

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO BRASILEIRAS 1930-2010

Autoria: Mariana Pereira Chaves Pimentel, Thiago Duarte Pimentel

Resumo

Atualmente, reaparece em cena o Estado interventor. O novo mundo globalizado produziu uma “explosão de complexidade”, provocou incertezas e produziu uma ampla demanda por respostas estatais (SANTOS, 2006). Assim, as políticas públicas, aqui entendidas como o que os governos decidem ou não fazer (DYE, 2009), com seus temas, formatos, objetivos e efeitos podem ser diversos não apenas entre os diferentes Estados, mas conforme variam as papéis assumidos por determinado Estado no transcorrer de sua história. Apesar do muito que se tem discutido sobre as políticas públicas brasileiras recentemente (SOUZA, 2006; FARIA, 2003, 2005; MELO, 1996; PAIVA, 2010), a política de turismo tem suas repercussões ainda pouco conhecidas e avaliadas. E recentemente, a partir da década de 1990, o Brasil tem vivido grande expansão desse setor (DIAS, 2003; BENI, 2006). Mas, ao assimilar papéis diversos ao longo do século XX, o Estado brasileiro, ou melhor, seus governos, podem estabelecer objetivos, criar estruturas, destinar recursos, e prover expectativas de maneiras as mais distintas para o desenvolvimento do turismo nacional. É neste sentido que se constrói a questão que norteia este trabalho, *como o Estado brasileiro, de 1930 a 2010, buscou institucionalizar as políticas públicas de turismo?* Neste sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo brasileiras de 1930 a 2010. Visando alcançar este objetivo, buscou-se reconstituir a agenda das políticas públicas de turismo do Brasil, isto é, refazer o percurso promovido pelo Estado brasileiro, e suas intencionalidades, para o desenvolvimento do turismo no país. Para a busca da legislação pertinente, utilizou-se o site da Câmara dos Deputados (www2.camara.gov.br), sendo selecionadas para o estudo 369 políticas públicas, de um total de 1509 identificadas que mencionam em seu conteúdo o turismo. Para a análise dos resultados foram estabelecidas cinco categorias, subdivididas entre dois critérios, o arranjo institucional - posição na estrutura organizacional, proponente e investimentos; e escopo - objetivo e efeitos esperados. Foi possível observar a inconsistência institucional dos órgãos de turismo brasileiros; a predominância de iniciativas do próprio poder executivo sobre a proposição de políticas de turismo; o aumento gradual dos investimentos diretos em turismo no Brasil; as principais mudanças nos objetivos das políticas de turismo ao longo do período; e a conseqüente transformação nas expectativas quanto ao setor. Além disso, verificou-se que, com aproximadamente dez anos de atraso em relação ao padrão internacional identificado por Solá (1996), as políticas de turismo brasileiras mudaram seu perfil ao ampliarem seus objetivos ainda quantitativos, para num segundo momento quanti-qualitativos, e, recentemente, numa terceira fase, iniciada nos anos 2000, pelas tentativas de ampliação e manutenção de uma estrutura de competitividade; parecendo se conformar àquele padrão.

1. Introdução

As políticas públicas, se entendidas como o que os governos decidem ou não fazer (DYE, 2009), podem ter seus temas, formatos, objetivos e efeitos diversificados não apenas quando comparados os diferentes Estados nacionais, mas conforme variam as papéis assumidos por determinado Estado no transcorrer de sua história (KLIKSBERG, 1998). Neste sentido, apesar do muito que se tem discutido sobre as políticas públicas brasileiras recentemente (SOUZA, 2006; FARIA, 2003, 2005; MELO, 1996; PAIVA, 2010), a política de turismo, por ter suas repercussões apenas recentemente avaliadas, vem ganhando destaque.

A partir da segunda metade do século XX o turismo se tornou um novo setor da economia mundial e uma prática social com a expansão do capitalismo, do desenvolvimento das tecnologias, da divisão social e internacional do trabalho e da reivindicação dos trabalhadores por tempo livre (ARAÚJO; GELBCKE, 2008). E recentemente, a partir da década de 1990, o Brasil tem vivido grande expansão desse setor (DIAS, 2003; BENI, 2006). E não só o Brasil tem expectativas quanto ao crescimento da atividade turística, para muitos países o turismo está se tornando base firme para o desenvolvimento (ANSARAH, 2000).

Mas, ao assimilar papéis diversos ao longo do século XX, o Estado brasileiro, ou melhor, seus governos, podem estabelecer objetivos, criar estruturas, destinar recursos, e prover expectativas de maneiras as mais distintas para o desenvolvimento do turismo nacional. É neste sentido que se constrói a questão que norteia este trabalho, *como o Estado brasileiro, de 1930 a 2010, buscou institucionalizar as políticas públicas de turismo?* Neste sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo brasileiras de 1930 a 2010.

A abordagem institucional no estudo do Estado está interessada em questões como a institucionalização de procedimentos e a consolidação das ações governamentais, o efeito das instituições políticas sobre o comportamento dos atores ou o conteúdo das decisões políticas (ARRETCHE, 2007). Assim, a investigação do processo de institucionalização das políticas de turismo no Brasil pretende reconhecer os conteúdos das políticas do setor, as práticas que buscaram estabelecer e os efeitos esperados dessas políticas em diferentes momentos.

Para o alcance do objetivo do trabalho, qual seja, analisar o processo histórico de institucionalização das políticas públicas de turismo brasileiras apresentadas pelos governos federais de 1930 a 2010, buscou-se reconstituir a agenda das políticas públicas de turismo do Brasil, isto é, refazer o percurso promovido pelo Estado brasileiro, e suas intencionalidades, para o desenvolvimento do turismo no país. Para a busca da legislação pertinente, utilizou-se o site da Câmara dos Deputados (www2.camara.gov.br), sendo selecionadas 369 políticas públicas. Finalmente, apontaram-se cinco períodos estruturadores da agenda pública de turismo brasileira.

Este trabalho foi dividido em cinco partes, a começar por esta *Introdução*; seguida de um capítulo teórico sobre o *Estado, as Políticas Públicas e o Turismo*; a *Metodologia* é apresentada na sequência; seguem as análises das políticas públicas de turismo selecionadas e a reconstituição da *Agenda Pública de Turismo Brasileira de 1930 a 2010*; finalmente são feitas algumas *Considerações Finais*.

2. Estado, Políticas Públicas e Turismo

Entende-se, neste trabalho, que o papel do Estado na institucionalização de políticas públicas está atrelado a dois fatores inter-relacionados: a noção de Estado e os diferentes papéis assumidos pelo Estado em relação à sociedade e ao mercado.

A noção de Estado, segundo Almond (1992), é delineada diferentemente por duas tradições dominantes na Ciência Política, a primeira defende a soberania “clássica” do Estado e a segunda é composta pelos teóricos pluralistas “clássicos”. A primeira noção reforça a autoridade absoluta do Estado, enquanto a segunda nega a soberania do Estado e o caracteriza

como uma associação entre muitas.

