Turismo – IBRATUR. De acordo com Beni (1991:73):

Torna-se oportuno destacar que, em 1953, o Conselho de Turismo da Confederação Nacional do Comércio, apoiada por diversos parlamentares, iniciava um movimento no sentido da criação de um órgão de turismo que pudesse formular a Política Nacional de Turismo – o órgão foi criado, mas a Política Nacional de Turismo ainda estava por ser formulada.

A criação do órgão acima citado refere-se a COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo, subordinada diretamente à Presidência da República e instituída através do decreto-lei n. 44.863, de 21 de novembro de 1958, no governo de Juscelino Kubitschek.

A COMBRATUR representava então a concretização do movimento político iniciado em 1953 para a formalização de uma intervenção mais sistematizada do Estado no setor. Essa intervenção também se justificava pelo significativo crescimento da atividade na época, a partir da consolidação do Rio de Janeiro como principal portão de entrada e ponto turístico do Brasil; do aparecimento das segundas residências, desenvolvendo o litoral brasileiro e atribuindo valor econômico e social ao veraneio e às viagens de fim de semana; ao desenvolvimento da aviação comercial no país, bem como das rodovias e da popularização dos automóveis como meio de deslocamento familiar (Cavalcanti & Hora, 2002; Ansarah, 1990; Barreto, 1991).

A Comissão tinha composição colegiada, com participação empresarial minoritária, no início e, depois, majoritária. Joandre (1992) afirma que seu regimento foi aprovado através do Decreto 48.126 em 1960 e que, no elenco de suas atribuições estavam explícitas as diretrizes para a elaboração de uma Política Nacional de Turismo. Sua representatividade era, no entanto,

restrita aos ministérios e algumas instituições ligadas às confederações de comércio, indústria e automóveis. Era composta pelos seguintes membros: representantes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; da Fazenda; do Trabalho, Indústria e Comércio; da Educação e Cultura (Departamento do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional); Ministério da Aeronáutica (Departamento de Aeronáutica Civil); Viação e Obras Públicas; Saúde; Agricultura (Jardim Botânico e Serviço Florestal); Confederação Nacional da Indústria; Confederação Rural Brasileira; Confederação do Comércio (Agentes de Viagem, Transportadores e Hoteleiros); Associação Brasileira de Imprensa; Touring Club do Brasil; Automóvel Clube do Brasil; e Associação Brasileira de Propaganda (Beni, 1991).

Essa composição reflete, por um lado, a enorme intersetorialidade da atividade turística, já evidente na época, através da participação de oito ministérios, e por outro, ainda um fraco desenvolvimento do setor e de instituições que representassem com maior exclusividade os setores produtivos do turismo. Segundo Beni (2001, 195) “é justamente nessa intersetorialidade de ação conjunta e integrada que reside, até hoje, o obstáculo maior que vem inviabilizando uma atuação eficaz dos órgãos públicos de turismo no Brasil”.

Entretanto, não foi a questão da representatividade que levou à extinção da COMBRATUR. A instituição foi criada para formular e coordenar, planejando, supervisionando e executando a Política Nacional de Turismo, com o claro objetivo desenvolvimentista da época (Ferraz, 1992:33). Entretanto, 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.

Dessa forma, em um processo de reformulação do Ministério da Indústria e do Comércio (lei n.4048, de 29/12/61) e atendendo ao crescente movimento de empresários e lideranças do setor para empenhar ações mais estruturadas, cria-se a Divisão de Turismo e Certames, em 1961 e extingue-se a COMBRATUR em 1962 (decreto n. 572), sem nenhuma alusão porém, à necessária definição de uma política nacional de Turismo.

As atribuições da Divisão foram regulamentadas através do Decreto n. 533, de 23/01/63 (Joandre, 1992:34):

- Estudar e sugerir todas as medidas que visem a facilitar e incrementar o turismo no território nacional;

- Dar execução a todas as diretrizes que forem traçadas pela Política Nacional de Turismo;
- Estabelecer e manter atualizado o calendário nacional de turismo em articulação com os de outros países;
- Processar os pedidos de autorização ou de concessão para o funcionamento de exposições, feiras e certames congêneres de indústria e comércio, exercendo as demais atribuições da extinta Comissão Permanente de Exposições e Feiras.

Entretanto, a Divisão de Turismo e Certames, composta por uma estrutura executiva hierarquizada, amplia seu poder de implantação e de atuação: inicialmente incumbida de exercer as tarefas da antiga Comissão de Exposições e Feiras, consegue trazer para si o trabalho de registro e fiscalização das agências de viagens em 1966, ainda desenvolvido pelo INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário.

De acordo com Beni (1991:74): sua primeira diretora, Dra. Lucy Bloch, “estudiosa dos problemas turísticos, e tendo contato com os dirigentes dos principais órgãos internacionais de turismo, (...) trouxe para o serviço público a mentalidade da empresa privada, imprimindo uma dinâmica de grande empresa à pequena divisão então recém-criada”.

A partir do golpe militar em 1964, a Divisão de Turismo e Certames é incumbida a elaborar um projeto para a criação de um órgão de Turismo Nacional. A idéia era dar continuidade ao projeto de lei do Senador Nelson Carneiro, criando um instituto, mas a nova política governamental era totalmente contrária à criação de mais institutos.

Cavalcanti & Hora (2002) afirmam que a partir do golpe, as relações entre Estado e Sociedade passam por profundas transformações e essa dinâmica resultou na modernização do aparelho administrativo do Estado, marcado agora pela intensa hierarquização / centralização e rígido controle.

Essas mudanças se refletiram nas práticas do Estado para com as políticas públicas de turismo. Endossando as propostas de modernização do país, o turismo começa a ser visto como real possibilidade de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que se aumenta a preocupação sobre o controle de uma atividade que potencialmente tem o poder de gerar um intenso

intercâmbio cultural. São criados diversos mecanismos que tornavam obrigatório às empresas de turismo o registro para seu funcionamento. Ferraz (2004) comenta sobre o turismo nessa época:

(...) Uma fonte importante para o desenvolvimento social e econômico do país, tendo em vista que o mundo a essa altura já dava bons exemplos neste sentido e que era uma atividade eminentemente privada e que cabia ao governo estimular essa atividade privada estabelecendo mecanismos de controle sobre a atividade e que para isso não caberia um Ministério, mas sim a uma instituição desse tipo (FERRAZ apud MANEJA, 2004: 55).

Dessa forma, é criada então, a partir do decreto-lei n. 55, de 18 de novembro de 1966, uma empresa pública de turismo, a EMBRATUR. Foi acrescida a sua estrutura o CNTUR – Conselho Nacional de Turismo, que teria a função de formular as diretrizes básicas para a Política Nacional de Turismo e uma série de funções deliberativas, além da autoridade para conceder incentivos fiscais. Foi agregado a este decreto-lei também, o Ministério das Relações exteriores como órgão de divulgação no exterior através dos consulados e embaixadas.

Segundo Cavalcanti & Hora (2002) a lei que cria a EMBRATUR também define a política nacional de turismo como “a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde de que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento do país” (Embratur, 1987 apud Cavalcanti & Hora, 2002:58).

O decreto-lei dispõe sobre as funções e representatividade do CNTUR, atribuindo-lhe a formulação e coordenação da Política Nacional de Turismo, sendo composto por delegados de órgãos federais e representantes da iniciativa privada. O documento fornece ao Conselho amplos poderes deliberativos, detalhados a seguir⁵⁰:

- Formular as diretrizes básicas da Política Nacional de Turismo;
- Participar de entidades internacionais de turismo;
- Autorizar concessões para exploração de serviços em todo o território nacional;
- Expedir normas de disciplina e fiscalização das operações da Embratur;
- Baixar resoluções, atos ou instruções regulamentares do referido Decreto-lei, inclusive os que forem necessários ao pleno exercício de suas funções;

⁵⁰ Brasil. Decreto-Lei n. 55, de 18/11/1966. Disponível em <www.presidencia.gov.br> .

- Examinar, julgar e aprovar as contas que lhe forem apresentadas referentes aos planos de programas de trabalho executados;
- Aprovar o Plano Geral de aplicação dos recursos da Embratur e homologar os contratos e convênios realizados por esta empresa;
- Modificar, suspender ou suprimir exigências administrativas ou regulamentares, com a finalidade de facilitar e estimular as atividades de turismo, baixando as normas necessárias;
- Opinar na esfera do Poder Executivo ou quando consultado por qualquer das Casas do Congresso Nacional sobre ante-projetos e projetos de lei que se relacionem com o turismo;
- Aprovar planos de financiamento e convênios com instituições financeiras e autarquias bancárias autônomas, ouvido o Conselho Monetário Nacional ou o Banco Central da República;
- Aprovar o projeto dos Estatutos da Empresa Brasileira de Turismo e suas eventuais alterações, submetendo-as à aprovação do Presidente da República, mediante decreto; e
- Aprovar o aumento de capital da Empresa Brasileira de Turismo, sempre que necessário.

Inicialmente, cabe a dúvida acerca dos motivos pelos quais um Conselho com representantes da sociedade civil, pertencentes à iniciativa privada, tivesse tantos poderes deliberativos sobre um determinado campo da política pública no exercício da ditadura militar. Essa dúvida se dissipa imediatamente no artigo 5º. do referido decreto, ao estabelecer a composição do Conselho: o ministro da Indústria e do Comércio (presidente do CNTur), presidente da EMBRATUR, delegado do Ministério das Relações Exteriores, delegado do Ministério da Viação e Obras Públicas, delegado do Ministério da Aeronáutica, delegado da diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, um representante das Agências de Viagens, um representante dos transportadores e um representante da Indústria Hoteleira.

Trata-se de uma composição em que a iniciativa privada é minoritária, numa grandeza de seis para três, ou seja, o Estado possui aproximadamente 67% dos votos e a iniciativa privada

33%. Ainda, o decreto n. 60224, de 16/02/1967, que regulamenta decreto-lei n.55/66, detalha a forma de escolha de tais representantes⁵¹:

“Art. 5º. § 2 – Os representantes da iniciativa privada terão mandato de 3 (três) anos e serão escolhidos e designados pelo Ministro da Indústria e Comércio, entre os nomes constantes da listas tríplexes, apresentadas pelos agentes de viagem, transportadoras e indústria hoteleira, devendo ser escolhidos, no mesmo ato, os respectivos suplentes”.

Fica claro, portanto, que o Conselho Nacional de Turismo à época era apenas uma extensão do Poder Executivo instituído, incumbido a formular a Política Nacional de Turismo, por se tratar de uma matéria de origem intersetorial, que demanda um planejamento conjunto interministerial. No detalhamento do funcionamento do Conselho, constante no mesmo decreto n. 60224, reafirma-se o poder do Executivo, quando se estabelece que o presidente do CNTur possui o direito de vetar as decisões, recorrendo a “ex-officio” de sua decisão ao Presidente da República, à época Marechal Castelo Branco.

Para Beni (2005) o Conselho Nacional de Turismo da época tinha um poder deliberativo muito forte em decorrência da representatividade das pessoas que o integravam, pois, além de membros do *trade*, os ministros de estado também participavam das reuniões⁵².

Por fim, o decreto-lei n.55 estabelece também as funções da EMBRATUR: fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento do turismo; executar todas as decisões, atos, instruções e resoluções estipuladas pelo Conselho; celebrar contratos, estudos e convênios autorizados pelo Conselho; estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico; organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo; fazer o registro e fiscalização das empresas turísticas; estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários ao seu funcionamento.

A criação da EMBRATUR representou, dessa forma, uma grande conquista para os empresários do setor. De acordo com Beni (1991:77): “Imaginava-se, assim, em 1966, que com a criação da EMBRATUR, o Brasil ingressava na era do turismo organizado, instituído na administração pública”.

⁵¹ Brasil. Decreto n. 60.224, de 16/02/1967. Disponível em <www.presidencia.gov.br>

⁵² Mario Carlos Beni. Entrevista concedida à autora. São Paulo; 18/04/2006

Contrapondo o comentário do professor Beni, Trigo (2004) comenta esse período histórico comandado pelos militares:

(...) essa primeira fase do desenvolvimento do Turismo foi um fracasso, porque eles não prestaram a devida atenção à questão de qualidade, a de formação profissional e a questão de preservação do meio ambiente, então foi uma coisa de tecnocratas, já que tentaram importar o modelo da Espanha. Nesta mesma época houve financiamentos a construção de hotéis, e todos esses projetos dos militares na área do turismo foram um fracasso (apud MANEJA, 2004: 90).

3.2. Fortalecimento da Gestão Nacional e Desenvolvimento do Turismo

Esta fase, que vai de 1966 até o período de redemocratização, ou seja, ao longo de todo o regime ditatorial, revela tentativas de ações mais sistematizadas do governo federal na gestão do Sistema Nacional de Turismo. É nessa fase que se elabora uma série de normas para aumentar a regulamentação e controle do mercado turístico, ao mesmo tempo em que eram criados diversos incentivos, linhas de crédito e programas de financiamento para a expansão da oferta turística no país. Segundo Beni (2001:188) essa visão parcial do planejamento se deve principalmente a dois fatores: o primeiro diz respeito à discordância do que vem a ser o próprio planejamento e o segundo é por aceitar e classificar a atividade turística como econômica, deixando de lado todos os seus outros aspectos.

Através de um decreto-lei complementar ao 55/66, amplia-se em 1967, segundo Cavalcanti & Hora (2002), a concepção legal da Política Nacional de Turismo, instituindo de forma mais explícita a responsabilidade de cada um, do poder federativo iniciativa privada no Sistema Nacional de Turismo. Segundo os autores (2002:58):

Esses instrumentos legais de delineamento da política de turismo promoveram efetivamente a decolagem do turismo no território nacional. Equiparado a uma indústria e adaptado às reais necessidades da expansão capitalista no Brasil, o turismo passou a desfrutar dos mesmos incentivos concedidos à atividade industrial.

Para Ferraz (2004) é a partir desse decreto-lei que se institucionaliza a Política Nacional de Turismo porque:

Criou-se a EMBRATUR como órgão executivo, o Conselho Nacional de Turismo como órgão normativo, cuja função era de formular a Política Nacional de Turismo e, foi agregado

ao Ministério de Relações Exteriores como órgão de divulgação no exterior através de consulados, embaixadas e etc. Surge então a expressão Sistema Nacional de Turismo (FERRAZ apud MANEJA, 2004: 56-57).

Entretanto, grande parte dos investimentos e financiamentos concedidos no período concentrou-se no segmento hoteleiro, considerado um dos que mais necessitava de ampliação e modernização. Não obstante, foi dada prioridade à construção e implantação de hotéis de elevado padrão, compatíveis com as grandes cadeias hoteleiras internacionais.

Essa política gerou como consequência um crescimento excessivo do número de hotéis desse nível, gerando uma verdadeira corrida pelos incentivos por parte dos empresários nacionais e grupos estrangeiros e criando uma lacuna entre as características de consumo reais da demanda e da oferta, má distribuída espacialmente e com preços elevados para boa parte dos estratos de consumidores nacionais.

De fato, identificava-se na época que o parque hoteleiro do país necessitava de um programa de incentivos para o seu crescimento. De acordo com Beni (1991:83), existiam apenas 185 mil leitos sem classificação, enquanto a Argentina possuía 700 mil leitos, os Estados Unidos 4,5 milhões e a Europa, nove milhões de leitos, todos com seus programas de classificação da oferta.

Mas apesar da necessidade de crescimento da oferta hoteleira no país, causa certo estranhamento a priorização pela construção de hotéis cinco estrelas. Cabe destacar que tais financiamentos eram aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo, com critérios questionáveis na maioria das vezes. De acordo com Beni (1991:85):

Entretanto, afora os freqüentes abusos e facilitação política para obtenção desses benefícios a projetos carentes de fundamentação técnica e de custo-oportunidade e, mesmo aqueles, de notório custo-benefício, na sua grande maioria obtinham aprovação e eram executados de forma sub ou hiper dimensionada justamente pela ausência de critérios e diretrizes de planejamento estratégico, pesquisas científicas e dados estatísticos precisos (...) sem o necessário conhecimento da escala real de prioridades de desenvolvimento local e regional, acrescido da exclusão no contexto de uma política e de um Plano Nacional de Turismo.