Para Mann (1992), as tradições marxista, liberal e funcionalista de teoria do Estado, apesar de discordarem sob muitos aspectos, recusam um poder autônomo significativo para o Estado. Cada uma delas concebe o Estado como uma arena, onde a luta de classes, no caso do marxismo, os grupos de interesses, no caso do liberalismo, e os indivíduos (por uma “vontade geral” ou “consenso normativo”), no caso funcionalista, se expressam e se institucionalizam. Mann (1992) observa que apesar de ser um conceito confuso, as definições de Estado contém duas perspectivas principais de análise, a institucional e a funcional, isto é, o Estado pode ser definido por suas feições institucionais ou por suas funções. Uma visão mista seria a de Max Weber, proeminente nos estudos sobre o Estado, que considera aspectos institucionais e funcionais (estabelecer e fazer cumprir leis). Seu conceito apresenta quatro elementos principais: (1) um conjunto de instituições e funcionários; (2) centralidade, as relações políticas irradiam do centro; (3) território demarcado, sobre o qual é legítimo; (4) estabelecimento de leis obrigatórias, sustentadas pelo monopólio da violência.

Almond (1992), em sua revisão teórica, observa que poucos termos usados na tentativa de conceituar o Estado conseguem descrever o fenômeno em sua complexidade. A partir da crescente mobilização política entre os séculos XIX e XX no mundo ocidental houve uma depreciação do conceito normativo de Estado, substituído por outros conceitos atribuídos à democratização pós-absolutista. Nesse período, proliferaram instituições políticas como os partidos políticos, grupos de pressão e os meios de comunicação de massa. O conceito de sistema político então incorpora o conceito de Estado e as novas instituições políticas, bem como instituições como a família, escola e a igreja, já que afetam os processos políticos.

Sendo assim, observa Poggi (2008), ao longo dos últimos dois ou três séculos, muitos Estados têm adquirido características adicionais àquelas apontadas por Weber. Sua estrutura interna é geralmente concebida e controlada por leis que cada Estado produz e impõe, e que regulam as suas próprias atividades. Estas são muito diversas e são geralmente realizadas por vários órgãos e agências especializadas. Lidam com um variável conjunto de problemas que o Estado considera de relevância pública, deixando à iniciativa de sujeitos individuais ou grupos outros problemas que compõem as preocupações da sociedade (civil). (POGGI, 2008).

Entre os anos 1930 e 1960, alguns Estados foram promotores de intenso crescimento econômico e de importantes benefícios sociais. Neste período, principalmente após a segunda grande guerra, assistiu-se a um momento de prosperidade econômica e a um aumento das condições de vida sem precedentes na história da humanidade (BRESSER-PEREIRA, 1998). Porém, este crescimento econômico e social não se deu de maneira equânime, e, devido a tais distorções, bem como ao processo de globalização, a partir dos anos 70, o Estado entra em crise, responsabilizado pela redução das taxas de crescimento econômico, elevação do desemprego e aumento da inflação que ocorreram em todo o mundo. Como resposta, surgiram as reformas econômicas orientadas para o Estado que resultariam num Estado mínimo.

De fato, a grande tarefa do Estado moderno, notadamente nos anos 1990, é sua reforma ou reconstrução. Ainda nos anos 90, a proposta de minimização estatal neoliberal apresenta sinais de fracasso, despontando-se como alternativa a reconstrução do Estado, como garantidor não só da propriedade e dos contratos, mas também dos direitos sociais.

Esse novo posicionamento do Estado e as conseqüentes mudanças que provoca, leva a perceber que à medida que mudam os papéis assumidos pelo Estado, mudam também as formas de sua intervenção na sociedade. Quando, por exemplo, alguns Estados foram minimizados, a partir dos anos 80, as políticas keynesianas do pós-guerra foram substituídas por políticas de intervenções restritas. Tal fato contribuiu para que o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas quanto as sociais, ganhassem maior visibilidade. Outros fatores contribuíram para este ganho, como a constatação de que ainda não se conseguiu equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de

de promover a inclusão social de grande parte da população dos países em desenvolvimento e de democracia recente, especialmente os da América Latina (SOUZA, 2006).

Deste modo, Souza (2006) afirma que as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Souza (2006) apresenta os conceitos de alguns autores, como Mead (1995) que define a política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e Lynn (1980), para quem a política pública seria um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Sem entrar nos meandros da questão, adota-se aqui, para os fins analíticos deste estudo, a proposição sintética de Thomas Dye (2009, p. 1), que define a política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Segundo Frey (1999), a ciência política apresenta diferentes abordagens no que se refere ao estudo das políticas públicas. Uma delas, clássica, questiona qual seria a ordem política correta, o que seria um bom governo, e qual o melhor Estado para atender a sociedade. Outra se refere às forças políticas envolvidas no processo decisório. Ainda, pode-se interessar pelos resultados produzidos por determinado sistema político, que consiste na avaliação das estratégias selecionadas para a resolução dos problemas.

Apesar da possibilidade de modificações no processo de elaboração das políticas, os processos político-administrativos de resolução de problemas têm caráter dinâmico, por isso, o *policy cycle* subdivide o agir público em fases parciais e sequenciais (FREY, 1999). Segundo Howlett e Ramesh (1995) são cinco os estágios do *policy cycle*. Durante o processo de (1) *definição da agenda* se decide se um tema deve ser inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior. A (2) *formulação da política* consiste no processo de definição, consideração e aceitação ou rejeição de opções pelos formuladores. A (3) *tomada de decisão* refere-se à escolha entre as alternativas geradas durante o estágio de formulação em face aos seus efeitos sobre os problemas estimados. Esta tomada de decisão não é apenas um processo técnico, mas político, pois as decisões criarão “vencedores” e “perdedores”, ao manterem ou modificarem o *status quo*. A fase de (4) *implementação* é o estágio pelo qual programas e políticas são executadas, o que denota a transposição dos planos em prática. Já a (5) *avaliação* é processo de identificar os resultados gerados de uma política pública e compará-los em relação aos meios empregados e aos objetivos perseguidos e, eventualmente alcançados ou não.

Frey (1999) dedica-se a argumentar sobre a peculiaridade do contexto brasileiro para a análise das políticas públicas. Para esse autor, depois dos 20 anos de regime militar, o país está vivenciando, em relação às estruturas institucionais e aos processos políticos, um período extremamente dinâmico e agitado, sendo que nem o arcabouço institucional, nem a rede de atores políticos ou os padrões de conduta político-administrativa chegaram a se consolidar sob as novas condições democráticas. Este sistema político ainda não consolidado faz do objeto de investigação do pesquisador de políticas públicas sujeito a um processo permanente de transformação, diferentemente de países institucional e politicamente consolidados.

Assim, as mudanças dos rumos políticos nos governos ocorrem tanto em períodos de transição como no decorrer das gestões, bem como no seio das próprias instituições políticas. Deste modo, para o estudo das políticas no Brasil “é preciso constatar que a multiplicidade, a volatilidade e inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos dificultam chegar a afirmações com um grau de generalização maior” (FREY, 1999, p. 26).

Melo (1996) também se dedica a analisar a prática brasileira. Esse autor busca identificar a evolução da agenda pública do Brasil moderno e identifica “sete vidas” nessa trajetória. Reconstitui a agenda subdividindo-a em períodos organizados por um princípio e um efeito esperado, correspondentes a cada período. Segue uma síntese:

Figura 1. Evolução da Agenda Pública Brasileira

PERÍODO	PRINCÍPIO ORGANIZADOR	EFEITO ESPERADO
Primeira Era Vargas 1930-1945	Integração social e <i>nation building</i>	Incorporação tutelada de massas urbanas à sociedade oligárquica; construção de uma ordem institucional para incorporação de atores à arena política.
Populismo 1945-1960	Ampliação da participação	Submeter as políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca.
Crise do Populismo 1960-1964	Redistribuição	Expansão do aparato das políticas; reformas de base para desenvolvimento social e da estagnação; “socialismo ou subdesenvolvimento”.
Autoritarismo ou Burocrático 1964-1967 1967-1973	Modernização conservadora; Crescimento sem redistribuição	Submeter as políticas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão empresarial sobre a provisão de bens e serviços; Desenvolvimento como resultado do crescimento.
Distensão e Transição 1974-1984	“Redistribution with Growth” (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza no debate público.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.
Nova República 1985-1989	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenhar políticas mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas.
Collor e Itamar 1990-1993	Cesarismo reformista; reformas como imperativos de “governabilidade”	Reestrutururação ad hoc e pouco consistente das políticas: focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado.
Governo FHC 1994-1996	Boa Governança; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização e redefinição do mix público-privado das políticas; restaurar as bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.

Fonte: Reproduzido de Melo (1996).

Como apresenta Melo (1996), em conformidade com a defesa de Frey (1999), o contexto das políticas públicas no Brasil tem sido historicamente bastante instável. É possível questionar inclusive se as diversas políticas setoriais obedeceriam aos mesmos princípios e efeitos apontados por Melo (1996) em cada período.

Quanto ao setor de turismo, em função de sua dinâmica de crescimento nos últimos dez anos e pelo potencial de geração de empregos, divisas e renda, observa-se que tem conquistado relevância nos cenários econômico, político e social no Brasil (BENI, 2006).

No contexto mundial, como observa Sola (1996), o desenvolvimento de políticas de turismo para a pura promoção do turismo vem cedendo lugar às políticas voltadas para o desenvolvimento de produtos diversos com o objetivo de manter a competitividade. Essa mudança de orientação dos governos deveu-se, segundo esse autor, à mudança na própria natureza do setor turístico, seu afastamento do turismo de massa para uma maior segmentação de mercado, o uso de novas tecnologias, a diferenciação de produtos e adoção de novos estilos de gestão, que exigiram dos governos mudanças na substância das políticas de turismo.

Neste sentido, afirma Sola (1996), o conteúdo das políticas de turismo tem variado muito ao longo dos anos. O autor observa três gerações de políticas públicas de turismo, como sintetizado na figura 2.

Figura 2. Fases das políticas públicas de turismo mundiais (principalmente Europa e América do Norte)

Turismo fordista	Turismo responsável	Turismo competitivo
1930-45	1970	1980 ...

Fonte: Elaboração própria a partir de Sola (1996).

Uma primeira geração de políticas de turismo, que abrange as primeiras décadas da

era fordista do turismo, é caracterizada pelo objetivo, implícito ou explícito, de estimular o turismo de massa a partir de um ponto de vista quantitativo. Na segunda geração, os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade turística são melhor compreendidos, e os instrumentos jurídicos, econômicos e financeiros são utilizados na tentativa de redefinir o objetivo de aumentar a contribuição do turismo para o bem-estar dos residentes. A competitividade da terceira geração de políticas de turismo tornou-se foco das estratégias do turismo, e o objetivo das políticas de turismo se volta para a criação e manutenção de uma estrutura turística competitiva.

Tendo visto este cenário, surge o questionamento quanto à inserção do caso brasileiro na análise proposta por Sola (1996), isto é, como se posicionam as políticas públicas de turismo brasileiras em face ao contexto mundial, tanto em anos remotos como mais recentemente. Isto se espera conseguir apontar mais adiante, quando da reconstituição e análise da agenda pública de turismo brasileira. Antes disso, para o entendimento do processo de institucionalização de políticas públicas, são apresentadas algumas das discussões acerca da teoria institucional e do processo de institucionalização.

3. Metodologia

A pesquisa é de caráter qualitativo (TRIVIÑOS, 1987). Como afirmam Denzin e Lincoln (1994), na pesquisa qualitativa o pesquisador tem a liberdade de escolher, combinar até criar as práticas e métodos de pesquisa que se adequem de maneira mais pertinente ao objeto e ao contexto que se deseja estudar, sendo aquele, portanto, um “*bricoleur*”. Goldenberg (2002) afirma que a principal diferença entre o método de pesquisa qualitativo e o quantitativo reside no fato de que a primeira abordagem (qualitativa) propicia a compreensão de um fenômeno em profundidade, ao passo que a segunda busca estabelecer leis e regras universais, formando parâmetros para generalizar as formas de conhecimento.

Operacionalmente, para a reconstituição e análise da agenda pública de turismo brasileira, utilizou-se a análise de documentos. Para Pimentel (2001), estudos baseados em documentos como material primordial, sejam revisões bibliográficas, sejam pesquisas historiográficas, extraem deles a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta.

De acordo com Ball (2001), textos de política não estão enclausurados em seus significados; estes nem sempre estão fixados ou são claros. Ademais, a tentativa de “transportar” os significados de uma arena política para outra está sujeita a equívocos de interpretação e contestação (BOWE; BALL, 1992).

As múltiplas leituras pelos textos admitidas, as diferentes interpretações de que são objeto podem provocar a contestação de seus significados e resultados. Portanto, recorreu-se a técnica de análise do conteúdo para análise do material coletado. Segundo Bardin (1977, p.42) a AC é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens”.

Trivinos (1987) chama a atenção para três aspectos na análise do conteúdo: a) o fato de a análise do conteúdo ser um meio de estudo das comunicações entre pessoas enfatizando o seu conteúdo; b) o fato de ser um conjunto de técnicas (como classificação, codificação e categorização), o que permite maior flexibilidade e facilita o processo de inferência dos conteúdos das mensagens; c) o fato de o processo de inferências estar necessariamente vinculado à parte objetiva da mensagem. Assim, com base, sobretudo, no segundo aspecto é que se justifica o uso desta técnica, que auxiliou na sistematização dos dados. O roteiro abaixo mostra a sistematização construída ao longo da pesquisa:

1. Identificar as principais políticas públicas de turismo no Brasil;

2. Analisar alguns meios utilizados pelos governos para institucionalização das políticas públicas de turismo. Para isso buscou-se:
 - a. o arranjo institucional pelo qual se delineiam as políticas de turismo, definido por: i) posição na estrutura organizacional; ii) proponente; iii) investimentos.
 - b. as características constituintes, quais sejam: i) objetivos; ii) efeitos esperados.
3. De posse de tal análise, reconstituir a agenda das políticas públicas de turismo, buscando agrupar as políticas públicas em períodos com características distintivas, definindo-se um princípio organizador e os efeitos esperados em cada período;

Quanto ao item 1, utilizou-se o site da Câmara dos Deputados. Buscaram-se nas políticas públicas brasileiras aquelas que contivessem a palavra “turismo” em seu escopo, sendo obtidos resultados 1.509, referente ao período de janeiro de 1930 a dezembro de 2010. Ao analisarem-se suas ementas, foram selecionadas 369 políticas para este estudo, devido à sua relevância para o desenvolvimento do turismo nacional. Partiu-se então para a identificação e análise dos critérios apontados no item 2. De posse dessas análise buscou-se atender ao item 3, o qual será evidenciado na próxima seção.