O Brasil vivia nesta época o chamado “milagre brasileiro”, no governo de Garrastazu Médici, entre os anos de 1968 e 1973, até a crise do petróleo. O turismo era visto como uma importante fonte para o desenvolvimento econômico e social do país e dessa forma, em 1971 o decreto lei n. 1.191 amplia as linhas de financiamento para a atividade, criando o Fungetur –

Fundo Geral de Turismo, destinado a fomentar e fornecer recursos para empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesses turísticos. Ainda, em 1973, o decreto-lei n. 71.791 dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo. Segundo Endres (2002):

As instituições estatais que atuam no setor turístico representaram, na década de 1970, o corpo técnico, especializado, racional e eficiente que, através da elaboração de planos e programas, controlavam os rumos do setor. Porém, essa atuação centralizada, definida do topo para a base, reduziu as possibilidades de se alcançar os meios políticos e institucionais para implementar políticas (...) (ENDRES, 2002: 70).

Para Ferraz (1992: 68) “quanto ao incentivo creditício, consiste na existência de linhas de crédito oficial para determinados investimentos setoriais ou regionais, com prazo e condições para pagamento mais favoráveis que as linhas de crédito comercial”.

Segundo Beni (1991) entre os anos de 1967 e 1971, início dos trabalhos da EMBRATUR na questão da estruturação da Política Nacional de Turismo, foi marcado:

(...) pela elaboração e sistematização de um conjunto expressivo de normas necessárias à aplicação de incentivos e ao adequado registro e fiscalização das agências de viagens, bem como o princípio da aprovação e construção de hotéis de nível internacional e do maior centro internacional de feiras e congressos nacional, o Anhembi em São Paulo. Esse período caracterizou-se por uma profunda carência de recursos e foi nele que se fez o primeiro esforço de planejamento global para o Turismo (BENI apud MANEJA, 2004: 58)

Entretanto, de acordo com Cavalcanti & Hora (2002), o grande empenho realizado para o crescimento da oferta turística do país acabou aprofundando ainda mais as desigualdades regionais devido à concentração dos investimentos em determinadas regiões, especialmente o Sudeste do país. Isso pode ser verificado em todos os campos de atuação das políticas públicas (2002:59):

A ação do Estado aprofundou ainda mais as desigualdades regionais, decorrentes da concentração da população, das atividades econômicas e, conseqüentemente, dos equipamentos públicos que correspondem à manifestação espacial do processo de diferenciação gerado pelo modelo concentrador e excludente adotado no Brasil pelo regime militar. Assim, a partir de 1973, o crescimento econômico acelerado da fase chamada “milagre brasileiro” passou a ser uma preocupação. Uma parcela substancial da população foi excluída dos frutos desse crescimento. Em decorrência disso, a qualidade de vida decresceu e as tensões sociais ampliaram-se.

Para Abdel-Wahab (1974), contrariando a ação do governo até o momento, comenta que talvez, a principal vantagem do envolvimento do Estado seja evitar o desenvolvimento desenfreado, motivado unicamente pelo lucro por parte das empresas, o que pode ser prejudicial para o futuro do turismo no país como um todo (apud PEREIRA, 1999: 10).

Em 1974, assume o general Ernesto Geisel, que procura iniciar a abertura política do país, baseando-se em uma estratégia de transição gradual e pactuada. Neste ano criam-se os Fiset – Fundo Setorial do Turismo, Finor – Fundo de Investimento do Nordeste e Finam – Fundo de Investimento da Amazônia, fundos que visavam centralizar a captação e aplicação dos recursos nas regiões menos desenvolvidas no país. O Finam e o Finor foram instituídos pelo Decreto-Lei nº 1.376/74, alterado pela Lei nº 8.167/91 e regulamentado pelo Decreto nº 101/91, e tinham como finalidade o incentivo fiscal, ou seja, ensejam que empresas deduzam de seu imposto de renda valores que neles investem, os quais, por sua vez, são investidos em projetos produtivos de vários setores, entre eles o turístico (FERRAZ, 1991: 71).

No ano seguinte, o decreto-lei n. 1439 estende os estímulos fiscais a todas as atividades turísticas definidas pelo Conselho Nacional de Turismo. O referido decreto conferia amplos incentivos fiscais para os investimentos realizados no setor do turismo, além de designar o Conselho Nacional de Turismo como órgão deliberativo sobre todas as concessões fornecidas. De acordo com Beni (1991:84), o dispositivo legal dispunha sobre:

- Extensão dos incentivos fiscais e creditícios aos empreendimentos não hoteleiros;
- Proteção dos interesses dos acionistas subscritores de ações preferenciais do Fiset – Fundo de Investimento Setorial do Turismo;
- Avaliação de prioridades quando da análise dos projetos;
- A real utilização do FUNGETUR;
- Aumento de 50% para 70% do percentual dedutível do imposto de renda para aplicação em melhorias das condições operacionais de empreendimentos hoteleiros;
- Aumento de 8% para 12% do percentual dedutível do imposto de renda das pessoas jurídicas para investimento em projetos turísticos;
- A possibilidade de pessoas físicas deduzirem até 20% do imposto devido para aplicação em empreendimentos aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo;
- A concessão de redução de até 70% do imposto de renda nos casos de construção de empreendimentos turísticos.

Para Ferraz (1992: 68) “o incentivo fiscal consiste na redução, parcial ou integral, de um ou mais tributos, para utilização do valor resultante do desconto em determinado investimento, setorial ou regional”.

Fica evidente, através da análise dos dispositivos deste decreto, o esforço do governo para o crescimento da oferta turística no país, não através do investimento direto em equipamentos turísticos, como ocorreu na década de 1950, mas pela ampliação das concessões fiscais.

Quando a Embratur comemorou seu décimo aniversário, o próprio presidente da instituição constata as distorções causadas por uma política de incentivos para construção de hotéis equivocada: Na Bahia, por exemplo, 43% da oferta hoteleira existente na época era formada por hotéis de cinco e quatro estrelas. Nas palavras do próprio Said Farhat, presidente da Embratur em 1976 (apud Beni:86): “ (...) parte da responsabilidade cabe à Embratur, que até o ano anterior sem uma política, sem uma orientação, aprovava tudo o que aparecia. (...). Agora têm preferência os projetos de hotéis médios, de três estrelas, mais simples e apropriados ao turismo”. Beni ainda acrescenta que esta estratégia não foi efetivamente levada à cabo nessa gestão nem nas seguintes.

Barreto (1991) aponta que um estudo realizado em 1985 identificou que entre 1980 e 1983, os hotéis quatro estrelas haviam crescido 63%, enquanto os de uma, duas e três estrelas mantiveram-se na faixa dos 30%.

Essa estratégia reconhecidamente equivocada pelos próprios executivos da Embratur remete a uma análise mais aprofundada dos dispositivos previstos nos decretos n. 1191/71 e 1439/75. Há implicitamente uma exacerbação dos poderes do Conselho Nacional de Turismo, responsável pela aprovação de todos os financiamentos. Sendo um órgão composto por entidades da iniciativa privada, é contraditório e improvável requerer isenção sobre a análise desses projetos.

Ao mesmo tempo em que a oferta turística do país crescia, amparada por projetos inseridos nos Planos de Desenvolvimento Nacional – PND’s, tais como os projetos urbanísticos de ocupação do litoral (Projeto Turis – Desenvolvimento Turístico do Litoral Rio-Santos, em 1975 e o Plano Diretor da Orla Marítima, na Bahia), aumentava a regulamentação do setor através da criação de normas e condições para funcionamento das empresas, além de uma maior fiscalização.

Em 1977, é sancionada, de acordo com Cavalcanti & Hora (2002), a lei n. 6.505, que torna obrigatório o registro na Embratur das empresas ligadas às atividades turísticas, dispondo também sobre condições para seus funcionamentos e fiscalização. Ainda, neste mesmo ano, inicia-se na história das políticas públicas de turismo no Brasil a preocupação sobre a preservação do patrimônio histórico e ambiental utilizados com finalidade turística através da Lei 6.513/77, que tratava da ordenação e do uso desses recursos. Ferraz (apud MANEJA, 2004: 61) explica que o advento dessa lei ocorreu pela falta de uma legislação ambiental turística apropriada na implementação de alguns projetos do governo.

É neste ano também que é publicado o primeiro documento oficial intitulado de “Política Nacional de Turismo”, na II Reunião do Sistema Nacional de Turismo. O documento prevê como áreas para atuação das políticas de turismo, de acordo com Barreto (1991:89): proteção ao patrimônio natural; divulgação e promoção dos valores culturais; incentivo ao turismo interno (com construção de meios de hospedagem mais simples e redução do custo das viagens internas); estímulo à vinda de turistas estrangeiros; promoção; recursos humanos; apoio à entrada de divisas; apoio à hotelaria e apoio às agências de viagem. “Ressalta-se que, nesse mesmo período, foram instalados órgãos estaduais e locais de turismo que, seguindo a centralização inerente ao planejamento da época, acompanhavam à risca a orientação do órgão nacional” (ANGELI apud PEREIRA, 1999: 15).

No final da década de 1970, de acordo com Cavalcanti & Hora (2002 apud Brum, 1997), a economia brasileira apresenta claros sinais de debilidade, com altos índices de concentração econômica e de renda, acentuado desequilíbrio na balança de pagamentos, alta dívida externa e inflação, o que levou o regime militar a rapidamente perder sua legitimidade, passando o governo brasileiro a administrar a crise econômica.

Desta forma, a partir de 1979 até 1984, a Embratur enfrenta um novo desafio: com o agravamento da situação financeira no Estado Brasileiro, aliado à segunda crise do petróleo, houve grandes dificuldades em conseguir recursos para os fundos de financiamento, contribuindo para diminuir o ritmo de crescimento do setor.

Ferraz (apud MANEJA, 2004: 108), ao dividir a história da EMBRATUR em fases, comenta que entre os anos de 1977 e 1986, ela estava na terceira fase e já existia um modelo claro de política pública de turismo, pois, houve uma “ordenação do território, estímulos a

investimentos privados no turismo, o controle de qualidade do produto turístico e o aprimoramento dos mecanismos de defesa do consumidor de turismo”.

Entretanto, este é também o período do empreendimento de campanhas promocionais e ações intensas para promoção do turismo interno e internacional por parte da Embratur: lançaram-se programas como os “Portões de Entrada”, o “VTD – Vão de turismo doméstico”, “VTR – Viagem de Turismo Rodoviário”, “Pró-Estâncias”, os “Terminais de Turismo Social”, todos voltados para a popularização do turismo no interior do país.

De maneira geral, a atuação do governo brasileiro sobre a atividade turística até a Nova República, foi marcada pelo fortalecimento e ampliação dos poderes de sua estrutura – Embratur e Conselho Nacional de Turismo. Tal estrutura foi promotora, através de políticas de incentivos fiscais e campanhas promocionais, de um crescimento considerável da oferta turística no país. Ao mesmo tempo, ampliava seus poderes sobre o setor através da regulamentação, da obrigatoriedade do registro de todos os empreendimentos turísticos e do aumento da fiscalização. De acordo com Cavalcanti & Hora (2002:60):

A atuação da Embratur até o advento da Nova República foi marcada pelo excessivo controle da atividade turística. A legislação restritiva dava à empresa o poder de controle sobre todos os agentes econômicos do setor (meios de hospedagem, agências de viagem, transportadoras turísticas, restaurantes de turismo, acampamentos turísticos, empresas que prestam serviços aos turistas e viajantes, etc.) e, assim, do controle da expansão do turismo nas regiões do país.

A Embratur fruía de poderes excepcionais: legislava e executava ao mesmo tempo.

O período de redemocratização muda substancialmente essa realidade. Entre 1984 e 1985, de acordo com Beni (1991), a Embratur elabora a proposta da nova Política Nacional de Turismo que posteriormente é homologada pelo Conselho Nacional de Turismo. Entretanto, essa homologação jamais foi publicada e, mais do que isso, esse fato causou grande estranheza, uma vez que a tarefa de formulação da PNT era de responsabilidade do CNTur. Esse processo envolvia, na verdade, a deslegitimação do órgão, que passou a ser somente uma instância homologadora, perdendo todos os seus fortes poderes deliberativos do período militar.

3.3. Liberalização de Mercado e esvaziamento das funções do Estado

No pós-redemocratização, entre os anos de 1985 e 1992, inicia-se uma fase de incertezas e instabilidades institucionais no Governo Sarney, que culminará na reforma administrativa iniciada por Collor em 1991.

Como apontado, o período encerra uma série de mudanças administrativas e de gestão nos órgãos estatais. O CNTur, deposto de suas atribuições vigentes durante o período militar, perde sua legitimidade, principalmente devido às suspeitas de corrupção ao longo das décadas de 1970 e 1980. A partir de 1986, passa a ter um mero papel homologador da Política Nacional de Turismo, elaborada pela EMBRATUR.

Em 1986, no governo Sarney, assumia como presidente da Embratur o publicitário João Dória Jr, com a função de moralizar e dinamizar o organismo. Este foi responsável por um incremento nas ações promocionais no exterior e pela criação de algumas importantes parcerias com a iniciativa privada, como a FUNTUR – Fundação Nacional do Turismo, instituição com formação mista de empresários do setor e membros do governo, responsável pela operação dos escritórios de turismo do Brasil no exterior e a FORMATUR – Fundação Nacional para a Formação de Recursos Humanos.

Entretanto, segundo Beni (1991) essa administração não foi suficiente para reestruturar o organismo, pois não houve efetivamente a determinação de uma diretriz nacional, ou seja, da Política Nacional de Turismo, e portanto, os órgãos oficiais do Sistema Nacional de Turismo (federal, estaduais e locais) continuaram a trabalhar sem uma necessária ação intersetorial.

Dessa forma, este governo promoveu um total esvaziamento das funções do órgão com a desregulamentação do setor e a drástica diminuição dos incentivos. De acordo com Cavalcanti & Hora (2002), através do decreto-lei n.93.607, de novembro de 1986, os incentivos à atividade são retraídos, limitados a 50% os fundos de investimento para novos projetos e em 40% para ampliação de projetos já implantados. Além disso, apoiado pela ideologia de abertura de mercado e liberalismo, os decretos-lei n. 70.347, de 24/07/1985 e 2.294, de 21/11/1986, liberam o mercado para o livre exercício e exploração de atividades e serviços turísticos.

Esta mudança provoca um verdadeiro caos no funcionamento do mercado turístico, dando margem à várias guerras judiciais, uma vez que o mercado era regulamentado e fiscalizado pelo

governo federal, desde de antes da criação da Embratur em algumas áreas, como a de agenciamento. O resultado, segundo Cavalcanti & Hora (2002) foi um crescimento desordenado do número de agências de viagem e outras empresas turísticas no período, como por exemplo em Natal, cidade em que o número de agências de viagem registradas em 1986 sobe de 22 para 67, em 1990.

Com relação à participação dessas empresas na atividade turística, Pereira (1999, 12) comenta que: “há um corpo crescente de opinião que sugere que o envolvimento do setor privado não deva ser limitado ao fornecimento de serviços turísticos, mas também estar envolvido com o planejamento e a formulação de políticas de turismo”.

Para Ferraz (apud MANEJA, 2004: 112) com a liberalização do mercado turístico através do pacote tributário composto por vários decretos-leis editado pelo então presidente José Sarney em 1986, “a única atribuição da EMBRATUR foi a de apurar reclamações dos consumidores”, já que não tinha mais o que fiscalizar.

Em 1988, juntamente com a promulgação da Nova Constituição Brasileira, cria-se o dólar-turismo, que ajudou muito na contabilização das receitas do setor e contribuir para a inclusão do turismo na balança comercial do país. A referência ao turismo na Constituição ocorre no artigo 180 (Joandre, 1992:24): “A união, os estados, o distrito federal e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento econômico”.

É importante destacar que em não havendo uma Política Nacional de Turismo definida, o texto constitucional não é claro ao definir as atribuições de cada ente federativo na gestão do setor, ao contrário, estabelece as mesmas atribuições de promoção e incentivo para todas as instâncias governamentais. Isso só começa a ser definido com mais clareza na elaboração da PNT 1996-1999, no primeiro governo FHC e na implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, em 1995.

Além da desregulamentação do mercado e da forte orientação liberal e economicista, em termos de políticas públicas, este período também é marcado pelo início das preocupações com o meio ambiente (e principalmente a partir da elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981), pela segmentação do mercado turístico (criação e desenvolvimento de novos segmentos de mercado), incentivando o crescimento de novos tipos de mercado (em 1987, a Embratur lança oficialmente o turismo ecológico) e a promoção do turismo interno.