4. Agenda pública de turismo brasileira: 1930 a 2010

As 369 políticas públicas selecionadas foram analisadas por períodos, sendo aqui identificados 6 deles, estabelecidos por adaptação à proposição de Melo (1996): (1) Era Vargas 1930-1945, (2) Populismo 1946-1963, (3) Ditadura Militar 1964-1984, (4) Transição Democrática 1985-1994, (5) Governo Fernando Henrique Cardoso 1995-2002, (6) Governo Lula 2003-2010. Em cada um desses períodos, foram analisados 2 categorias, cada qual com subitens próprios: (1) o escopo das políticas, (1a) por meio de seus objetivos e (1b) efeitos esperados; e (2) o arranjo institucional, definido pela (2a) posição na estrutura organizacional, pelo seu (2b) proponente e pelos (2c) recursos disponibilizados. De modo a possibilitar que a análise das políticas levasse em consideração seus contextos históricos, econômicos, políticos e sociais, foram investigadas as principais características de cada período mencionado, apresentadas aqui resumidamente. De posse desses dados, partiu-se para a análise que segue.

4.1 Era Vargas 1930-1945

Durante o governo Vargas, fica nítida a centralidade do poder executivo para a definição de um modelo de desenvolvimento econômico centrado no eixo urbano-industrial e marcado por forte intervencionismo estatal. Segundo Medeiros (2001), as medidas de centralização das ações estatais visavam a integração da economia nacional e regulamentar os fatores de produção. Sob a ótica do Welfare State, essa regulamentação se traduz na promulgação de leis referentes às condições de trabalho e a venda da força de trabalho.

Quanto à política de turismo do período, esta nasce com o (1a) *objetivo* de expansão da base econômica do país, ainda atrelada aos compromissos comerciais e financeiros com o exterior. Na época, a política de turismo volta-se para o marketing externo e ao estímulo e controle da atividade internamente. O cadastro de informações, propaganda no exterior, facilidades aduaneiras e estudos de novas destinações caracterizam este intervalo temporal.

Outro aspecto marcante do período é a centralização, vigilância e controle da atividade. O poder decisório e administrativo centrado no governo federal está ancorado no intuito de construção e integração da nação e a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. É neste contexto que o escopo das políticas de turismo do período se refere principalmente à fixação de diretrizes de ordenação e controle da atividade. Já em 1945, com a criação do Departamento Nacional de Informações, a política de turismo se restringiu à promoção, organização e fiscalização dos serviços interno e externo.

São principalmente três os (1b) *efeitos esperados* com as políticas do setor. O primeiro refere-se ao aumento do fluxo de turistas, com medidas como a promoção das riquezas

econômicas brasileiras no país e no exterior e convênios internacionais de facilitação da entrada de turistas estrangeiros. O segundo, associado ao primeiro, porém mais amplo, foi relativo ao aumento da arrecadação proveniente das relações com o exterior, no que se insere o turismo. Do influxo de capitais estrangeiros dependia a estabilidade política e econômica do país no período, assim, medidas como investimentos e estímulos à ampliação da infraestrutura de portos, principal portão de entrada no país na época, e aeroportos, bem como a criação de órgãos de promoção do turismo interna e externamente, foram priorizadas pela política do período. O terceiro efeito esperado com as políticas da época foi a organização e fiscalização das atividades e serviços turísticos, principalmente agências de viagem e companhias marítimas e aéreas. Merece destaque o início da proteção do patrimônio histórico nacional, com a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 1937.

A assimilação do turismo à (2a) *estrutura organizacional* do Estado acontece no ano de 1939 com a criação da Divisão de Turismo, em âmbito do Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República - DNIP, no intuito de promover e coordenar o desenvolvimento do turismo nacional. Com o fim da Era Vargas, em 1945, é extinto o DNIP bem como a Divisão de Turismo. O então criado Departamento Nacional de Informações assume as tarefas de organizar, promover e fiscalizar serviços de turismo interno e externo, contudo, tal Departamento não possui uma secretaria ou divisão destinada a tal fim.

O principal (2b) *proponente* das políticas de turismo no período, bem como nos períodos seguintes, é o próprio poder executivo. No período de 1930-1945, das 24 políticas analisadas, apenas uma (4,1%) é lei, todas as demais são decretos ou decretos-lei.

Quanto aos (2c) *recursos* destinados ao turismo no período de 1930-1945, em apenas duas ocasiões o setor recebeu investimentos na forma de reforço orçamentário, destinados à Diretoria de Turismo e Propaganda vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República, ambas para o pagamento de horas-extras no ano de 1937.

4.2 Populismo 1946-1963

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política. No plano mundial termina a 2ª Guerra (1945), o que representou para a humanidade uma nova fase nas relações internacionais. A política econômica brasileira foi se moldando à associação com o capital financeiro internacional, consoante com o plano do pós-guerra de imposição de uma nova ordem mundial (CRUZ, 2010). Baseado no aporte de recursos internacionais, o modelo de industrialização substitutiva de bens intermediários colocou-se como solução alternativa de desenvolvimento econômico em meados de 1950, mais precisamente sob a era Juscelino Kubitschek. Para tanto, é necessário reformular o papel do Estado para dar curso às idéias desenvolvimentistas do governo respaldadas em seu Plano de Metas. Nesse contexto, passou-se a admitir a idéia de planejamento.

Os (1a) *objetivos* das políticas de turismo no período de 1946 a 1963 vão de encontro ao momento econômico nacional, de avanço do processo de industrialização e de substituição de importações, ao tratar o turismo como a “indústria do século” e “exportação invisível”, assim, convergindo com os valores urbano-industriais, o nacionalismo e o desenvolvimentismo que marcam a época. É também marcante no período a preocupação não apenas com a promoção, mas com a ordenação da atividade turística, como a sistematização de informações, o planejamento e coordenação das atividades de desenvolvimento do turismo interno e externo, a ampliação das zonas turísticas, a definição de áreas prioritárias para melhor emprego dos recursos, a promoção e estímulo à criação de equipamentos, especialmente hoteleiros, e a criação de um fundo especial para custeio de tais atividades.

No período de 1946-1963, também foram três os principais (1b) *efeitos esperados* das políticas do período. Primeiramente, observou-se a manutenção da necessidade de aproveitamento do “capital” turístico, principalmente do capital proveniente do turismo

estrangeiro no país, uma vez que o mercado interno ainda é débil e a política econômica brasileira se amoldou em associação com o capital internacional. Outro efeito das políticas do período foi o planejamento do turismo, que apareceu pela primeira vez com a criação da Comissão Brasileira de Turismo. O planejamento da política nacional de turismo deveria possibilitar e facilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do país. Finalmente, um terceiro efeito esperado foi a expansão das atividades e serviços turísticos, através do estudo das potencialidades de aproveitamento turístico do Brasil e da divisão turística do território nacional, que serviria de base para o planejamento do turismo. De fato, tais efeitos se resumem em um: possibilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do país.