Em 1988, é instituído pelo artigo 159 da Constituição Federal de 1988, os chamados Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, regulamentados pela Lei nº 7.827/89, sendo um de seus objetivos principais, o apoio a empreendimentos turístico-ecológicos (FERRAZ, 1992: 73)

No final de 1990, o turismo brasileiro apresenta um quadro gravíssimo de retração de mercado. Entre 1986 e 1990, segundo Cavalcanti & Hora (2002), o Brasil perde quase um milhão de turistas estrangeiros, enquanto o número de turistas viajando ao exterior praticamente duplica.

A fórmula da desregulamentação não havia funcionado e a Embratur também não havia conseguido separar o “antigo” do “novo”; ao mesmo tempo em que liberalizou o mercado, continuava a legislar sobre algumas pautas, mas sem nenhuma estrutura para cadastrar e/ou fiscalizar as empresas. Dessa forma, ao final do governo Sarney a estrutura nacional de turismo no Brasil passou sua maior crise desde sua institucionalização no Estado, chegando-se a cogitar sua extinção, segundo Beni (1991).

No entender desse autor, esta fase deveu-se a dois motivos principais. O primeiro é que apesar de ter à frente da gestão da Embratur alguém de grande penetração nos meios de comunicação de massa e acesso às altas esferas de decisão, não havia como ocultar as crônicas deficiências funcionais do órgão. Dessa forma, quando da solução de sua continuidade político-administrativa, ele sofre um grande impacto de esvaziamento, por não conseguir se sustentar em termos políticos e de competência. O segundo motivo reside na crise financeira enfrentada pelo organismo, que apesar de ser uma empresa pública, desempenhava funções cabíveis à administração pública direta e, com o corte drástico dos incentivos e linhas de financiamento do setor, encontrou-se sem receitas, revelando-se insustentável.

Entre 1987 e 1989 foram elaborados pareceres (SR-49 e SA-5) identificando os débitos da empresa quanto às contribuições previdenciárias que serviram de base para a emissão de parecer da Consultoria Geral da República e Tribunal de Contas da União, que sua natureza jurídica estava equivocada, devendo se tornar um órgão autárquico.

Dessa forma, diante de um quadro de perda da legitimidade do CNTur, que com o processo de redemocratização, foi sufocado pela ação liberal e executiva da Embratur, que por sua vez, enfrentava uma grave crise financeira e de funcionamento, do péssimo desempenho e retrocesso do turismo brasileiro, da estagnação de novos investimentos advindos da iniciativa

privada e da proliferação de empresas sem nenhuma regulamentação no mercado, completa-se um cenário de total debilidade de todo o regime jurídico- institucional do turismo. Mais do que isso, registrava-se uma descrença generalizada do setor na eficiência de uma gestão nacional para a atividade.

Em 1990, assume Fernando Collor de Melo, que inicia uma reforma em toda a administração pública federal, buscando diminuir o déficit orçamentário e modernizar o exercício da função executiva federal. De acordo com Beni (1991), através da Lei 8028, de 12 de abril de 1990, são extintos vários Ministérios, inclusive o de Desenvolvimento da Indústria e Comércio, a que estava subordinado o Conselho Nacional de Turismo e a EMBRATUR. Por esta mesma ocasião é criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional, órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República. Segundo Pereira (1999:15-16) “com o Programa de Reforma Administrativa instituído pelo chamado Plano Collor, o Sistema Nacional de Turismo passa pelo mais grave período de desestabilização, desde sua criação”.

Partindo da premissa que o CNTur estava vinculado ao Ministério extinto e em sendo órgão de deliberação coletiva do mesmo, é também extinto, sem nenhuma menção explícita que merecesse maior atenção. Nessa mesma época começa-se a elaborar o projeto de lei n.5429-A, que dispõe sobre a mudança da natureza jurídica da Embratur e de suas novas atribuições.

De acordo com Beni, embora as mudanças fossem salutares ao quadro político-institucional que se apresentava, a extinção do CNTur representava não somente um erro, mas um retrocesso no desenvolvimento institucional do turismo na esfera pública. Em suas próprias palavras, datadas da época em que se discutia o projeto-lei que se tornaria posteriormente na Lei n. 8181 em agosto de 1991 é possível compreender parte da frustração presenciada no mercado turístico como um todo (1991: 99-106):

É oportuno lembrar e deixar registrado que a extinção do CNTur por força da extinção do Ministério a qual se vinculava, segundo o entender de nossas autoridades governamentais, sem a transferência de suas atribuições e competências à própria Embratur veio a trazer graves conseqüências ao funcionamento da entidade.

Ainda, de acordo com essa posição na sistemática legal até então vigente, o CNTur exercia funções homologatórias decisórias e de revisão dos atos e propostas emanadas da Embratur.

Com a suspensão pura e simples dessas funções, ficou a Embratur impossibilitada de exercer na plenitude importantes atribuições que são conferidas em Lei. ().

Tomemos como exemplo a transferência de atribuições do extinto CNTur para a Embratur, conforme dispõe o parágrafo primeiro do artigo 3º. do projeto de lei n. 5429-A. Com isto, a Embratur passa a ser órgão normativo e executivo do setor, simultaneamente. Seus dirigentes, assim, podem tornar-se únicos propositores e árbitros das metas e objetivos do setor inteiro e de todo o controle de sua gestão, ficando, dessa forma, mais vulneráveis às pressões de grupos de interesse e a exagerados personalismos. ().

Cumpre deixar patente que, aqueles que defendem a inclusão das atribuições do extinto CNTur na própria Embratur, esquecem-se da imperiosa e indiscutível necessidade do setor de Turismo dispor de um órgão superior para representar autenticamente os seus vários segmentos, a fim de assegurar definitiva e concomitantemente a integração da ação intersetorial nas e entre as duas esferas, pública e privada, em razão da abrangência, complexidade e multicausalidade da manifestação concreta do Turismo.

Enquanto se aguardam as novas disposições legais sobre o Organismo Nacional de Turismo, a Embratur, ora em processo de transformação, prossegue sua atuação com a apresentação do plano “Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo no País” por meio do qual propõe alguns programas de impacto, como reduzir, por exemplo, a presença do Estado no Turismo, através de proposta de desregulamentação parcial do setor e de uma co-gestão com a iniciativa privada quanto ao trabalho de classificação e controle das atividades e serviços. ().

Assistimos ao prosseguimento de propostas isoladas e, não obstante, sequer os papéis dos agentes de mercado estão claros (...). A recessão e o empobrecimento geral do país acentua ainda mais essa rivalidade, esse desencontro entre o poder público e o setor privado, fazendo que este último, entre seus segmentos, também pouco ou nada apresente de novo em termos de profissionalizar seu relacionamento.

A única coisa de que podemos estar certos é de termos alcançado enfim a consciência, por todos tida, de que o setor do Turismo está no limbo da estagnação, com destino pouco promissor, sem haver o entendimento de que ele integra um todo – o poder nacional, a riqueza nacional – e nele poderia intervir (Beni, 1991: 99-106).

A partir da análise do trecho acima mencionado, é claramente perceptível a descrença de parte do setor quanto à atuação do Estado no que tange ao desenvolvimento do turismo no país.

Praticamente um ano depois da elaboração do projeto-lei, foi votado e aprovado o decreto-lei n. 8181 de 28/03/1991.

Este marca uma nova etapa de transição no sistema administrativo do turismo em escala nacional, com a mudança da personalidade jurídica da Embratur, transformando-a em autarquia especial e renomeando-a para Instituto Brasileiro de Turismo. Algum tempo antes, através do Decreto-Lei n. 99244, em maio de 1990, o presidente dispunha sobre as competências da Secretaria de Desenvolvimento Regional, atribuindo-lhe a função de supervisionar a Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, a Sudam – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, a Superintendência da Zona Franca de Manaus, a Companhia de Desenvolvimento de Barcarena e, por fim, a Embratur – Empresa Brasileira de Turismo.

A partir de então, todo o acervo, atribuições e competências do CNTur são teoricamente repassados a Embratur. Sua função passa a ser de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Turismo. Segundo Cavalcanti & Hora (2002:65), o decreto-lei de 1991 determina as seguintes competências para a Embratur:

- normativa e executiva, visando estabelecer normas, medidas e critérios; inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico; cadastrar empresas e empreendimentos do setor, bem como executar decisões e fiscalizá-las;
- fomentadora e promocional de políticas públicas e privadas do turismo, da infra-estrutura, de eventos, bem como de estudos (mediante contratos e convênios);
- financiadora direta ou indireta de iniciativas, planos, programas e projetos.

As novas atribuições da Embratur de fato contemplaram antigas responsabilidades do CNTur, tais como o inventariamento e a indicação de ações ordenadoras para as áreas de interesse turístico, por exemplo. De acordo com Ferraz (1992: 46), a lei não traz alterações em relação ao sistema anterior, perdendo a oportunidade de instrumentalizar um processo de planejamento setorial. Mais do que isso, fazendo jus aos comentários emitidos por Beni (1991) apresentados anteriormente, houve o mesmo consenso em relação à piora no funcionamento da Embratur, uma vez que lhe foram atribuídas funções intervencionistas indutoras e controladoras, dificultando e até impedindo sua imediata aplicação, conforme explicita no trecho a seguir, elaborado logo após a promulgação da lei 8181, de março de 1991 (Ferraz, 1992: 47):

Na esfera institucional, portanto, o Regime Jurídico brasileiro continua padecendo de males crônicos, não conseguindo ser, ainda nos dias atuais, um conjunto sistemático de normas

reguladoras de comportamentos econômico-turísticos projetados para o futuro. A dificuldade que disso decorre está na ausência de um processo ordenado de planejamento turístico no país, por consequência, na falta de continuidade nas ações setoriais concebidas ou implementadas pelo Estado. Com isso, o mercado permanece desorganizado e seu desenvolvimento, enquanto perdurar essa situação, dependerá de fatores espontâneos e não de uma ação integrada. Naturalmente, em paralelo, o Regime Jurídico do Turismo continuará sendo um conjunto de normas inconsistentes, sob o prisma de sua natureza instrumental de desenvolvimento ordenado do setor.

De acordo com Cavalcanti & Hora (2002), a reformulação do papel da Embratur remetia aos anseios de reorientação no desenvolvimento do país e na redefinição do papel do Estado na economia e no setor de turismo. A expectativa era a de que fosse criado um órgão indutor rumo a um capitalismo moderno, baseado na eficiência e competitividade.

Um segundo passo importante foi tomado em 1992, quando, através do decreto-lei n. 448, de 14/2/1992 são regulamentados os dispositivos da lei 8181 e criada a Política Nacional de Turismo. Esta define meios de planejar e executar ações nos estados e municípios e orienta também o setor privado. Mais do que isso, a PNT é alicerçada no ideário da descentralização, tendência que começava a se refletir em todos os campos de atuação pública.

No mesmo, fica determinado que a Embratur deveria ser administrada por um presidente e três diretores, podendo ter, ainda, um Conselho Consultivo, conforme aponta o artigo 13⁵³: “Fica a Embratur autorizada a criar um Conselho Consultivo, com a finalidade de cooperar com a sua direção, na formulação da Política Nacional de Turismo, e quanto às soluções para os diversos aspectos institucionais, estruturais e conjunturais, tanto no que diz respeito ao poder público, quanto à iniciativa privada”.

Fica evidente, portanto, o caráter genérico acerca da especificação deste Conselho Consultivo, que não poderia de forma alguma substituir o papel desempenhado pelo CNTur, uma vez que cabia ao próprio poder executivo o estabelecimento de suas atribuições. Este Conselho Consultivo só seria criado em 1998, conforme será explicitado a posteriori.

Também a PNT é considerada genérica, já que não permite grandes avanços no estabelecimento de políticas públicas federais efetivas para a área. Seus objetivos incluíam a ordenação das ações do poder público, a geração de empregos e renda, melhoria da distribuição

⁵³ Brasil. Decreto 448, de 14/02/1992. Regulamenta Dispositivos da Lei 8181, de 28/03/1991 e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br>.

da renda nacional, proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural. Os principais programas do Plano Nacional de Turismo incluíam o desenvolvimento de pólos turísticos, aumento do turismo interno, melhoria da qualidade e produtividade do setor, a formação de recursos humanos, o desenvolvimento do ecoturismo e do turismo no Mercosul, além de todo um programa de segmentação.

De acordo com Cavalcanti & Hora (2002), os objetivos da PNT seguiam visível tendência neoliberal e eram explicitamente voltados para reestruturar o turismo a partir da parceria entre o setor público e privado. Disso resultaram também negociações com bancos e organismos multilaterais, tal como a negociação de empréstimo junto ao BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento para implantação do PRODETUR / NE– Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, idealizado pela SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

Ainda segundo os autores (2002:66-67):

É oportuno destacar que o Plantur, ao delinear a política de turismo, reflete todas as questões recentes que envolvem a crise do Estado e a reatualização do sistema capitalista. Mas não consegue dar aderência aos seus programas e sub-programas. Há nítida falta de articulação, tanto intra como intersetorial, além do descaso com o planejamento territorial. ().

Estudiosos de áreas afins, ao analisarem o Plantur, chamam atenção para a desarticulação interna, existente entre os programas do Plano, e a intersetorial, entre programas de outras áreas. Citam a falta de articulação entre o Plantur, que expressa preocupações desenvolvimentistas na zona costeira, e o Gerco (Gerenciamento Costeiro), claramente voltado para as questões ambientalistas.

O PRODETUR / NE foi um dos programas para desenvolvimento de infra-estrutura básica e turística, concebido à parte do Plantur. Foi concebido no governo Collor de Mello, em abril de 1992, e passou dois anos para entrar em operação, começando a ser implantado no Governo Itamar Franco através da portaria conjunta n. 002 de 16/4/1993.

Em meados de 1991, o governo federal vivia sua pior crise devido à inúmeros fatores internos e externos, que a elevava não só em termos econômicos, mas também em termos sociais, políticos, morais, éticos e psicológicos.

Nos dois anos do governo Collor de Mello, as ações no setor de turismo ficaram apenas nas intenções, não tendo ocorrido nada de muito significativo além da formulação da PNT. No final de 1992 o governo é assumido por seu vice-presidente, Itamar Franco, que tinha a missão, ao menos no turismo, de recuperar o desempenho do setor e imprimir novas bases para o mesmo.

Para tanto, cria em novembro de 2002, o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, elevando o turismo passa a status de ministério, iniciando uma nova fase para as políticas públicas de turismo.

3.4. O ideário da descentralização e o Estado como promotor da articulação do setor

Esse contexto de transição política vivida das décadas de 80 e 90, influenciou a forma de condução política em um momento de transição de um Estado autoritário para um Estado democrático e o novo papel de suas instituições, sendo a base dessas discussões e propostas uma condição da própria democracia (ENDRES, 2002: 72).

O último período na história das políticas públicas de turismo no Brasil é marcado pelo ideário da descentralização, da esfera federal para as instâncias estaduais e, principalmente, locais. Beni (2003:148) comenta essa tendência:

Segundo a versão do governo, essa política para o turismo estava principalmente na descentralização institucional das ações de fomento para o setor e na mobilização dos agentes econômicos que fazem parte do trade turístico – redes hoteleiras, empresas de transporte aéreo e rodoviário, de cartões de crédito, locadoras de veículos, restaurantes, agências e operadoras de viagem e outros segmentos empresariais.

De acordo com as recomendações do governo, esses cenários, que deveriam ser apoiados, tinham por objetivo a melhoria da infra-estrutura turística e da qualidade dos serviços prestados para atingir a competitividade no setor turístico nacional, tornando-o capaz de atrair uma fatia maior do turismo internacional ou induzir o crescimento do turismo interno.

Esta tendência se reflete no Estado, nas suas várias áreas de atuação no campo de políticas públicas ao longo da década de 1990, mais especificamente, após a promulgação da constituição de 1988 e do crescente endividamento do Estado Brasileiro. Segundo Endres (2002: 72) “essa transferência de responsabilidades aos municípios é justificada pela necessidade de atuações políticas mais integradas para solucionar demandas”. Entretanto, é importante entender que os programas de descentralização não foram, na maioria das vezes, algo negociado com as demais instâncias federativas, ou seja, tratou-se muito mais de uma delegação de tarefas e de execução de

programas para as demais instâncias do que algo planejado coletivamente. Além do mais, as descentralizações, ocorreram, em algumas áreas, sem o devido repasse de recursos para os estados e municípios. Este cenário provocou o fracasso de muitos programas de descentralização. Endres (2002:67) afirma que a forma de condução centralizada muda radicalmente com a redemocratização:

Porém essa forma de condução política entra em colapso no período da transição democrática, abrindo espaços para novas formas de condução que incluem outros atores, que antes não apareciam, como os municípios. A condução política passa a ser percebida como um processo de fazer-política, para contornar a falta de legitimidade que as instituições estatais começaram a projetar na sociedade, em função da não-implementação de suas políticas.