Após a extinção do DNIP em 1945, apenas em 1958 o turismo assume nova (2a) *posição na estrutura organizacional* do Estado brasileiro com a instituição da Comissão Brasileira de Turismo vinculada diretamente à Presidência da República com atribuições de coordenar, planejar e supervisionar a execução da Política Nacional de Turismo. A partir de 1958, com a criação da Comissão Brasileira de Turismo - COMBRATUR, a política de turismo terá seu escopo gradualmente ampliado de promoção e fiscalização para planejamento, coordenação, avaliação e controle. O formato de Comissão, interministerial, é reflexo do anseio da época pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático, em oposição ao autoritarismo. No ano de 1961, como a criação da Divisão de Turismo e Certames junto ao Ministério da Indústria e do Comércio, passa-se a estudar e estimular o desenvolvimento do turismo interno e propõe-se a Política Nacional de Turismo. Em 1962 a COMBRATUR viria a ser extinta e, mais tarde, também a Divisão de Turismo e Certames, anos depois de sua criação.

Quanto ao (2b) *proponente* das políticas de turismo do período, foram quatro (25%) as leis e oito (50%) os decretos ou decretos-lei, o que reforça a primazia do executivo sobre o legislativo na proposição das políticas públicas de turismo no Brasil. Da mesma forma que no período de 1930-1945, durante o período de 1946-1963 foram destinados (2c) *recursos* como reforço orçamentário ao turismo em apenas duas ocasiões, em 1951, para participação no Congresso da Associação Interparlamentar de Turismo em Paris, e em 1957, para o mesmo grupo brasileiro nesta Associação.

4.3 Ditadura Militar 1964-1984

Com exceção dos três primeiros anos de governo militar, quando todos os esforços concentraram-se no programa de estabilização para conter as altas taxas de inflação, a política econômica durante o período militar seguiu basicamente o mesmo modelo vigente desde o governo Vargas (CARDOSO, 1983). O chamado “milagre brasileiro” do período 1967-73 teve como sustentáculo, por um lado, os resultados da política de estabilização de 1964-67 e, por outro, a consolidação e intensificação do modelo de substituição de importações que reservava ao Estado um papel empreendedor ainda mais importante. Por volta de 1974, a despeito dos sinais de enfraquecimento do milagre, afetado pela crise mundial do petróleo, o mesmo caminho continuou a ser trilhado. Inflação alta e estagnação econômica ressurgiram com mais intensidade, situação que permaneceria durante a transição política (KINZO, 2001).

O marco regulatório da atividade turística no período militar é o Decreto-Lei nº 55 de 1966, que estabelece a Política Nacional de Turismo. O (1a) *objetivo* da Política Nacional de Turismo era a coordenação e adaptação de todas as iniciativas, públicas ou privadas, isoladas ou coordenadas, para as reais necessidades de desenvolvimento econômico e cultural.

No período compreendido entre 1967 e 1973, o chamado milagre econômico, entraram novas pautas na agenda pública de turismo brasileira, como o financiamento direto ou incentivos fiscais a iniciativas de desenvolvimento do turismo, celebração de contratos com entidades públicas e privadas no interesse do turismo, zelo pela qualidade dos serviços, formação profissional, além da destinação de recursos para a execução de tais proposições.

Já em 1976, quando se tornam visíveis os sinais de recuo do “milagre”, foram adotadas políticas de incentivos fiscais principalmente para meios de hospedagem, restaurantes e empreendimentos de apoio. À regiões de baixa atividade econômica, possibilidade de integração nacional (expansão econômica), carência de hotelaria, localização em áreas prioritárias ou pioneirismo em regiões de interesse turístico elevado era concedido percentual maior de isenção. A delimitação dessas áreas tinha o intuito de dar aproveitamento oportuno às áreas prioritárias e de áreas de reserva. É do período grande parte da hotelaria do litoral do nordeste brasileiro. Já no final da década de 1970 e durante os anos 1980 ressurgem dificuldades econômicas, e a Política Nacional de Turismo não foi executada.

Foram dois (1b) *efeitos esperados* das políticas públicas de turismo de 1964-1985. O primeiro foi uma maior organização institucional do setor em âmbito estatal, com a criação de órgãos com funções complementares e organizadas em sistema. Um segundo efeito do período foi uma maior distribuição do turismo pelo território nacional, como nota-se pela concessão de incentivos ao desenvolvimento da Amazônia, a dotação de regiões potenciais de condições favoráveis ao desenvolvimento do turismo, a definição de zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo e a criação dos fundos de investimentos da Amazônia e do Nordeste. O período foi marcado por uma maior rigidez no controle da atividade que o período anterior. As ações para o aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros permaneceram, bem como aquelas relativas à manutenção do patrimônio histórico e artístico, com a conversão de municípios em Monumentos Nacionais. Outros dois aspectos foram importantes no período, a abertura de escolas de nível superior em turismo a partir da década de 1970, e as concessões de exploração do turismo por empresas estrangeiras.

O turismo adquire relevância na (2a) *estrutura organizacional* do Estado com a instituição da Política Nacional de Turismo pelo Decreto-Lei 55/66, como se percebe pela criação e articulação de diversas entidades que deviam lhe dar suporte. Tal Decreto-Lei criou o Conselho Nacional de Turismo - CNT, a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, o Sistema Nacional de Turismo e o Fundo Geral do Turismo - FUNGETUR. O Conselho era o órgão responsável por formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo, e também deveria disciplinar e fiscalizar, além de facilitar ou suprimir exigências para a promoção do turismo. A Empresa Brasileira de Turismo cabia executar as diretrizes desta Política, além de fomentar e financiar iniciativas para o desenvolvimento do turismo, estudar o mercado, fazer registro e fiscalizar empresas. Tais órgãos pertenciam à organização do Ministério da Indústria e do Comércio. Para coordenar as ações de todos os organismos que tratam de turismo, é instituído em 1967 o Sistema Nacional de Turismo. Já em 1971, com o intuito de prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades de interesse ao turismo nacional, foi criado o Fundo Geral do Turismo, vinculado à EMBRATUR, para a ampliação de infra-estrutura e serviços turísticos. Esta ordenação de atribuições entre os diversos organismos, cada um com responsabilidades específicas e complementares reflete, então, a busca por coesão interna e por medidas de controle governamentais.

De 1964-1985, das 70 políticas analisadas apenas oito (11%) foram leis, tendo então como (2b) *proponente* o legislativo, sendo as demais propostas pelo executivo. Uma vez vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio, o número repasses de (2c) *recursos* por reforço orçamentário a este Ministério e ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (para formulação de Política de Turismo) aumentou para 18. Destes 18 repasses, quatro (22,2%) repasses foram destinados exclusivamente ao turismo, para o FUNGETUR, EMBRATUR ou para a consecução da Política Nacional de Turismo. O restante foi distribuído convenientemente ao Ministério entre Indústria e Comércio.

4.4 Transição Democrática 1985-1994

No que tange à questão social e econômica, o caminho percorrido foi pedregoso no

período de 1985 a 1994 (KINZO, 2001). No plano econômico, os anos 80 foram uma “década perdida” para o país devido ao lento crescimento do PIB e a uma inflação desenfreada. Entre 1986 e 1994 o país mudou quatro vezes de moeda e teve seis experimentos em estabilização econômica, apenas o último, o Plano Real, tendo sido bem-sucedido. A sucessão de fracassos não apenas agravou a crise econômica e social, mas também comprometeu a capacidade do Estado de governar, tornando o problema da governabilidade uma realidade permanente. Quanto à esfera política, a fase inaugurada em 1985 foi de intensificação da democratização.

O período de 1986-1994 foi marcado por pouco intervencionismo estatal no turismo, em função do comprometimento da capacidade de governar das administrações, bem como, já na década de 1990, do posicionamento político-econômico não intervencionista/liberal assumido pelos governos. Assim, as intervenções no setor ficaram restritas ao âmbito da EMBRATUR, órgão responsável pela gestão do turismo. É neste período de crise econômica e social que ganham cena as preocupações sociais, como se percebe com a criação da Comissão Especial de Turismo Social, junto à Presidência da República, em 1994, e a “valorização do homem” como preocupação da Política Nacional de Turismo, de 1992.

A EMBRATUR, renomeada Instituto Brasileiro de Turismo em 1991, neste período amplia seus (1a) *objetivos* ao estimular iniciativas públicas e privadas, propor medidas para execução da Política Nacional de Turismo, promover e divulgar o turismo no Brasil e exterior, analisar e planejar o desenvolvimento do mercado, financiar iniciativas de interesse ao setor, melhorar a qualidade da infra-estrutura, analisar e acompanhar projetos turísticos, preservar o ambiente natural, social e cultural.

Novos temas, contudo, são incorporados pela Política Nacional de Turismo de 1992, sendo eles: a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural, reflexo da Eco92; a democratização do acesso ao turismo, pela incorporação de diferentes segmentos populacionais; a redução de disparidade sociais e econômicas de ordem regional, pela geração de empregos e distribuição de renda; e a valorização do homem como destinatário do desenvolvimento do turismo. Permaneceram aspectos que associavam a Política como fonte de renda nacional, como o aumento do fluxo e do gasto médio do turista estrangeiro e a ampliação do mercado interno.

Eram (1b) *efeitos esperados* da Política Nacional de Turismo a democratização do acesso ao turismo nacional, redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional, aumento do fluxo, tempo de permanência e gasto médio do turista estrangeiro, difusão de novos pontos turísticos e ampliação e diversificação de equipamentos e serviços.

Quanto à (2a) *posição na estrutura organizacional*, com a nova constituição federal, promulgada em 1988, a promoção e o incentivo do turismo foram assumidos como dever da União, estados e municípios, como fator de desenvolvimento social e econômico (art. 180).

Com a renomeação em 1991, a EMBRATUR absorveu atribuições do Conselho Nacional de Turismo, como a formulação e coordenação da Política Nacional de Turismo. Esta Política será planejada conforme disposto no decreto 448/92. Para cooperar com a direção da EMBRATUR na formulação da Política Nacional de Turismo foi criado o Conselho Consultivo de Turismo, que visava, além disso, solucionar aspectos conjunturais públicos e privados, facilitando assim a sua coordenação para o desenvolvimento do turismo. Neste mesmo ano de 1992, através da lei 8490/92, foi criado o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. A inserção de pauta própria do turismo neste Ministério demonstra a relevância que o setor foi adquirindo junto à estrutura organizacional do Estado brasileiro. Em 1999, o turismo passou a ser dirigido pelo Ministério do Esporte e Turismo.

A(2b) *proposição* da legislação do período coube, em 59,4% dos casos ao poder executivo, 22 das 37 políticas analisadas no período. Os (2c) *recursos*, no período de 1986-1994, provenientes de repasses de reforço orçamentário foram 18 destinados ao então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, e seis destinados diretamente ao

FUNGETUR, EMBRATUR e ao Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR). Assim, de 24 repasses diretos e indiretos ao setor, 25% destinaram-se diretamente ao turismo.

4.5 Governo Fernando Henrique Cardoso

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado por duas agendas principais: a estabilização monetária e as reformas constitucionais (COUTO, 2003). Outras ações importantes levadas a cabo pelo Executivo articularam-se e entrelaçaram-se a essas duas agendas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados. A reeleição de Fernando Henrique era um elemento importante na estratégia política do governo. No segundo mandato, o governo teria condições de implementar uma agenda que fosse além da política antiinflacionária e das privatizações, procurando retomar o desenvolvimento. Contudo, seu segundo governo não realizou o projeto alentado pelo presidente e pelas principais lideranças do seu partido (COUTO, 2003).

No governo Fernando Henrique Cardoso, é criado o Ministério do Esporte e Turismo, com o (1a) *objetivo* de formular e coordenar a política nacional de desenvolvimento do turismo, a promoção e divulgação do turismo no Brasil e exterior, estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo ao turismo, e o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação de planos e programas de incentivo ao turismo. Quanto ao estímulo às iniciativas públicas e privadas, já presente nas atribuições da EMBRATUR desde 1991, neste período ganhou força devido ao forte viés do governo para a desregulamentação dos mercados, desestatização e abertura econômica. Um aspecto novo é a preocupação com a qualidade e produtividade do setor, aparente nos objetivos do Conselho Nacional de Turismo e nas reformas administrativas da administração pública brasileira a partir da década de 1990.

Quanto aos (1b) *efeitos esperados* das políticas do período, observou-se um fenômeno semelhante ao período anterior, pouca intervenção, concessões de exploração do turismo a empresas estrangeiras e estímulos ao aumento do fluxo e divisas estrangeiros, um cenário propriamente neoliberal. Um aspecto relevante do período foram as autorizações de contratação de crédito pelas unidades federativas com bancos nacionais e internacionais, emitidas quando se pretende ultrapassar os limites de endividamento estabelecidos.

No que tange à (2a) *estrutura organizacional*, em 2002, além de ampliarem-se os membros do Conselho Nacional de Turismo, este assumiu novas tarefas, como estudar ações visando a democratização das atividades turísticas, zelar pela sustentabilidade ambiental, social e cultural, a defesa do consumidor e a melhoria da qualidade e produtividade turísticas. Ainda em 2002, com a extinção das Superintendências para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE), foram estabelecidos setores prioritários para o desenvolvimento regional dessas regiões, sendo o turismo definido como um desses setores. É criado o Ministério do Esporte e Turismo. Um marco do período foi a criação do Ministério do Esporte e Turismo, que reflete a ampliação do espaço que o turismo foi conquistando no estrutura política e financeira do Estado.