Neste contexto, faz-se um paralelo com o planejamento do turismo, que, ditado por órgãos insulados como a Embratur, pouco sucesso teve na estruturação da atividade turística. A não-realização do planejamento centralizado do turismo, como por exemplo, o concebido por estas instituições, só contribuiu para o descrédito do trade turístico local nas instituições responsáveis pela implementação de planos e programas posteriores.

Após o período da transição, a partir da década de 1990, esses mesmos órgãos, em função da crise do governo federal, começam a passar a responsabilidade sobre o desenvolvimento do turismo para a agenda dos governos locais. A tônica do discurso propalado por essas instituições enfatiza a necessidade da co-responsabilidade entre governo, empresários, comunidade e outras organizações para o crescimento da atividade.

No caso do turismo, o ideário de descentralização esteve fortemente presente no Plano Nacional de Turismo elaborado no governo Collor em 1991, e executado até o final do mandato de Itamar Franco e no Plano Nacional de Turismo elaborado no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, para os anos de 1996 a 1998, posteriormente estendido automaticamente para o segundo mandato, entre os anos de 1999 e 2002.

Essa descentralização foi concretizada através da implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que enfrentou uma série de dificuldades, dentre as quais falta de recursos financeiros e técnicos, como será visto mais adiante. Este modelo revelou-se ineficiente, por uma série de motivos, mas principalmente pela falta de instrumentos regulatórios e pela incapacidade técnica e gestora da maioria dos municípios brasileiros.

Há, conseqüentemente, um deslocamento do foco da descentralização dos municípios para os Estados e também para os pólos turísticos, ou seja, para a formação de consórcios intermunicipais. Esta é a fase atual que podemos presenciar no governo Lula, através do Programa de Regionalização.

Dessa forma, conforme mencionado, o governo de Itamar Franco inicia-se sob a égide da descentralização, na qual opta por manter. Do Plano Nacional de Turismo anterior, o governo priorizou cinco pontos principais, de acordo com Cavalcanti & Hora (2002): elaboração de parcerias entre o governo e o setor privado, através da Câmara Setorial de Turismo; Municipalização do Turismo, em parceria com a Organização Mundial do Turismo – OMT (responsável pela elaboração da metodologia), Banco do Brasil, SEBRAE e associações ligadas à capacitação; fortalecimento das Comissões de Turismo Integrado (em parceria com estados e voltados à segmentação das ações de marketing); ações interministeriais e intersetoriais; conscientização da classe política para a importância do turismo como catalisador do desenvolvimento da economia nacional.

Além do já comentado enfoque na descentralização, tais prioridades podem ser interpretadas como um esforço em recompor as articulações políticas com a iniciativa privada e o trade turístico, de maneira a impulsionar a execução de programas e ações que necessitavam de parcerias público-privadas, mas também como uma forma de conseguir a necessária legitimização da atuação do governo no setor.

No final do governo, em 1994, são lançados dois documentos de grande impacto e importância. O primeiro foi “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, trabalho elaborado em conjunto com o grupo ministerial do Meio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente e Amazônia Legal e IBAMA), que objetivava ordenar as atividades de ecoturismo com a conservação do meio ambiente e geração de benefícios sociais para as comunidades receptoras, muito embora parte dos especialistas tenham criticado o teor excessivamente mercantilizador da natureza e da cultura local.

O outro documento lançado foi o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo”, em que se propunha o fortalecimento institucional dos municípios para a função do planejamento turístico, ordenação e regulação do uso do território e da implantação de técnicas mais democráticas de gestão do turismo, baseadas na participação da comunidade e dos stakeholders de forma geral.

Dessa forma, acreditava-se atuar diretamente sobre o processo de desenvolvimento desordenado verificado em vários destinos turísticos, capacitando a gestão local (a quem cabe legislar sobre o território onde efetivamente ocorre o turismo) e a comunidade (diretamente afetada pelo desenvolvimento do turismo) para amenizar os impactos negativos gerados pela atividade.

Quando Fernando Henrique Cardoso assume em 1995, há novamente um período de indecisão quanto à estrutura político-administrativa que o turismo deveria ter, optando-se finalmente pela continuidade de seu status no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Entretanto, desde o governo anterior não havia uma clara definição de papéis entre a Secretaria de Turismo do Ministério e a Embratur. Houve certo esvaziamento das funções da Embratur no que tange à formulação do Plano Nacional de Turismo e duplicidade na formulação de programas como o PNMT.

Essa confusão de papéis permaneceu durante todo o governo FHC. A Embratur foi sendo paulatinamente designada para as funções de marketing, desenvolvimento de pesquisas e gerenciamento do cadastro das empresas e profissionais do setor.

A Política Nacional de Turismo, com suas diretrizes e programas, só foi lançada um ano depois, em 1996, com abrangência até 1999. A PNT representou uma continuidade dos programas e ações que já vinha sendo desenvolvidos no governo anterior. A mesma estabelece que sua finalidade é promover e incrementar o turismo como fonte de renda, geração de emprego e de desenvolvimento sócio-econômico do País⁵⁴ estabelecendo como “idéias-força” a ordenação das ações do setor público orientando o Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social; a definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais; e a orientação referencial para o setor privado.

Além disso, as “idéias-força” que regem as ações do Governo Federal como um todo e que guiaram o desenvolvimento da Política Nacional de Turismo, conforme cita o referido documento (1996:11), são: “a estabilização econômica, o financiamento do desenvolvimento e a reforma do Estado, objetivando a inserção competitiva, a modernização e eficácia do Estado e a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais”.

⁵⁴ MICT e EMBRATUR. *Política Nacional de Turismo – Diretrizes e Programas 1996-1999*. Brasília, 1996.

Foram definidas cinco macro-estratégias relacionadas à melhoria da articulação governo-iniciativa privada, desenvolvimento de infra-estrutura básica e turística, qualificação profissional, descentralização da execução das políticas de turismo e formação de parcerias público-privadas. Essas deram origem aos dez objetivos estratégicos da PNT:

- Fomento da infra-estrutura básica, turística e da qualificação profissional;
- Satisfazer as necessidades dos clientes e ajudar a garantir a lucratividade dos investimentos;
- Desenvolvimento Estratégico, através do acesso às formas mais avançadas do conhecimento;
- Busca da qualidade dos serviços, incentivando a instituição de programas de qualidade setoriais que promovam a melhoria dos diversos serviços utilizados pelo turista;
- Descentralização, através da transferência de parte das responsabilidades de gestão do turismo do governo federal para estados e municípios;
- Conscientização da sociedade acerca da importância do turismo;
- Articulação intra e extragovernamental;
- Democratização do Turismo interno, possibilitando a inserção de novos contingentes populacionais no mercado turístico;
- Promoção externa, determinando como mercados prioritários América do Sul, Estados Unidos, os cinco principais emissores europeus e Japão;
- Captação de investimentos externos de organismos multilaterais para financiamento de infra-estrutura básica e de grupos privados para a infra-estrutura turística.

Independentemente do questionamento acerca do conteúdo substantivo de tais objetivos, a PNT 1996-1999 representou um avanço significativo no que tange ao planejamento da atuação do Estado no campo do turismo. Há de fato, pela primeira vez, um avanço em termos não só de estruturação (pois a PNT já vinha sendo desenvolvida desde o governo Collor), mas de implementação de uma Política Nacional de Turismo.

Significativos avanços se fazem sentir no campo do desenvolvimento sustentável, da inserção da orientação ambientalista / preservacionista no conteúdo dos programas e também quanto à conscientização das municipalidades quanto à importância do exercício do planejamento turístico e da elaboração dos Planos Diretores de Turismo como instrumentos ordenadores da atividade em seus territórios. Conforme Cavalcanti & Hora (2002:72):

Em síntese, é interessante salientar que, desde a criação da Embratur, em 1966, nada de muito significativo ocorreu em termos de estruturação, sistematização e implantação da Política Nacional de Turismo, que somente aconteceu em março de 1996, com a reformulação dos antigos ordenamentos. Os primeiros passos começaram a ser dados a partir da Nova República, com iniciativas isoladas, como o Programa de Ecoturismo, em 1987.

O marco da nova política, conhecido como período de transição, é a partir do governo Collor, já sob visível tendência neoliberal, quando a Embratur muda de natureza jurídica, assume a tarefa de comandar a PNT e elabora o Plantur. O Prodetur/NE é concebido e gerado nesse momento, ficando explícita a intenção do Governo Federal em privilegiar o Nordeste.

O Prodetur/NE, conforme mencionado, é concebido no governo Collor, aprovado e assinado no governo Itamar Franco, mas totalmente implantando no Governo FHC (1995-2002), demonstrando claramente uma continuidade no direcionamento político dos programas.

Este programa, com um total de recursos de US\$800 milhões, era voltado principalmente para o desenvolvimento de infra-estrutura básica e de acesso (construção e melhorias de estradas e aeroportos) e teve um período de duração previsto de dez anos, ou seja, de 1994 a 2004. Tratava-se de um programa pioneiro de investimentos múltiplos para desenvolvimento regional, que apesar de ter trazido benefícios econômicos para a região, especialmente para o estado da Bahia, que recebeu os maiores investimentos, gerou enormes impactos sociais e ambientais com prejuízos irreversíveis para o patrimônio natural e para as comunidades locais.

Cruz (2000) comenta essas políticas:

As políticas de megaprojetos e Prodetur-NE são exemplos nacionais de um processo mundial de expansão das fronteiras espaciais do turismo, da apropriação privada de espaços movida pela atividade turística, da transformação do espaço em mercadoria, do triunfo do valor de troca em relação ao valor de uso do espaço e de uma intrigante supremacia do turismo – na competição com outras atividades produtivas – que tem por finalidade a construção e reconstrução do espaço para seu uso.

O processo de adequação do litoral nordestino àquele uso turístico massificado e internacionalizado é um exemplo dessa hegemonia da atividade turística. Daí essa porção do território nacional ser (re)ordenada ao sabor das ações dos atores hegemônicos direta e/ou indiretamente interessados no desenvolvimento da atividade (CRUZ, 2000: 156).

Inúmeras outras críticas foram realizadas por especialistas quanto à execução dos programas e os próprios relatórios do Banco Interamericano de Desenvolvimento reconhecem os erros na concepção e execução dos programas, especialmente em relação aos mecanismos de *accountability*⁵⁵ (2002:6-7)⁵⁶:

Apesar dos resultados turísticos comprovarem os benefícios do Programa, os estudos de avaliação realizados mostram que nem sempre os investimentos realizados tiveram efeitos exclusivamente positivos, especialmente na área social e ambiental, assim como em limitar o alcance de certos benefícios econômicos. Isso se deveu fundamentalmente pela ausência de programas e planos que contemplassem de forma global os impactos que o crescimento do turismo teria sobre o território, o meio ambiente e a sociedade. **A falta de um marco de compromisso de planejamento e gestão territorial urbana, com enfoque ambiental e turístico, gerou problemas de gestão e articulação entre os atores, que resultou em impactos negativos observados nas áreas beneficiadas pelo Programa**, os quais resumem-se a seguir.

Como impactos diretos associados ao PRODETUR/NE I a maioria dos problemas identificados durante a execução do programa estão relacionados à *falta de consulta e transparência nas decisões sobre o PRODETUR e mesmo projetos específicos*. À exceção do Rio Grande do Norte, todas as manifestações colhidas durante as avaliações e em contatos mantidos entre a equipe de projeto do Banco e representantes dos municípios e da sociedade civil, ressaltam a “inexistência” de participação no processo de execução do PRODETUR/NE I e de tomada de decisão sobre os investimentos incluídos nos subempréstimos. Além disso, o programa não oferecia mecanismos claros para assegurar a participação e consulta de forma sistemática. (...)

⁵⁵ BID. "Relatório de Resultados e Lições aprendidas - Prodetur / NE I" in <www.iadb.org>. 2002. Este documento serviu como referencial para a elaboração do marco lógico e proposta do PRODETUR NE II, com recursos de US\$400milhões, que por sua vez, inseriu alguns importantes mecanismos de *accountability*, tais como a obrigatoriedade da aprovação dos Conselhos Municipais de Turismo de todos os projetos propostos pela municipalidade ou pelos governos estaduais.

⁵⁶ Grifos em negrito nossos. Grifos em itálico do próprio texto original.

Por exemplo, em vários projetos de saneamento para os quais não se exigiu EIA, a falta de oportunidade de consulta resultou em conflitos com a população da área de influência, e conseqüente mudança de localização de obras, com atrasos e custos adicionais desnecessários ao projeto. (...)

Aconteceram também conflitos entre comunidades, ONG e o Estado, com a localização de vários trechos nas estradas, os quais resultaram na necessidade de mudar os trechos para evitar cruzar uma reserva indígena, um manancial, ou outra área sensível. Nesses casos, observa-se uma combinação de problemas, como falta de estudos básicos suficientemente detalhados, falta de considerar aspectos ambientais ou sociais durante o planejamento do projeto, e/ou falta da divulgação suficiente dos projetos e a participação das comunidades afetadas no planejamento.

Como resultado do impacto na economia das áreas beneficiadas, assim como a melhoria nos níveis de emprego e renda da população local e melhoria dos serviços oferecidos a população de baixa renda, o Programa gerou ou intensificou alguns *impactos sociais indiretos decorrentes do crescimento urbano*, como aumento da migração interna no estado, com conseqüente crescimento de favelas e assentamentos sem infra-estrutura adequada, prostituição, aumento de criminalidade. São problemas observados em todos os estados analisados e que não foram analisados por ocasião do PRODETUR I e para os quais não há estatísticas confiáveis.

Uma outra crítica realizada à implantação do PRODETUR/NE I é a sua total falta de articulação com outros programas desenvolvidos pelo Ministério, como o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

Aliado à tais críticas, a execução do PNMT, um dos carros chefe do programa de governo no Turismo, enfrentou uma série de barreiras em sua implantação. Talvez as principais delas tenham sido o subdimensionamento da equipe e estrutura necessária para sua execução e subestimação da necessidade de articulação com as demais instâncias federativas, tendo em vista os conflitos intergovernamentais verticais, tradicionais no país⁵⁷.

As análises demonstram que o número de técnicos estipulados e o orçamento previsto para realizar a capacitação dos municípios para as atividades de planejamento turístico estava muito

⁵⁷ O PNMT “tinha como premissa dotar os municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística e, principalmente, descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas do planejamento turístico, de forma a elaborarem seus próprios planos de desenvolvimento” (ENDRES, 2002: 74).

aquém das necessidades reais, pois afinal 1570 municípios foram cadastrados para a realização de uma série de oficinas de capacitação. Além disso, havia uma total desinformação dos municípios quanto aos objetivos do programa, uma vez que uma grande parte dos mesmos vislumbrou no cadastramento para participação do programa uma oportunidade para a obtenção de recursos financeiros⁵⁸.

Além disso, conforme apontam Cavalcanti & Hora (2002:69): “é curioso observar que, apesar do Brasil viver um clima de reforma do Estado e do abandono de práticas autoritárias, característica do regime pós-64, a condução do PNMT tem se revelado extremamente centralizada e autoritária que inibe qualquer iniciativa criativa por parte dos estados e municípios”.

Dessa forma, no apagar das luzes do primeiro governo FHC, é criada, através da Deliberação Normativa n. 399, em 1998, o Conselho Consultivo de Turismo, previsto na lei 8181 de 1991, mas nunca antes utilizado como instrumento de apoio à gestão. O motivo de sua criação nesse momento é desconhecido, mas pode-se relacionar às dificuldades de articulação anteriormente mencionadas, tanto na execução dos programas quanto na formação das parcerias público-privadas enfatizadas no Plano Nacional de Turismo 1996-1999.

De acordo com Mamede (2004), o CCTN foi criado com o objetivo de cooperar na formulação e no acompanhamento da Política Nacional de Turismo, promovendo a interface do setor público com o privado.