O (2b) *proponente* foi o executivo em 76 das 98 políticas analisadas de 1995-2002, sendo apenas 22 (22,4%) leis. Entre 1995 e 2002, os (2c) *recursos* por repasses diretos e indiretos ao setor deram um grande salto, sendo 76 os repasses de reforço orçamentário diretos e indiretos para o setor, dos quais nove (11,8%) repasses diretos ao turismo. Os outros 65 repasses destinaram-se ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (39; 51,3%) e ao Ministério do Esporte e Turismo (26; 34,2%), criado em 1999. Um dado marcante deste período foi a concessão de operações de crédito junto a fundos de investimentos e bancos, nacionais e estrangeiros, como o próprio FUNGETUR, o Banco do Nordeste e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

4.6 Governo Lula 2003-2010

A tensão entre as agendas social, externa e de recuperação do desenvolvimento, de um lado, e o enfoque ortodoxo sobre a inflação, de outro, que destina os superávits fiscais e comerciais para financiar os juros e serviços do endividamento, constitui uma importante dimensão do governo Lula (MARTINS, 2007). O governo optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional, dando continuidade àquela assumida pelo governo de FHC (1994-2002), em conformidade com as metas acordadas com o FMI (MARTINS, 2007).

Com a criação do Ministério do Turismo em 2003, notou-se a incorporação do critério de sustentabilidade do turismo na formulação e avaliação da política nacional. Esta preocupação parece refletir a tensão entre desenvolvimento e compensação presente na agenda do governo Lula, uma vez que não suprime o crescimento econômico, mas ao mesmo tempo salienta os impactos ambientais e sociais desse processo. Nota-se a manutenção de (1a) *objetivos* que desde a década de 1930 vigoram nas políticas de turismo, associados ao influxo de turistas e receitas, e assimilação de novas questões, como a qualidade e competitividade.

A Política Nacional de Turismo proposta em 2008 foi regida por diretrizes como sustentabilidade; redução de desigualdades; ampliação dos fluxos, permanência e gasto médio dos turistas nacionais e estrangeiros; criação de novos produtos e destinos; educação ambiental; preservação da identidade cultural das comunidades; aumento e diversificação do financiamento para pequenas e médias empresas; qualidade, originalidade e produtividade; intercâmbio de informações entre institutos de pesquisa; formação e qualificação profissional.

Do período que se estende de 2003 a 2010, as políticas públicas de turismo têm como (1b) *efeito esperado* o desenvolvimento do turismo interno e o habitual incremento do fluxo externo, mas principalmente o aumento da competitividade do setor tanto interna como externamente, pela busca da qualidade, produtividade e sustentabilidade da atividade.

No ano de 2003 o turismo atingiu seu ápice na (2a) *estrutura organizacional* do Estado brasileiro com a criação do Ministério do Turismo. Este Ministério foi encarregado de planejar, coordenar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento do turismo no país. Neste ano, o Conselho Nacional de Turismo foi mais uma vez ampliado e passa a vincular-se ao Ministério do Turismo, com atribuição de assessorar o Ministério para a formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo. Em 2007 foi criado o Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos, para a ampliação e aperfeiçoamento de tais serviços. Ainda em 2007, a EMBRATUR passou a ter como competências exclusivamente a promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos no exterior.

No ano seguinte, as principais ações governamentais em turismo referem-se às disposições da Lei 11.771 de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo; traça o Plano Nacional de Turismo, para a execução da Política, com objetivo de prover crédito ao setor, promover a imagem do produto turístico brasileiro no mercado nacional e internacional, promover o aumento de turistas e divisas, incorporação de novos segmentos ao mercado interno, proteção do patrimônio natural e cultural, orientações ao setor privado e informações à sociedade; institui o Sistema Nacional de Turismo, para atingir as metas do Plano Nacional de Turismo, devendo estimular a integração entre os segmentos do setor. Ainda, foi criado o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, para compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo com as demais políticas públicas.

Das 89 políticas analisadas, a maior parte teve como (2b) *proponente* o executivo, sendo 21 (23,5%) leis. Durante o governo LULA, os (2c) *recursos* provenientes de reforço orçamentário diretos ao setor foram 42, via Ministério do Turismo ou via concessões de operação de crédito externo para os estados e a União, mantidas desde os anos 1990. Os investimentos diretos em turismo, comparativamente ao governo FHC, aumentaram 466,6%.

Diante do exposto, é possível reconstituir a agenda pública do turismo no Brasil. Ao buscar sua evolução, foram identificados cinco períodos, cada qual caracterizado por um princípio organizador e pelos efeitos dele esperados, como se vê no Quadro 2.

Figura 3. Agenda Pública de Turismo Brasileira

Período	Princípio organizador	Efeitos esperados
Getulismo (1930 – 1955)	Exportação invisível	Influxo de turistas estrangeiros; construção de um mercado de interno; organização e fiscalização das atividades turísticas.
De Juscelino ao recuo do milagre (1956 – 1979)	Empreendedorismo estatal	Desenvolvimento do turismo interna e externamente; planejamento, sistematização e coordenação do desenvolvimento turístico; fundo para custeio de programas.
Redemocratização (anos 1980)	Estabilização	Consolidação de um intervencionismo colegiado (Sistema Nacional de Turismo); consolidação constitucional do desenvolvimento do turismo.
Liberalização (anos 1990)	Gerencialismo	ampliação do mercado turístico nacional e estrangeiro; ações executivas descentralizadas para estados, regiões e municípios; ampliação do mix público-privado.
Recuperação do desenvolvimento (anos 2000)	Desenvolvimento e agenda social	Aumento do fluxo interno e externo; melhoria da qualidade e produtividade; descentralização de planejamento e execução; regionalização; envolvimento das comunidades; sustentabilidade; inclusão social pelo trabalho; redução das desigualdades.

Fonte: elaborado pelos autores

O primeiro período identificado tem início no ano de 1930, tendo como limite o governo anterior à presidência de Juscelino Kubitschek, a partir de quando as políticas de turismo assumem novos contornos. O período tem como marco as políticas de manutenção das exportações tradicionais e substituição de importações industriais de consumo, bem como de alguns bens duráveis de consumo e de capital. O influxo de turistas estrangeiros, entendido como “exportação invisível”, isto é, entrada de divisas externas no país não proveniente de intercâmbio comercial, é então impulsionado. Ao mesmo tempo, o período é marcado pela formação de uma camada proletária, pela formulação de políticas sociais compensatórias, inclusive férias, e por intenso intervencionismo do Estado. Neste contexto, têm-se como efeitos: a formação de um mercado interno potencialmente consumidor, o que será determinante para a posterior expansão da atividade turística ao mercado brasileiro; e a forte presença regulatória e de fiscalização das atividades turísticas, sendo as mais proeminentes no período os serviços de tráfego marítimo de passageiros, câmbio e agenciamento de viagens.

O período que segue de 1956 a 1979, do governo de Juscelino Kubitschek ao fim do milagre econômico brasileiro, é marcado principalmente pela noção de planejamento. Esse período segue um modelo de desenvolvimento econômico que intensifica o modelo de substituição de importações ao mesmo tempo em que reserva ao Estado um papel empreendedor. A criação e consolidação de entidades com atribuições articuladas e complementares entre si demonstram a tentativa de organização da atividade turística do país.