É presidido pelo presidente da Embratur, à época o Sr. Caio Luiz de Carvalho, e composto por 13 entidades de caráter nacional e deveria reunir-se ordinariamente a cada três meses: Abav – Associação Brasileira das Agências de Viagem, Abraccef – Associação Brasileira dos Centros de Convenções e Feiras, Ubrafe – União Brasileira de Promotores de Feiras, Abih – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira, Abeoc – Associação Brasileira das Empresas de Eventos, Abrasel – Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento, Fenactur – Federação Nacional do Turismo, Abbtur – Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo, Anttur – Associação Nacional das Transportadoras de Turismo, Abla – Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis, Abresi – Associação Brasileira de Entidades de Hospedagem,

Alimentação e Turismo, Adibra – Associação das Empresas de Diversão do Brasil, Snea – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

Posteriormente, através das deliberações normativas n. 402 e 403, ambas de 1998, são incluídas mais quatro instituições: a Fnhrbs – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares; a CNC – Confederação Nacional do Comércio; a Abitec – Associação Brasileira da Indústria do Tempo Compartilhado; e a Braztoa – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo.

Em janeiro de 1999, no segundo mandato de FHC, o turismo passa a pauta do Ministério de Esportes e Turismo, acarretando em uma perda da dinâmica que possuía ao fazer parte do antigo ministério. O turismo passa a ter então menos espaço no governo. A maior parte das ações legislativas de importância datam do primeiro mandato, como a que estabelece novos critérios para classificação da indústria hoteleira e a que estabelece a obrigatoriedade da presença de bacharéis em turismo nos órgãos estatais de turismo e sua assinatura em projetos para requisição de financiamento.

Entretanto, um importante passo é dado quando o Conselho Consultivo de Turismo é extinto, sendo substituído pela reativação do Conselho Nacional de Turismo, através da Medida Provisória 2216-37, de 31 de agosto de 2001 e regulamentado pelo Decreto n. 4402, de 2/10/2002. Neste⁵⁹, o CNTur passa a ser “órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério de Esportes e Turismo, diretamente vinculado ao respectivo Ministro de Estado”.

Ao CNTur foram designadas as seguintes atribuições:

- Propor diretrizes e oferecer subsídios para a formulação da PNT;
- Assessorar o Ministro de Estado na avaliação da PNT e seus planos, programas, projetos e atividades;
- Zelar pela aplicação dos princípios e preceitos constantes da Lei 8181, de 28/03/1991;

⁵⁹ Brasil. Decreto n. 4402, de 2/10/2002. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

- Oferecer subsídios técnicos à elaboração da PNT e contribuir para implementação de suas diretrizes e estratégias;
- Emitir pareceres e recomendações sobre questões do turismo nacional;
- Estudar ações visando à democratização das atividades turísticas;
- Propor ações visando ao desenvolvimento do turismo interno e do exterior para o Brasil;
- Examinar projetos de empreendimentos turísticos que sejam financiados ou incentivados pelo Estado;
- Zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no país se faça sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural;
- Propor normas que contribuam para a produção de legislação turística visando a defesa do consumidor;
- Trabalhar em prol da melhoria de qualidade e produtividade do setor; e
- Desempenhar outras atividades previstas na legislação ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Ministro de Esporte e Turismo.

Não sem uma forte influência das próprias diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Turismo 1996-1999 e fazendo clara alusão aos seus objetivos e macro-estratégias, algumas das atribuições do CNTur carecem de um grau de concretude, revelando-se muito genéricas, como a que determina que o CNTur zele pelo desenvolvimento sustentável da atividade. De qualquer forma, suas atribuições representam algum avanço em relação às do Conselho Consultivo, como a possibilidade de emissão de pareceres e análises de projetos, além da explícita função de corroborar com a avaliação da PNT.

A sua composição também é ampliada em relação ao Conselho Consultivo de Turismo, contemplando não somente as necessidades de articulação com a iniciativa privada mas também com os demais ministérios, bancos e empresas estatais, reconhecendo o caráter interministerial que a matéria do turismo representa no campo executivo e legislativo da política pública. Além do Ministro de Esportes e Turismo e do presidente da Embratur, são acrescidos membros representantes dos Ministérios da Defesa; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da

Fazenda; da Justiça; do Meio Ambiente; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; do Trabalho e Emprego; e da Casa Civil, além das instituições: Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Quanto às entidades da iniciativa privada, curiosamente a representatividade é diminuída substancialmente em relação ao Conselho Consultivo, totalizando nove membros, o que revela uma composição paritária entre o setor público e o privado. São retiradas entidades representativas dos setores de Feiras e Eventos (Abraccef, Ubrafe, Abeoc), de Restaurantes e Entretenimento (Abrasel, Abresi, Adibra, Fnhrebs), de Transportadores Turísticos e Locação de Automóveis (Anttur, Abla) e a própria Confederação Nacional do Comércio – CNC. Permanecem apenas as principais entidades do setor hoteleiro, de agenciamento e de profissionais do setor, sendo incluídas o SENAC – Serviço Nacional do Comércio, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hotelaria – CONTRATUH e o Fórum Nacional dos Secretários de Turismo – FORNATUR.

A partir de 2003, com a posse do atual Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o turismo passa a ter seu próprio Ministério e a EMBRATUR é incumbida de desenvolver ações de marketing internacional e a realização de pesquisas e estatísticas sobre o turismo doméstico e internacional.

O ideário da descentralização da execução das políticas públicas de turismo perde um pouco sua força mediante a emergente necessidade de articulação com municípios e estados. As lições aprendidas a partir do governo passado são, de certa forma, assimiladas por este. Mesmo que ainda submetido à barganha de distribuição de pastas para coalizão, a criação de um ministério exclusivo para o turismo indicava uma necessidade proeminente de maior articulação intragovernamental – entre os diversos ministérios compostos, intergovernamental – entre governo federal, estados e municípios e entre governo – iniciativa privada – sociedade civil.

CAPÍTULO 4 – O GOVERNO LULA E A GESTÃO DO TURISMO

4.1. A criação do ministério de Turismo e o fortalecimento das estruturas políticas

Os problemas evidenciados pela globalização e pelo capitalismo interessado única e exclusivamente nos aspectos econômicos, e, sua justificativa de que seriam conseqüências naturais e pré-condições para cenários futuros melhores, fizeram com que modelos fossem alterados e metodologias criadas para solucionar ou minimizar esses problemas.

Segundo Bursxtn (2003), diante dessa problemática, surgiram algumas divergências de natureza ético-político-ideológica dentro da sociedade, onde de um lado encontram-se aquelas pessoas que acreditam que a adoção de políticas e medidas relacionadas ao livre mercado, a influência mínima do Estado e a livre movimentação das grandes empresas multinacionais, são ações necessárias para o desenvolvimento - mesmo que este traga alguns problemas a curto prazo - julgam ser melhores ações a longo prazo. Do outro lado estão as pessoas que acreditam que o modelo deva sofrer certa alteração, sendo este, mais comprometido com as causas sociais, e não somente relacionados a aspectos economicistas.

Essa disparidade comentada por Bursxtn (2003) pode ser visualizada na história política do Brasil nas figuras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso – tendo sua imagem associada ao primeiro exemplo – e ao atual presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, tendo sua imagem associada ao segundo exemplo.

Embora possa se discutir a representatividade dessas figuras políticas acima citadas e verificar que essa comparação não foi efetivamente vista na prática em ambas ocasiões, destaca-se que, no período de transição entre os governos auto declarados como oposição, essa foi a grande característica encontrada para a eleição de um, em detrimento do outro. Merece ser destacado também que a própria significação da palavra “oposição” – mencionando o posicionamento entre os dois políticos - nos remete a idéia de polaridade, de vontades contrárias entre as partes.

Nesse sentido, nota-se que a mudança desse paradigma relacionado ao modelo de desenvolvimento do país está intimamente relacionado à preocupação da sociedade em optar por um modelo que esses, julgam ser mais justo e próspero que o outro, embora sabe-se que essas opções nem sempre se refletem na prática.

Essa situação descrita até o momento, relacionada a mudança de paradigmas, relaciona-se com o comentário de Alexandre (2002), ao se referir a esse momento de transição vivenciado pelo país. Segundo ela:

Na realidade brasileira, é possível perceber que, juntamente com as mudanças provenientes da globalização, o impulso gerado pela atividade turística no país mostrou que esse setor pode ser estrategicamente utilizado como mitigador para os problemas da desigualdade social e a falta de emprego, tão presentes em nosso contexto (ALEXANDRE, 2002: 4).

A vontade de mudança da sociedade brasileira em 2002, veio a se confirmar nas urnas elegendo como o 16º presidente da república federativa do Brasil, o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva. Após tomar posse, o então presidente – como havia prometido na sua campanha à presidência - destaca a atividade turística como uma das atividades motrizes de desenvolvimento para o país e cria o Ministério do Turismo.

Além de haver se comprometido em criar o ministério e colocar a atividade como uma das prioridades do seu governo, nota-se um certo entusiasmo dentro do seu discurso inserido no Plano Nacional de Turismo – Diretrizes, Metas e Programa 2003/2007 (2003). Ele comenta o seguinte:

O turismo, pela natureza de suas atividades e pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos é o segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios colocados. Especialmente se for levada em conta a capacidade que o Turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando-as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo (BRASIL, 2003: 4).

Dentro desse panorama inédito na história do turismo no Brasil, Cruz e Sansolo (2003) comentam essa nova realidade da atividade turística dentro do cenário governamental:

Esse novo status adquirido pelo turismo na administração pública federal nada mais é do que um reflexo da reconhecida e crescente importância que tem esta atividade hoje, sobretudo no plano econômico, por sua capacidade de dinamizar diversos setores produtivos, gerar riqueza, renda e empregos. Em tempos de globalização, de desemprego estrutural de crescimento da pobreza, o setor de serviços e, inserido nele,

o turismo tem jogado um papel cada vez mais importante para as sociedades (CRUZ; SANSOLO, 2003: 1).

Já Cazes (2001), é mais firme na sua colocação e qualifica a escolha da atividade turística como prioritária para o desenvolvimento de um determinado país da seguinte maneira:

Visto pelo lado dos países em desenvolvimento, a oportunidade turística é menos freqüentemente ocultada nas estratégias de desenvolvimento, sobretudo porque ela representa, geralmente, uma alternativa decisiva, um *último recurso* ante as desilusões encontradas pelos outros setores econômicos. (CAZES, 2001: 80. grifos do autor).

Apesar dessa vontade do governo em atribuir ao turismo como sendo uma atividade sob a responsabilidade de ajudar o desenvolvimento sustentável do país, Ruschman (apud ALEXANDRE, 2002:9) ao se referir a essas questões, comenta que “Os problemas sociais dos países não poderão ser solucionados sem uma economia forte e em crescimento e o turismo pode contribuir para criá-la”.

Dessa forma, nota-se que a questão do turismo é um tanto quanto complexa, já que na mesma medida em que ele ajuda certamente para o crescimento da economia, também consegue um melhor desempenho se essa economia já for forte. Rabahy (2003) comenta sobre essa questão:

A análise dos resultados da evolução do turismo mundial revela sua estreita relação com o desempenho da economia como um todo. O turismo, a par de suas condições peculiares, é uma atividade econômica que está intimamente relacionada com a renda e outros fatores de natureza socioeconômica, característica que se evidencia quando se analisa a composição dos principais países emissores e receptores do turismo mundial (RABAHY, 2003: 15-16).

Essa importância atribuída ao turismo, ou seja, de necessariamente ser uma atividade preocupada em auxiliar o alcance de objetivos que não são, por princípio, suas atribuições iniciaram-se no Brasil da seguinte maneira, segundo Bursxtyn (2003):

Com a crise econômica no início dos anos 80, a atividade passa ser encarada pela classe política como “uma alternativa econômica capaz de soerguer as economias deprimidas dos estados nordestinos e de dinamizar a economia da Amazônia, com a ‘onda’ do turismo ecológico” (BURSXTYN, 2003: 4).

Dentro desse cenário onde o turismo passa a ter diversas atribuições, nota-se que, conforme demonstrado no capítulo anterior, a atividade turística com o passar dos anos veio sendo subordinada a diversas estruturas administrativas, culminando posteriormente com a criação do seu próprio ministério. Beni (2001) comenta essas disparidades de critérios para subordinar o turismo a diversos órgãos governamentais diferentes:

Quanto a subordinação administrativa, a disparidade de critérios demonstra que, do ponto de vista da administração pública, não existe uma idéia muito clara a respeito do lugar dessa atividade na organização administrativa do setor público (BENI, 2001:180-181).

Beni (2001), comenta ainda que outro aspecto que faz com que haja essa transitoriedade da atividade turística, é sua importância em determinados momentos históricos em relação a outros setores da economia nacional, ou seja, quanto maior for a importância do turismo em relação a outros setores, maior será sua representatividade dentro da estrutura governamental.

Outro aspecto que deve ser mencionado, se deve pelo fato de que, com a criação do Ministério do Turismo é natural que os profissionais da área se sentissem amparados dentro da estrutura governamental, já que agora esses possuíam uma maior representatividade junto ao poder público e dessa maneira, passariam a acreditar que de fato a possibilidade da existência de políticas que estimulassem o setor, seria uma realidade. Para Rita e Sansolo (2003) é necessário que se faça algumas ponderações.

Segundo esses autores, a criação de um ministério específico para o setor é um tanto quanto paradoxal, pois:

Como uma atividade multifacetada, capaz de mobilizar dezenas de setores produtivos, de movimentar contingentes de pessoas pelos territórios, de transformar os lugares, o turismo mostra que não é um tema passível de ser tratado apenas por um organismo da gestão pública. As interfaces entre turismo e outras práticas sociais e produtivas são fortes e evidentes e daí a problemática da concentração de ações voltadas ao seu desenvolvimento em um único órgão da administração (CRUZ; SANSOLO: 2003: 2).

Para esses autores, em decorrência da intersetorialidade do turismo, este deveria ser influenciado e estimulado através de políticas setoriais específicas de outros ministérios e que afetariam a atividade como um todo, ou seja, todos os ministérios seriam responsáveis pela

atividade turística e pelo seu desenvolvimento. Para tanto os outros ministérios teriam que considerar o turismo como uma atividade relevante para o país, para que dessa forma, essas ações fossem realizadas efetivamente. Cita como exemplo o caso da Alemanha, onde esse modelo de fato é instituído dentro do Estado. Beni (2001) comenta sobre essa questão da intersectorialidade do turismo:

É justamente nessa intersectorialidade de ação conjunta e integrada que reside, até hoje, o obstáculo maior que vem inviabilizando uma atuação eficaz dos órgãos públicos de turismo no Brasil. Somam-se a isto as próprias tentativas de aplicação da política nacional de turismo, estabelecida pela Embratur, e que não está produzindo os efeitos esperados, porque não é implementada e coadjuvada pelos órgãos públicos estaduais, municipais ou regionais de turismo. E, nos raros casos em que logra algum êxito, nota-se que muitas das iniciativas acabam se dissociando das diretrizes e metas fixadas (BENI, 2001: 195).

Ainda citando o caso da Alemanha comentado por Cruz e Sansolo (2003) - onde ao invés de existir um ministério específico, todos os ministérios tem a responsabilidade e a percepção de que são responsáveis pelo desenvolvimento do turismo através de ações conjuntas e transversais que atingem diretamente a atividade - Alexandre (2002), em sua análise não trata sobre a questão das instituições específicas para determinado setor, mas sim das suas políticas:

O desenvolvimento do turismo demanda interfaces com outras políticas recorrentes e complementares, tornando-se necessário um intenso trabalho de coordenação com outros setores. Portanto, as políticas de turismo devem estar coordenadas com as demais políticas setoriais afins do país (ALEXANDRE, 2002: 12).

Beni (2001:181), em contrapartida aponta outras duas questões interessantes sobre esse posicionamento do turismo em divisões diferentes e que merecem certa reflexão:

- 1) Baseado em documentos da Organização Mundial do Turismo – OMT, comenta que - em decorrência das diferenças marcantes entre as localidades - o turismo pode ter essa diferenciação de hierarquias entre os países, ou seja, essa diferença de estruturas governamentais onde o turismo está inserido se dá de um país para outro justamente pelo fato de que cada país tem sua particularidade e sua história pública;
- 2) Pela sua importância dentro do panorama nacional ou pelo fato de o turismo ter a capacidade de alcançar objetivos inerentes a outros campos de atividade que não sejam

naturais ao seu campo de atuação, ou seja, são estimulados para alcançar objetivos que seriam de competências de outras pastas governamentais.

Já Alexandre (2002) sintetizando a idéia de Beni (2001), acredita que:

Não há uma padronização da estrutura turística oficial (ministério, departamento, comissão, diretoria, conselho, instituto, corporação, entre outras). Cada país se organiza a partir de sua própria realidade e do grau de importância do setor para o governo. A estrutura do órgão oficial de turismo varia de acordo também com a forma constitucional de governo (ALEXANDRE, 2002: 11).

Nota-se que existe certas discrepâncias entre a opinião dos autores. Alguns acreditam que a criação de um ministério específico não seria a melhor opção para a atividade turística já que, como ela necessita de outros setores para que seja realizada de maneira integral, a melhor opção seria que esses outros atores, juntos, agissem para beneficiar o setor. Para outros, o problema não seria o ministério, mas sim as suas políticas é que refletiriam na atividade de modo positivo, se essas por suas vez, fossem integradas com as políticas de outros setores.

Em entrevista concedida a autora em 18/04/2006, o professor Mário Carlos Beni comenta que se compararmos a capacidade institucional do Brasil de anos atrás - onde não tínhamos ainda essa representatividade e visibilidade do setor como atualmente - veremos que ele está ainda mais fragilizado do que em tempos atrás, mas especificamente em 1991, quando o autor elaborou sua tese de livre docência sobre essa questão. Levando em consideração a prerrogativa de que – como citado mais acima – as diferenças entre estruturas físicas oficiais de turismo entre países ocorre em virtude da realidade de cada um, o mais interessante, seria que a sua capacidade institucional –independentemente da sua posição governamental – fosse condizente com o seu potencial, já que, se elevamos determinada atividade a responsabilidade de realizar determinadas tarefas, devemos munir essa atividade de meios para que esta, alcance esses objetivos.

Alexandre (2002), comentando sobre essa questão da institucionalização, afirma que:

Para que o turismo se desenvolva de forma coesa em localidades, o arranjo institucional do setor deve se apresentar como de suma importância, com todos os agentes contemplados, conforme seu poder de interferência (ALEXANDRE, 2002: 11).

Na entrevista Beni comenta ainda que, apesar de existirem alguns problemas recentes ocorridos por motivos políticos e de planejamento em alguns programas específicos, a atividade de uma maneira geral conseguiu avanços, principalmente quando falamos sobre a questão do relacionamento com outros ministérios e sua influência, e a relação do ministério junto ao *trade* turístico.

Já Trigo, em entrevista concedida a Maneja em 2004, faz o seguinte comentário:

(...) o grande problema do ministério do Turismo, é que existem dificuldades orçamentárias que atrapalham o desenvolvimento de projetos no setor, além de não ser um ministério com status reconhecido pelo governo (TRIGO apud MANEJA, 2004: 96-97).

Dentro desse cenário de diversas opiniões sobre o turismo, o ministério e suas políticas; cenário esse que sofreu grandes alterações nos últimos quatro anos e que, tiveram grandes avanços e problemas que ainda não foram extinguido da atividade turística brasileira, Provinciali (1998) faz um comentário interessante e merecedor de certa reflexão:

Assim, reconhecer a necessidade de renovação não é o mesmo que ter a “capacidade” para iniciar tal processo (...). O desafio está na habilidade de reagir-se apropriadamente às situações face uma dinâmica maior de inter-relações e um aumento de interdependência entre governo, empresários, comunidade e no processo educacional como um “todo” (PROVINCIALI, 1998: 22).

4.2. A Política Nacional de Turismo 2003-2007 e seus programas

Percebe-se que várias questões foram levantadas sobre a criação do Ministério do Turismo, porém, o fato é que ele trouxe consigo outra questão também bastante importante e questionada por alguns acadêmicos, que se materializa no Plano Nacional do Turismo - Diretrizes, Metas e Programas, lançado oficialmente em 29 de abril de 2003.

Para Alexandre (2002):

No turismo, o plano de desenvolvimento constitui o instrumento fundamental na determinação e seleção das prioridades para a evolução harmoniosa da atividade, determinando suas dimensões ideais para que, a partir daí, possa-se estimar, regular ou restringir sua evolução (ALEXANDRE, 2002: 8).

Na visão de Cruz e Sansolo (2003) existem alguns problemas com relação a elaboração do Plano Nacional do Turismo – PNT. Para eles não fica claro qual é a política pública de turismo no governo Lula. Segundo esses autores:

É precisamente aqui que vemos a primeira lacuna do planejamento governamental do turismo do atual governo: a visibilidade da política pública de turismo alcançada no governo FHC está, neste momento, perdida. Sabemos que o governo Lula tem uma política para o setor turismo, mas não a conhecemos na sua íntegra. Conhecemos sim um de seus produtos, o Plano Nacional de Turismo, mas não temos clareza de qual é a política pública de turismo que está por trás deste Plano. Este governo apressou-se em elaborar um plano de ação, negligenciando a importância da definição, da clareza e da publicidade da política pública como instrumento da gestão pública. Neste sentido, há uma perda relativamente ao governo que o antecedeu. Apesar, portanto, da nítida importância que o atual governo atribui ao setor turismo. Nunca antes de FHC uma política nacional de turismo alcançou a visibilidade da PNT 1996-1999 (CRUZ,SANSOLO, 2003: 4).

Comentam ainda que, embora a Política Nacional de Turismo de FHC contempla-se a elaboração de um Plano Nacional de Turismo, este nunca foi feito. Segundo os autores, “ainda não vivenciamos um processo completo” no Brasil de institucionalização da política e do plano nacional de turismo.

Já Beni (2001), faz uma relação de entendimento com relação as ações do governo para com atividade turística. Ele diz o seguinte:

Deve-se entender por política de turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; e facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e atividades mais suscetíveis de receberem apoio estatal (BENI, 2001: 178).

Ressalta-se que, mais importante do que discutir se a nomenclatura do documento que materializa as ações do governo para a atividade turística está correto, é discutir se o seu conteúdo contempla todas as necessidades do setor em âmbito nacional e dessa maneira, se ele está pronto para atingir os objetivos propostos dentro do agenda governamental.

Para Alexandre (2002):

Quando se fala na elaboração de políticas públicas no turismo, é inevitável pensar nos grupos de interesse, nos valores particulares em jogo e no poder de direcionamento do desenvolvimento da atividade, conforme as forças vão se relacionando ao longo do tempo (ALEXANDRE, 2002: 10-11).

Nesse sentido, observa-se lendo o Plano Nacional de Turismo sua nítida preocupação em promover o desenvolvimento social do país, principalmente quando nos reportamos à parte do documento onde consta seus Princípios Orientadores para o Desenvolvimento do Turismo. Nessa parte do documento, é evidenciado que o plano foi construído sobre as bases da ética e da sustentabilidade, e também sobre os princípios orientadores dos vetores governamentais. Segue abaixo os quatros vetores propostos pelo governo federal:

- Redução das desigualdades regionais e sociais;
- Geração e distribuição de renda;
- Geração de emprego e ocupação;
- Equilíbrio do balanço de pagamentos. (BRASIL, 2003: 20).

Para Alexandre (2002):

O desenvolvimento turístico só deve ocorrer como consequência de uma política de planejamento cuidadosa, não calcada apenas na balança de pagamentos dos países em desenvolvimento ou na relação de custos e benefícios. Ele deve estruturar-se sobre idéias e princípios de bem-estar e da felicidade das pessoas. (ALEXANDRE, 2002: 8-9).

Essa afirmação de Alexandre vem de encontro com o proposto pelo PNT, já que nota-se que o plano foi desenvolvido para beneficiar a sociedade civil, e deste modo, concordar com as prioridades do governo em colocar o turismo como uma das atividades motrizes para o desenvolvimento do país. Beni (2001) ressalta que:

As políticas governamentais preocupam-se muito com os benefícios do turismo para a população e, por isso, reforçam a necessidade de desempenharem um papel bem mais estratégico, coordenador e orientador no desenvolvimento do setor (BENI, 2001: 188).

O autor ainda afirma que “os resultados atingidos com essas políticas setoriais para o turismo serão tanto mais profundas e duradouras quanto mais significativo for o conteúdo social dos programas, em termos de abrangência dos valores a difundir e da democratização de seu acesso” (BENI, 2001: 179).

Já Cruz e Sansolo (2003) questionando a legitimidade afirmada dentro do plano, acreditam que:

Os objetivos gerais do Plano denotam claramente seu enfoque econômico. Sendo esses objetivos gerais desenvolver o “produto turístico brasileiro” e estimular a facilitação de seu consumo, o discurso público privilegia a abordagem do turismo como negócio (CRUZ, SANSOLO, 2003: 6).

Além dos autores afirmarem que o PNT foi elaborado através de enfoques econômicos, afirmam ainda que:

O turismo tem de ser entendido como um setor da vida social e, como tal, com capacidade limitada para mudar as condições sociais historicamente construídas no Brasil. O turismo tem de ser compreendido como uma atividade transversal a diversos setores da vida social e se tiver de ser uma prioridade para este ou para os próximos governos terá de ser lembrado pelas agendas das políticas públicas de diversos organismos públicos (...) (CRUZ, SANSOLO, 2003: 6)

Para se estabelecer uma análise sobre o comentário anterior, segue abaixo os objetivos do PNT:

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidade regionais, culturais e naturais;
- Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. (BRASIL, 2003: 22)

Como objetivos específicos foram estabelecidos os seguintes: qualificar o produto turístico, diversificar a oferta turística, estruturar os destinos turísticos, ampliar a qualificar o mercado de trabalho, aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional, ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (BRASIL, 2003: 4).

Vale também mencionar que dentro do PNT também existe um discurso do ministro de turismo, o Sr. Walfrido dos Mares Guia, onde ele expressa a sua perspectiva sobre o plano. Ele

aponta que o turismo deveria - ao longo dos quatro anos de duração deste governo obter os seguintes resultados:

- Deverá se transformar em fonte geradora de novos empregos e ocupações, proporcionando uma melhor distribuição de renda e melhorando a qualidade de vida das comunidades;
- Ao contribuir para multiplicar os postos de trabalho no território nacional, poderá interferir positivamente no âmbito da violência urbana, fortalecendo a segurança da população;
- Deverá transformar-se em um agente da valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), fortalecendo o princípio da sustentabilidade;
- Tornar-se-á um instrumento de organização e valorização da sociedade, articulando seus interesses econômicos, técnicos, científicos e sociais, com o lazer, a realização de eventos, feiras e outras atividades afins;
- Poderá, por meio de programas de qualificação profissional, elevar a qualidade da oferta turística nacional, fator essencial para inserir o país competitivamente no mercado no internacional;
- Atuará como mecanismo instigador de processos criativos, resultando na geração de novos produtos turísticos apoiados na regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo brasileiro, fortalecendo a auto-estima nacional e de nossas comunidades;
- A partir das novas políticas sociais, poderá configurar-se como uma das mais eficazes expressões do uso do tempo liberado do trabalhador, contribuindo para a sua saúde física e mental;
- Ao ser fortalecido internamente pelo exercício contínuo e sistêmico de consumo pela sociedade brasileira, deverá criar as condições desejáveis para a estruturação de uma oferta turística qualificada capaz de atender melhor o mercado internacional;
- Para alcançar as metas desejáveis no balanço de pagamentos, exigirá normatização e legislação adequadas com vistas à facilitação e o aumento da entrada de turistas estrangeiros;

- Por sua dinâmica, necessita de uma constante troca de informações entre os destinos turísticos, a oferta, e os mercados consumidores, o que requer investimentos constantes em marketing (BRASIL, 2003: 8-10).

Ao governo federal compete, portanto, orientar a Política Nacional de Turismo, coordenando as iniciativas e adaptando-as às reais necessidades de desenvolvimento econômico e cultural da sociedade. Cabe, assim, ao governo, através de seus órgãos e entidades com atuação específica no setor, coordenar todos os planos e programas oficiais com os da iniciativa privada, garantindo um desenvolvimento uniforme e orgânico à atividade turística nacional (BENI, 2001: 180).

CONCLUSÕES

Essa dissertação tinha como objetivo principal analisar o Conselho Nacional de Turismo sob a ótica de sua dinâmica política, procurando relacionar sua representatividade e atribuições à construção das políticas públicas federais de turismo no período 2003-2006.

Para tanto, procurou construir um olhar crítico e - portanto alternativo - sobre a constituição desse órgão, muitas vezes considerado genericamente como uma instância participativa, mas que apresenta uma série de particularidades em relação aos conselhos de políticas públicas, no seu entendimento pós-constituição de 1988.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o Conselho foi criado em plena ditadura militar e, diferentemente do que a literatura aponta, não se constituía como um órgão participativo. A pauta já era entendida como transdisciplinar na época e portanto possuía uma representatividade mínima para que se pudesse articular os programas de desenvolvimento: era formado pelo presidente da EMBRATUR, por oito delegados (do Ministério das relações exteriores, dos transportes, da Aeronáutica, da Fazenda, da Agricultura, Interior, do Planejamento da Presidência da República e do IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e por apenas quatro representantes da iniciativa privada, um representante dos agentes de viagens, um dos transportadores, um dos hoteleiros e um da Confederação Nacional do Comércio. O Conselho era entendido, dessa forma, como um órgão executivo, dotado de amplas atribuições deliberativas, inclusive a aprovação de financiamentos para a iniciativa privada.

Esse modelo de gestão irrompeu, no apagar das luzes do regime militar, como equivocado e responsável por um modelo concentrador de desenvolvimento da atividade, com inúmeros financiamentos questionáveis sendo concedidos para a construção de hotéis cinco e quatro estrelas, em sua maioria, localizados no Rio de Janeiro e em São Paulo. Naturalmente portanto, este órgão perde totalmente sua significância no período de redemocratização até ser totalmente extinto em 1991, no governo Collor.

Indo na contramão dos movimentos sociais, que se articulavam para a formação e/ou fortalecimento dos conselhos de políticas públicas, tais como o de saúde, de assistência social e educação, o turismo foi se desenvolvendo dentro de um modelo eminentemente neoliberal, com baixíssimo grau de articulação do setor para conseguir melhores condições de desenvolvimento da atividade no país. Esse talvez seja um dos fatores que levaram à pouca credibilidade das

instituições representativas do setor, verificada na baixa adesão dos empresários e mão-de-obra, à escassez de recursos no interior dessas instituições e à conseqüente baixa produtividade e capacidade técnica das mesmas no que tange à formulação e discussão de projetos junto ao governo que beneficiassem seu público representado.

Diante desse cenário, em que ao mesmo tempo que se atribuía cada vez mais ao turismo espaço destacado nos discursos políticos, por sua capacidade de geração de renda e empregos, poucos projetos conseguiam de fato sair do papel e chegar aos destinos turísticos, que se desenvolviam espontaneamente de forma desordenada, sem ações de planejamento efetivo, sob a égide de prefeituras ainda mais descapacitadas, um baixo grau de formalização das empresas e dos empregos e, mais grave, com altíssimos prejuízos para as comunidades locais e seu patrimônio cultural e ambiental.

No final do governo Itamar Franco, em 1994, um grande programa de desenvolvimento para o turismo no Nordeste é articulado junto a SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste: o PRODETUR. Financiado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e com um orçamento de US\$800 milhões, o programa foi implantado ao longo do governo FHC e revelou-se desastroso novamente na sua capacidade de articulação com os estados, municípios, comunidades locais e empresariado, gerando consideráveis impactos ambientais, principalmente na região litorânea. Todo esse processo ocorreu sem que nenhuma instância de avaliação e monitoramento fosse implantada, em nenhuma esfera governamental, tendo sido sequer prevista no contrato elaborado pelo BID.

Ao mesmo tempo, implantava-se o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, cuja premissa era descentralizar a execução das políticas públicas de turismo, fortalecendo as esferas locais para o planejamento e controle sobre o desenvolvimento da atividade, baseado nos preceitos participativos. O programa, baseado em um modelo norte-americano para o desenvolvimento turístico e recomendado pela OMT – Organização Mundial do Turismo, foi teoricamente adaptado à realidade brasileira e incrivelmente, iniciado sem nenhuma dotação orçamentária. O programa revelou-se ineficiente por uma série de fatores, mas uma realidade tornava-se ainda mais iminente: a necessidade de tornar efetivo um órgão nacional que congregasse a iniciativa privada e os principais atores ligados ao setor para ajudar tanto na formulação dos programas, como em sua implementação no âmbito estadual e local, avaliação e monitoramento.

Entretanto, com o turismo relegado à pasta do Ministério de Esportes e Turismo e, tendo à frente o ministro Rafael Greca, não havia de fato força política ou interesse em aproximar o Estado do setor. Somente quando o então presidente da EMBRATUR, Caio Luiz de Carvalho, assume o cargo de ministro inicia-se um movimento de recuperar o Conselho Nacional de Turismo. O Órgão consegue ser re-criado, porém não é implementado, terminando o fim do segundo governo FHC sem sair do papel.

O governo Lula, ao assumir, cumpre sua promessa de campanha política de criar um Ministério exclusivo para o turismo, na esperança de alçar definitivamente a atividade em um patamar de desenvolvimento mais condizente com seu potencial de crescimento. Era criado dessa forma, o primeiro ministério exclusivo para o turismo na história do país, com previsão para duas secretarias, que depois foram nomeadas de Secretaria de Políticas de Turismo e Secretaria de Programas de Desenvolvimento. Assim que assume, o ministro Walfrido dos Mares Guia, empenha-se na elaboração da Política Nacional de Turismo, orientado por especialistas e a partir de uma ampla consulta aos principais atores do setor – iniciativa privada, academia, órgãos estatais e bancos.

Desse processo, nasce a necessidade de institucionalizar um *locus* participativo, que pudesse servir como mecanismo de governança junto à política nacional de turismo recém-criada, colaborando para o alcance de resultados efetivos. Houve um claro direcionamento político e esforço por parte da equipe do ministério em articular as forças produtivas, representadas por suas entidades de classe, as instituições de financiamento, os diversos ministérios diretamente relacionados com os conteúdos das políticas de turismo, as entidades representativas da academia, dos jornalistas e as principais empresas.

O Conselho Nacional de Turismo é então criado, a partir de uma ampla representatividade – são 64 conselheiros e tem se consolidado como instância participativa de extrema importância na formulação da Política Nacional de Turismo, conforme citado no documento norteador 2007-2010.

Dessa forma, apresentam-se como futuras agendas de pesquisa inúmeras possibilidades de estudo sobre o processo de formulação das políticas públicas de turismo, aprofundando os aspectos interacionais dos atores e o papel das instâncias participativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. “Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente”. In: PEREIRA, Luiz C. B. P e SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998. 173-199 p.
- ALEXANDRE, Lillian M. M. “Política de Turismo e Desenvolvimento Local: Um Binômio Necessário”. In: BEZERRA, Deise M. F. (Org.). *Planejamento e Gestão em Turismo*. São Paulo: ROCA, 2003. 3-13 p.
- ANSARAH, M. G. R. “Tempo e atividades de lazer”. In: *Turismo em Análise*. 1 (2). São Paulo, 1990. 85-93 p.
- BARDACH, Eugene. “The Implementation Game”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.137-139 p.
- BARRETO, Margarita. *Planejamento e Organização do Turismo*. Campinas: Papirus, 2001.
- BENI, Mário C. *Análise do Desempenho do Sistema Nacional de Turismo Instituído na Administração Pública*. Tese (Livre Docência) da Faculdade de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicação e Artes da USP, São Paulo, 1991. 276.p
- _____. *Globalização do Turismo: Megatendências do Setor e a Realidade Brasileira*. São Paulo: Aleph, 2003
- _____. *Análise Estrutural do Turismo*. São Paulo: Editora Senac, 1998
- _____. “A política do turismo”. In: TRIGO, Luiz G.G. (Org). *Turismo: Como Aprender, Como Ensinar*. 1. 2.ed. São Paulo: SENAC, 2001. 177-202 p.
- BEZERRA, Márcia M. O. *Turismo e Financiamento: O Caso Brasileiro à Luz das Experiências Internacionais*. Campinas: Papirus, 2005.
- BID. "Relatório de Resultados e Lições aprendidas - Prodetur / NE I". Disponível em <www.iadb.org>. 2002
- BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Estados Unidos: M.E. Sharpe, 2001.

- BOMBONATI, Rafael D. *Análise Comparativa Entre Dois Programas de Descentralização de Políticas Públicas de Turismo no Brasil: Programa Nacional de Municipalização do Turismo x Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. TCC (Bacharel em Turismo) da Faculdade de Publicidade, Propaganda e Turismo da UMESP, São Bernardo do Campo, 2005. 111.p.
- BRAMWELL, Bill. “Selecting Policy Instruments for Sustainable Tourism”. In: THEOBALD, Willian (Org.). *Global Tourism*. Butterworth Heinemann ed, 1994.
- BRASIL, Ministério do Turismo. *ATA da 1º Reunião de Instalação do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 30 de Abril de 2003, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo. *Política Nacional de Turismo – Diretrizes e Programas 1996-1999*. Brasília, 1996.
- _____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Orçamento do Ministério do Turismo*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.
- _____, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PPA – Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Descrição do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília, 2003.
- _____, Ministério do Turismo. *Documento Referencial – Turismo 2007/2010: Matriz de Contribuições dos Representantes do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília, 2006.
- _____, Ministério do Turismo. *Documento Referencial do Turismo no Brasil 2007/2010*. Brasília, 2006.
- _____, Ministério do Turismo. *Estrutura Regimental do Ministério do Turismo*. Brasília, S/Data.
- _____, Ministério do Turismo. *Lista das Câmaras Temáticas do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília, s/data.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 1º Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 10º Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.

- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 11ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 2ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 3ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 4ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 5ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 6ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 7ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 8ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____, Ministério do Turismo. *Pauta da 9ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____, Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas – 2003/2007*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____, Ministério do Turismo. *Regimento Interno da Câmara Temática de Regionalização*. Brasília, s/data.
- _____, Ministério do Turismo. *Regimento Interno do Conselho Nacional de Turismo*. Brasília, 2003.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Primeiro Semestre de 2003*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Segundo Semestre de 2003*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente à Novembro/Dezembro de 2003 e Janeiro/Fevereiro de 2004*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Período entre os Meses de Janeiro e Abril de 2004*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Período entre os Meses de Maio e Julho de 2004*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Período entre os Meses de Agosto e Outubro de 2004*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente as Principais Ações e Articulações Encaminhadas e Destaca os Resultados mais Relevantes Obtidos nos Anos de 2003 e 2004*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Período entre os Meses de Janeiro e Abril de 2005*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Período entre os Meses de Maio e Julho de 2005*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente ao Período entre os Meses de Agosto e Setembro de 2005*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____, Ministério do Turismo. *Relatório de Acompanhamento das Ações do Plano Nacional de Turismo – PNT, Referente as Realizações do Ministério nos anos de 2003, 2004 e 2005*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 10ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 01 de Setembro de 2005, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 11ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 07 de Dezembro de 2005, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.

- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 2º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 12 de Agosto de 2003, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 3º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 27 de Novembro de 2003, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 4º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 11 de Março de 2004, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 5º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 03 de Junho de 2004, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 6º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 02 de Setembro de 2004, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 7º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 02 de Dezembro de 2004, em Salvador – BA*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 8º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 03 de Março de 2005, em Brasília – DF*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- _____. Ministério do Turismo. *ATA da 9º Reunião do Conselho Nacional de Turismo, Realizada em 08 de Junho de 2005, em Belo Horizonte – MG*. Brasília: Ministério do Turismo, 2005.
- BRESSER PEREIRA, Luiz. C. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- _____. & SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BURSZTYN, Ivan. “A Influência do Ideário Neoliberal na Formulação de Políticas Públicas de Turismo no Brasil”. In: *Instituto Virtual de Turismo – IVT*. 2003.
- CAVALCANTI, Keila Brandão & HORA, Alberto Segundo Spínola. “Política de Turismo no Brasil”. In: *Turismo em Análise*. São Paulo, 13(2). São Paulo, 2002. 54-73 p.

- COBB, Roger & ELDER, Charles D. *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*. London: Prentice Hall, 1995.
- COBB, Roger W. & ELDER, Charles D. “Issues and Agendas”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.96-104 p.
- COHEN, M.D., MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. “Garbage Can Model of Organizational Choice”. In: *Administration Science Quarterly*, 17 (1).1972. 1-25 p.
- CRUZ, Rita de C. *Política de Turismo e Território*. São Paulo: Contexto, 2000.
- CRUZ, Rita C. & SANSOLO, Davis G. “Plano Nacional de Turismo: Uma Análise Crítica”. In: *Instituto Virtual de Turismo – IVT*. 2003.
- Decreto 448, de 14/02/1992. Regulamenta Dispositivos da Lei 8181, de 28/03/1991 e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em <www.presidencia.gov.br>.
- Decreto n. 4402, de 2/10/2002. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>.
- Decreto n. 4457, de 4/11/2002. Acresce artigo ao Decreto n. 4402, de 2/10/2002, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo. Disponível em <www.planalto.gov.br>.
- Decreto n. 60224, de 16/02/1967. Regulamenta o Decreto-Lei n. 55, de 18/11/1966. em <www.presidencia.gov.br>.
- Decreto-Lei n. 55, de 18/11/1966. Define a Política Nacional de Turismo, Cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências em <www.presidencia.gov.br>.
- DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1992.
- EMBRATUR – 1539. *Tur-lex Legislação Brasileira de Turismo*. 2.ed. Rio de Janeiro: CEBITUR, 1986.
- ENDRES, Ana V. “Planejamento Estatal: do Centralizado ao Participativo e seus Reflexos no Planejamento do Turismo no Nordeste”. In: *Turismo em Análise*. 13 (1). São Paulo, 2002. 66-78 p.
- EVANS, Peter. “O Estado como Problema e Solução”. In: *Lua Nova*. 28/29. 1993. 107-157 p.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 18 (51), fev/2003.
- FERRAZ, Joandre A. *Regime Jurídico do Turismo*. Campinas, SP: Papirus, 1992.
- HALL, Colin M. *Planejamento Turístico: Políticas, Processos e Relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C.R. “As Três Versões do Neo-Institucionalismo”. *Lua Nova*. (58), 2003.
- HECLO, Hugh. “Issue Networks and the Executive Establishment”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.46-58 p.
- HOWLETT, Michael & RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Estados Unidos: Oxford University Press, 1995.
- JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*. Estados Unidos: Westview Press, 1993.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. Estados Unidos: HarperCollins, 1995.
- KRIPPENDORF, Jost. *Sociologia do Turismo: Para Uma Nova Compreensão do Lazer e das Viagens*. Trad. Contexto Traduções. São Paulo: Aleph, 2003.
- LAWS, Eric. *Tourist Destination Management – Issues, Analysis and Policies*. Routledge: 2001.
- LICKORISH, Leonard J. & JENKINS, Carson L. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- LINDBLOM, Charles E. “The Science of ‘Muddling Through’”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995. 113-127 p.
- LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- MAJONE, Giandomenico & WILDAVSKY, Aaron. “Implementation as Evolution”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.140-153 p.

- MAMEDE, Gladston. *Direito do Turismo: Legislação específica aplicada*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MANEJA, João F.F. *Políticas Públicas Federais e o Turismo no Brasil: Uma História Marcada por Entraves e Sucessos*. São Bernardo do Campo, TCC (Bacharel em Turismo) da Faculdade de Publicidade, Propaganda e Turismo da UESP, São Bernardo do Campo, 2004. 118.p.
- MARQUES, Eduardo C. “Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos”. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica de Ciências Sociais*. Nov/1996.
- MARQUES, Eduardo C. *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.
- MCCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.
- MCINTOSH, Robert W.; RITCHIE, J.R. Brentie & GOELDENER, Charles R. *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. Estados Unidos: John Wiley & Sons, 2002.
- MILIBAND, Ralph. “Imperfect Competition”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.58-66 p.
- MILLS, C. Wright. “The Power Elite”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995. 72-85 p.
- NACHMIAS, David. “The Role of Evaluation in Public Policy”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.173-180 p.
- NAGEL, Stuart. “Trends in Policy Analysis”. In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.181-185 p.
- OLIVEIRA, Ricardo A. G. G. “O Turismo e a Atuação da Administração Pública”. In: BAHL, Miguel (Org.). São Paulo: ROCA, 2003.
- OMT – Organização Mundial do Turismo. *Turismo Internacional: Uma Perspectiva Global*. 2a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

- OSTROM, Elinor. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". In: SABATIER, Paul A.(Org.). *Theories of the Policy Process*. Estados Unidos: Westview Press, 1999. 35-71 p.
- PEREIRA, Cássio A.P. "Políticas Públicas no Setor de Turismo". *Turismo em Análise*. 10 (2). São Paulo, 1999. 7-21 p.
- PROVINCIALI, Vera Lucia N. "Desenvolvimento Institucional: Estratégia para Elevação da Competência do Órgão Oficial de Turismo". In: *Turismo em Análise*. 9 (1). São Paulo, 1998. 20-36 p.
- RABAHY, Wilson A. *Turismo e Desenvolvimento: Estudos Econômicos e Estatísticos no Planejamento*. Barueri: Manole, 2003.
- REZENDE, Flávio C. "Tendências da Gestão Pública nos Países da OCDE". In: *Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea*. 2004. 1-12 p.
- RIPLEY, Randall B. *Stages of the Policy Process*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.
- RUSCHMANN, Doris. *Turismo e Planejamento Sustentável: A proteção do Meio Ambiente*. Campinas: Papyrus, 1997.
- SABATIER, Paul A. "Political Science and Public Policy". In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.10-15 p.
- SABATIER, Paul A. e MAZMANIAN, Daniel A. "A Conceptual Framework of the Implementation Process". In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995.153-173 p.
- SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Estados Unidos: Westview Press, 1999.
- SCHLAGER, Edella e BLOMQUIST, Willian. "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process". In: *Political Research Quartely*. 49 (3), set/1996.
- THEOBALD, Willian (Org.). *Global Tourism*. Butterworth Heinemann Ed, 1994.
- THEODOLOU, Stella Z. "How Public Policy Is Made". In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995 b. 86-96 p.

- THEODOULOU, Stella Z. "The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point". In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995 a.01-09 p.
- TRUMAN, David B. "Group Politics and Representative Democracy". In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A.(Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995. 66-72 p.
- URRY, John. *O Olhar do Turista: Lazer e Viagens nas Sociedades Contemporâneas*. 3a.ed. São Paulo: Studio Nobel – Sesc, 2001.
- WANHIL, Stephen. "The Role of Government Incentives". In: THEOBALD, Willian (Org.). *Global Tourism*. Butterworth Heinemann Ed, 1994.
- WITHNEY, Lynne. *Grand Tours and Cook's Tours: A History of Leisure Travel 1750 to 1915*. New York: Willian Morrow and Company, 1997.

ANEXO 1 – LISTA DE ENTREVISTADOS

- **MARCIO FAVILLA LUCA DE PAULA** - Secretário-Executivo do Ministério de Turismo e **AIRTON PEREIRA** - Secretário de Políticas de Turismo do Ministério de Turismo
Entrevista Conjunta concedida em Brasília – DF
- **CAIO LUIZ DE CARVALHO**
Ex-Ministro de Esportes e Turismo no Governo FHC e atual Presidente da SP Turis (Antiga Anhembi Turismo e Eventos) da Prefeitura Municipal de São Paulo.
Entrevista Concedida em São Paulo – SP
- **MARIO CARLOS BENI**
Conselheiro Titular do Conselho Nacional de Turismo (por Indicação do Presidente da República – *notório saber*).
Entrevista Concedida em São Paulo – SP

ANEXO 2 – QUESTIONÁRIO-BASE ENVIADO AOS CONSELHEIROS

QUESTIONÁRIO - CONSELHEIROS CNT

Prezado(a) Senhor(a):

O questionário abaixo possui 13 perguntas de múltiplas respostas, para serem preenchidas com o menor esforço possível, em até 15 minutos. O preenchimento e envio do questionário pode ser feito via digital (enviar o arquivo para qualquer um dos dois e-mails: paloma_cavalcanti@yahoo.com ou palomacav@gvmail.br. Caso prefira envia-lo por fax, pode ser feito através do telefone 11-3266-2465.

Reitero a total confidencialidade dos dados e opiniões aqui fornecidos.

1/13. Há quanto tempo é conselheiro do CNT? _____ ano (s) e _____ meses

2/13. Cidade e Estado de residência permanente e atuação profissional: _____

3/13. A entidade que você representa está ligada a (assinale as alternativas):

<input type="checkbox"/> Agenciamento	<input type="checkbox"/> Operadoras de Turismo	<input type="checkbox"/> Meios de Hospedagem	<input type="checkbox"/> Alimentação
<input type="checkbox"/> Transportes	<input type="checkbox"/> Profissionais do Setor	<input type="checkbox"/> Negócios e Eventos	<input type="checkbox"/> Entretenimento
<input type="checkbox"/> Setor Público (ministérios e empresas estatais)	<input type="checkbox"/> Setor Bancário	<input type="checkbox"/> Outros	

4/13. Assinale as reuniões do CNT em que compareceu (assinale com X):

<input type="checkbox"/> 1ª. reunião – 30/04/2003 - Brasília	<input type="checkbox"/> 2ª. reunião – 12/08/2003 - Brasília	<input type="checkbox"/> 3ª. reunião – 27/11/2003 - Brasília
<input type="checkbox"/> 4ª. reunião – 11/03/2004 - Brasília	<input type="checkbox"/> 5ª. reunião – 03/06/2004 - Brasília	<input type="checkbox"/> 6ª. reunião – 02/09/2004 - Brasília
<input type="checkbox"/> 7ª. reunião – 02/12/2004 – Salvador	<input type="checkbox"/> 8ª. reunião – 03/03/2005 - Brasília	<input type="checkbox"/> 9ª. reunião – 08/06/2005 – Belo Horizonte
<input type="checkbox"/> 10ª. reunião – 01/09/2005 - Brasília	<input type="checkbox"/> 11ª. reunião – 07/12/2005 - Brasília	<input type="checkbox"/> 12ª. reunião – 16/03/2006

5/13. Participa de alguma Câmara Temática? ☐ Sim ☐ Não. Qual (is)?

<input type="checkbox"/> Legislação	<input type="checkbox"/> Regionalização	<input type="checkbox"/> Qualificação Profissional
<input type="checkbox"/> Infra-estrutura	<input type="checkbox"/> Segmentação	<input type="checkbox"/> Financiamento e Investimento
<input type="checkbox"/> Promoção e Apoio à Comercialização	<input type="checkbox"/> Qualificação da Super-estrutura	<input type="checkbox"/> Turismo Sustentável e Infância
<input type="checkbox"/> Tecnologia da Informação do Turismo		

Sua avaliação a respeito do trabalho desenvolvido por esta (s) câmara (s) é:

() Ótima () Boa () Regular () Ruim () Péssima

(Use este campo para observações):

6/13. Avalie o Ministério de Turismo nos tópicos abaixo (assinale X para a alternativa que melhor expressa sua avaliação):

Atribuições / Tarefas / Funcionamento- MTur	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Planejamento e elaboração da Política Nacional de Turismo (PNT), seus programas e ações					
Eficiência na Implementação dos Programas					
Produção de Indicadores e Monitoramento					
Sistema de Avaliação					
Alcance das metas e resultados estipulados					
Permeabilidade à participação do CNT e do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais na formulação dos programas					
Sensibilidade às questões do trade					
Sensibilidade à realidade de desenvolvimento turístico de cada região					
Articulação com Estados e Municípios para execução de programas nacionais					
Estabelecimento de Parcerias Público-Privadas					
Articulação com universidades, ong's e instituições de conhecimento técnico-científico					
Descentralização das Políticas Públicas / Apoio ao fortalecimento institucional das instâncias estaduais e municipais / locais					
Articulação com outros ministérios e inserção do turismo como prioridade na agenda governamental					
Qualidade e nível técnico da equipe do Ministério					
Apoio técnico (burocracia e contratação de especialistas) e infra-estrutura oferecida ao CNT					

(Use este campo para observações):

7/13. No quadro abaixo, avalie as áreas de atuação do MTur quanto ao destaque que têm tido: **A. Na gestão atual;** **B. Nas discussões realizadas no CNT;** e **C. O destaque que deveriam ter em sua opinião** (assinale um X para a coluna que melhor expressa sua avaliação):

Legenda: 0 – Nenhum destaque / 1 – Pouco destaque / 2 – Razoável destaque / 3 – Muito destaque

Áreas	A. Destaque no Governo				B. Destaque nas discussões do CNT				C. Destaque que deveria ter em sua opinião			
	0	1	2	3	0	1	2	3	0	1	2	3
Marketing e Divulgação												
Legislação Geral do Turismo												
Legislação Específica para os setores												
Segmentação e Qualificação dos destinos turísticos existentes												
Criação de novos segmentos e produtos turísticos												
Qualificação profissional e conscientização												
Investimento em infra-estrutura (aeroportos, terminais, etc.)												
Financiamento e apoio à iniciativa privada												
Apoio ao pequeno empresariado												
Promoção e apoio à comercialização												
Fortalecimento institucional de municípios, estados e do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais												
Programas Especiais (turismo social, combate ao turismo sexual, etc.)												
Regulamentação do Setor												
Proteção do meio-ambiente e do patrimônio sociocultural												
Estatísticas e produção de indicadores												

(Use este campo para observações):

8/13. O CNT possui várias atribuições. Em sua opinião, qual a importância que o CNT tem dado a cada uma das atribuições listadas abaixo? Ainda, na sua opinião, qual a importância que essas atribuições deveriam ter? (assinale um X para a coluna que melhor expressa sua avaliação):

Legenda: 0 – Nenhuma importância / 1 – Pouca importância / 2 – Razoável importância / 3 – Muita importância

Atribuições do CNT	Importância atribuída pela CNT				Importância que deveria ter em sua opinião			
	0	1	2	3	0	1	2	3
Revisão e aperfeiçoamento da PNT e dos programas (emissão de pareceres)								
Introdução de novas agendas na Política Nacional (sugestão de ações e programas)								
Monitoramento dos trabalhos do Ministério								
Avaliação da PNT e dos resultados alcançados								
Articulação com o Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais								
Participação das entidades do CNT nos fóruns estaduais								
Atuação das Câmaras Temáticas junto aos programas da PNT								
Servir como instância de ligação entre as demandas da sociedade e o Estado								
Servir como instância de ligação entre os interesses do empresariado e da mão-obra atuante no setor e o Estado								

(Use este campo para observações):

9/13. Classifique cada tópico referente ao funcionamento e representatividade do Conselho (assinale X para a alternativa que melhor expressa sua opinião):

Mecanismos de Funcionamento e Representatividade	Muito Satisfatório	Satisfatório	Pouco Satisfatório	Insatisfatório	Muito Insatisfatório
Número de membros participantes do CNT					
Instituições que atualmente compõem o CNT					
Equilíbrio na participação de todos os membros nas reuniões					
Frequência de reuniões e encontros realizados					
Tratamento uniforme da mesa diretora e presidente para com todos os conselheiros					
Diversidade e qualidade dos debates realizados					
Formação de consensos sobre os temas debatidos (se a opinião da maioria é sempre levada em consideração)					
Espaço para expressão de opiniões minoritárias no grupo					
Isenção e Imparcialidade na condução dos trabalhos da mesa diretora					
Regimento Interno do CNT					
Envolvimento dos Conselheiros					
União e Coesão dos Conselheiros					

(Use este campo para observações):

10/13. Nos tópicos abaixo, faça uma auto-avaliação de sua participação no CNT (assinale a alternativa que melhor expresse sua opinião):

Tópicos	Ótima / Muito Grande	Boa / Grande	Regular / Média	Ruim / Pequena	Péssima / Muito pequena
Sua participação nas reuniões é:					
Seu envolvimento para com o CNT é:					
Sua satisfação em ser conselheiro é:					
A Importância do CNT para a melhoria da gestão do turismo no país é:					
Seu relacionamento com a equipe do Ministério é:					
Seu relacionamento com a Mesa Diretora é:					
Seu relacionamento com os demais conselheiros é:					

(Use este campo para observações):

11/13. Acredita que seria importante que outras instituições fossem incluídas no CNT? () Sim () Não
Quais instituições ou áreas de representação deveriam ser incluídas?

(Use este campo, caso a resposta da q.11 tenha sido positiva):

12/13. Em sua opinião, ser conselheiro é importante para (assinale as alternativas que julgar necessárias):

() Ajudar a desenvolver o meu setor de atuação em específico
() Melhorar o grau de articulação entre os diversos setores atuantes no setor e entre iniciativa privada, sociedade civil e estado
() Contribuir com a melhoria dos programas desenvolvidos pelo Ministério de Turismo
() Levar ao ministério as necessidades das empresas e/ou pessoas representadas pela minha instituição
() Estabelecer contatos e conhecer melhor as instituições e o mercado de turismo como um todo
() Monitorar a Política Nacional de Turismo e o trabalho desenvolvido pelo Ministério
() Outra:

(Use este campo para observações):

13/13 . Em sua opinião você (Marque com X):

Tópicos	Sim	Não
Concorda com a pauta das reuniões?		
Existem grupos de consenso (união de algumas instituições em torno de opiniões ou interesses comuns) no CNT?		
Existem conflitos internos (posições, valores e interesses conflitantes) entre os conselheiros do CNT?		
Há instituições que obtém maior destaque que outras durante as reuniões?		
Há monopolização das participações em torno de alguns conselheiros?		
O CNT está suficientemente consolidado como instrumento de governança da PNT?		
Acredita que o CNT está forte o suficiente para continuar existindo, independentemente da orientação política dos próximos governos?		

(Use este campo para observações):

(Use este campo para sugestões e comentários gerais):

Muito obrigada pela atenção e pelo tempo dispendido no preenchimento deste questionário!

ANEXO 3 – ENTIDADES E CONSELHEIROS DO CNT

ENTIDADE	CONSELHEIRO TITULAR	CONSELHEIRO SUPLENTE
ABAV - Associação Brasileira de Agências de Viagens	João Pereira Martins Neto	Eugênio Antinoro
ABBTUR - Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo	Noslin de Paula Almeida	Sérgio Fernandes Martins
ABCMI NACIONAL Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade	Genilda Cordeiro Barone	Dercy Brum Vigiole de Cacicoli
ABEOC - Associação Brasileira de Empresas de Eventos	Juarez Augusto de Carvalho Filho	Simone Sacoman Marques
ABETA - Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura	Felipe Augusto Aragão Evangelista Júnior	Gustavo Fraga Timo
ABETAR - Associação Brasileira das Empresas Aéreo Regional	Átila Yurtsever	Apostole Lazaro Chryssafidis
ABIH - Associação Brasileira da Indústria Hoteleira	Eraldo Alves da Cruz	Alexandre Sampaio de Abreu
ABLA - Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis	Alberto de Camargo Vidigal	Carlos Roberto Pinto Faustino
ABR - Associação Brasileira de Resorts	Alexandre Adilson Zubarán de Oliveira	Rubens Augusto Regis
ABRACAMPING - Associação Brasileira de Campismo	Luiz Edgar Pereira Tostes	Luiz Antonio Pinto Matheus
ABRACCEF Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras	Margareth Sobrinho Pizzato	Ricardo Correa Sanson
ABRAJET Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo	Cláudio Magnavita Castro	Ricardo Guerra
ABRASEL Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento	Paulo Solmucci Júnior	Maria de Fátima Hambú
ABRASTUR - Associação Brasileira de Cooperativas e Clubes de Turismo Social	Paulo de Brito Freitas	Eduardo José Ferreira Barnes

ENTIDADE	CONSELHEIRO TITULAR	CONSELHEIRO SUPLENTE
ABRATURR Associação Brasileira de Turismo Rural	Carlos Roberto Solera	Paulo Eduardo Junqueira de Arantes
ABRESI - Associação Brasileira das Entidades de Gastronomia, Hospitalidade e Turismo	Nelson de Abreu Pinto	Ronald Starling Soares
ADIBRA - Associação das Empresas de Parques de Diversões do Brasil	Alain Jean Pierre Baldacci	Armando Pereira Filho
ANTTUR - Associação Nacional dos Transportadores de Turismo	Martinho Ferreira de Moura	Shiguelo Matsunaga
BASA - Banco da Amazônia S.A.	João Batista de Melo Bastos	Evandro Bessa de Lima Filho
BB - Banco do Brasil	Ricardo Alves da Conceição	João Pinto Rabelo Junior
BITO - Associação Brasileira de Turismo Receptivo	Roberto Almeida Dutra	Vera Maria Mendonça Potter
BNB - Banco do Nordeste do Brasil	Roberto Smith	Pedro Eugênio de Castro Toledo Cabral
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Alberto de Oliveira Constantino	Carlos Eduardo Castelo Branco
BRAZTOA Associação Brasileira das Operadoras de Turismo	José Zunquim	Rodolpho Carlos Gerstner
CAIXA - Caixa Econômica Federal	Jorge Eduardo Levi Mattoso	Fabio Lenza
Casa Civil da Presidência da República	Sheila Ribeiro Ferreira	Vinicius Teixeira Sucena

ENTIDADE	CONSELHEIRO TITULAR	CONSELHEIRO SUPLENTE
CNC - Confederação Nacional do Comércio	Antonio Oliveira Santos	Norton Luiz Lenhart
CNM - Confederação Nacional dos Municípios	Paulo Roberto Ziulkoski	Anna Maria Marcondes Machado
CONTRATUH Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hotelaria	Moacyr Roberto Tesch Auersvald	Rogério José Gomes Cardoso
EMBRATUR Instituto Brasileiro de Turismo	Eduardo Sanovicz	Geraldo Lima Bentes
FBAJ - Federação Brasileira dos Albergues da Juventude	Carlos Augusto Silveira Alves	Maria José Giaretta
FBC&VB - Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureau	João Luiz dos Santos Moreira	Paulo César Boechat Lemos
FENACTUR Federação Nacional de Turismo	Michel Tuma Ness	Mário Edmundo J. Lobo Filho
FENAGTUR Federação Nacional de Guias de Turismo	Creusa dos Santos Soares	Iacy da Mata Vasconcelos
FNHRBS - Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares	Norton Luiz Lenhart	Alexandre Sampaio de Abreu
FOHB - Fórum de Operadores Hoteleiros no Brasil.	Roland de Bonadona	Rafael Gaspari
FORNATUR - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo	Marcelo de Oliveira Safadi	Sérgio Ricardo Martins de Almeida
Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria	Jurema Marcia Dantas da Silva	Eduardo Flávio Zardo
Indicação Presidente	Guilherme Paulus	Virgilio Nelson da Silva Carvalho
Indicação Presidente	Mário Carlos Beni	Norma Martini Moech
Indicação Presidente	Sérgio Foguel	Luiz Felipe Carneiro da Cruz

ENTIDADE	CONSELHEIRO TITULAR	CONSELHEIRO SUPLENTE
INFRAERO - Empresa Brasileira de Infra- Estrutura Aeroportuária	Fernando Brendaglia de Almeida Machado	Lour Antonio de Brito Lomanto
MD - Ministério da Defesa	Antônio Carlos Ayrosa Rosiere	Rigobert Lucht
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário	Hur Ben Correia da Silva	Kleber Batista Pettan
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Luiz Fernando Furlan	Marcos Otávio Bezerra Prates
MF - Ministério da Fazenda	Ana Paula Vitali Janes Vescovi	Leandro Fonseca da Silva
MIN - Ministério da Integração Nacional	Carlos Augusto Grabois Gadelha	Rogério Oliveira da Castro Vieira
MINC - Ministério da Cultura	Paulo César Miguez de Oliveira	Márcia Genesia de Sant'Anna
MJ - Ministério da Justiça	Myriam Bréa Honorato de Souza	José Marcelo Sallovitz Zacchi
MMA - Ministério do Meio Ambiente	Gilney Amorim Viana	Nazaré Lima Soares
MPO - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Marcos Reginaldo Panariello	Lílian Gil Barbosa de Aragão
MRE - Ministério das Relações Exteriores.	Embaixador Mário Vilalva	Sérgio Luiz Canaes
MT - Ministério do Transporte	Sérgio Hermes Martello Bacci	Fábio José Maciotti Costa
TEM - Ministério do Trabalho e do Emprego	Franco de Matos	Almerico Biondi Lima
MTUR - Ministério do Turismo	Walfrido dos Mares Guia	Marcio Favilla Lucca de Paula
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.	Luiz Carlos Barbosa	Vinicius Nobre Lages

ENTIDADE	CONSELHEIRO TITULAR	CONSELHEIRO SUPLENTE
SENAC - Serviço Nacional do Comércio.	Sidney da Silva Cunha	Antonio Henrique Borges de Paula
SNEA - Sindicato Nacional dos Empr. Aeroviários.	George Ermakoff	Adelita Guasco
SUFRAMA Superintendência da Zona Franca de Manaus	José Alberto da Costa Machado	Eliany Maria de SouzaGomes
UBRAFE - União Brasileira dos Promotores de Feira.	Dárcio Bertocco	Armando Arruda Pereira Campos Mello

Fonte: Ministério de Turismo. Última atualização em Setembro de 2005.