A década de 1980 é marcada pelo contexto de redemocratização política e de crise econômica. Durante toda a década, tentativas de estabilização econômica e política foram recorrentes. Permanece a política de turismo organizada conforme o Sistema Nacional de Turismo, assim como foi composto. Tal centralização das ações de planejamento e execução da atividade turística em âmbito federal seria modificada na década seguinte.

Na década de 1990 que é retomado o fôlego para o desenvolvimento do turismo nacional. A estabilização monetária, promovida pelo Plano Real, conteve a inflação e permitiu a ascensão de um arranjo econômico liberal durante a década de 1990. Sob influência desse regime, assume-se um novo modelo de administração pública, denominado

gerencialismo, marcado por medidas como a delimitação das ações do Estado; a distinção entre formulação e execução; e a descentralização de atividades para estados e municípios. É neste cenário que em 1991 é criada, e em 1992 regulamentada, a Lei nº 8.181, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, que tem como objetivos a ampliação do mercado turístico, a descentralização das ações executivas, e a ampliação do mix público-privado.

Já na década seguinte, com a criação do Ministério do Turismo, é instituída uma nova estrutura, segundo a qual é criada a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, que elaborou a Política Nacional de Turismo e desenvolveu planos e programas para sua implementação, buscando articular organismos nacionais e regionais, públicos e privados. Durante o governo Lula, buscou-se aumentar as exportações aumentando assim o superávit primário, no intuito de retomar o crescimento. É neste sentido que, mais uma vez, o desenvolvimento do turismo é perseguido pelo governo. Mas é com a formulação da Lei 11.771 de 2008, denominada Lei Geral do Turismo, que novos efeitos são esperados da Política Nacional de Turismo, como a melhoria da qualidade e produtividade; sustentabilidade; envolvimento das comunidades; inclusão social pelo trabalho; etc.

Assim, percebe-se que as políticas de turismo brasileiras acompanham a tendência mundial de conversão de um promocionismo em desenvolvimento de produtos turísticos diversificados, no intuito de manter ou alcançar a competitividade. Contudo, se no contexto mundial desde a década de 1980 se observa uma mudança caracterizada pela “supersegmentação” da demanda, de modo a oferecer produtos adaptados às crescentes necessidades da demanda, no Brasil apenas na década seguinte, a partir da Lei 8.181 de 1992, itens como a incorporação de segmentos populacionais e a ampliação e diversificação de destinos, equipamentos e serviços turísticos são assimilados ao escopo das políticas.

Percebe-se que uma terceira fase de políticas de turismo, já vislumbrada no contexto mundial desde meados da década de 1980, vem se desenvolvendo no Brasil ao longo dos anos 2000. A criação e manutenção de uma estrutura de competitividade, que implica na implementação de metodologias orientadas para atingir a qualidade nos serviços turísticos, de forma eficiente e sustentável, são traços definidores dessa nova fase. Tendência notável na Lei Geral do Turismo, que amplia o escopo das políticas de turismo e passa a considerar questões como segurança; adaptações ambientais e socioeconômicas regionais; originalidade; formação profissional; comunicação entre entidades públicas e privadas; e orientação ao setor privado.

5. Considerações finais

Com o intuito de atender ao objetivo geral proposto nesta pesquisa, a saber, analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo brasileiras pelos governos federais de 1930 a 2010, buscou-se delimitar um corpus teórico e um esquema metodológico de análise compatíveis que permitissem a averiguação da questão.

Quanto ao corpo teórico, a discussão sobre o Estado procurou possibilitar o entendimento de suas funções e seu papel histórico no desenvolvimento da atividade turística em relação à sociedade e ao mercado. O debate sobre as políticas públicas visou embasar a análise sobre as políticas públicas de turismo, pois, apesar das volumosas discussões sobre as políticas públicas brasileiras, a política de turismo tem suas repercussões pouco estudadas.

Metodologicamente, como método de pesquisa, utilizou-se a análise de documentos. Selecionaram-se 369 políticas públicas que continham a palavra “turismo” em seu escopo e tinham relevância sobre a organização do turismo nacional. Como categorias de análise foram considerados o arranjo institucional, definido pela posição na estrutura organizacional, proponente e investimentos; e o escopo, composto pelos objetivos e efeitos esperados.

Foi possível observar a inconsistência institucional dos órgãos de turismo brasileiros; a predominância de iniciativas do próprio poder executivo sobre a proposição de políticas de turismo; o aumento gradual dos investimentos diretos em turismo no Brasil; as principais

mudanças nos objetivos das políticas de turismo ao longo do período; e a conseqüente transformação nas expectativas quanto ao setor.

Com relação à reconstituição da agenda pública de turismo brasileira, foram identificados cinco períodos, estabelecidos de acordo com o perfil de políticas identificado por um princípio organizador. Embora acompanhem a evolução geral das políticas públicas analisadas por Melo (1996), devido aos contextos econômicos, políticos e sociais dos períodos estabelecidos pelo autor, quando analisadas as características próprias do setor, detectou-se uma periodização diferente, em função de uma lenta evolução nos anos iniciais e de um maior desenvolvimento observado em anos mais recentes.

Quando comparadas ao contexto mundial, conforme sugerido por Sola (1996), constatou-se que as políticas de turismo brasileiras acompanham a tendência mundial de conversão de um puro promocionismo em desenvolvimento de produtos diversificados. Observou-se também que, com aproximadamente dez anos de atraso, na década de 1990, as políticas de turismo brasileiras mudaram seu perfil ao ampliarem seus objetivos ainda quantitativos, para quanti-qualitativos, devido à associação do setor às políticas propriamente econômicas, e à assimilação de temas como a minimização de impactos e o bem-estar das comunidades receptoras. A inserção numa terceira fase de políticas de turismo, como vislumbrada no cenário mundial em meados dos anos 1980, vem sendo buscada pelas políticas de turismo ao longo dos anos 2000, como se percebe pelas tentativas de ampliação e manutenção de uma estrutura de competitividade.

Deste modo, percebe-se que as políticas de turismo brasileiras, mesmo com atraso, buscam conformar-se ao cenário das políticas de turismo mundial. Vale ressaltar, porém, que não se buscou avaliar neste trabalho a aplicabilidade ou efetividade dessas políticas, sendo o levantamento histórico aqui realizado, na medida do possível, isento de julgamento de valor.

Referências Bibliográficas

- ALMOND, G. El Retorno el Estado. **Revista Sociológica**, V. 7, n. 19, mai-ago. 1992.
- ANDREWS, C. W. Implicações do Novo Institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Revista Dados**. V. 48, N.2. 2005.
- ANSARAH, M. **Turismo**: como aprender, como ensinar. Vol. 2, São Paulo: Senac. 2001
- ARAUJO, G. P.; GELBCKE, D. L. Turismo comunitário: Uma perspectiva ética e educativa de desenvolvimento. **Revista Visão e Ação**. Vol. 10, Nº 3. 2008
- ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 22, N. 64. 2007.
- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Revista Currículo sem Fronteiras**. V 1, nº 2. Jul/dez 2001.
- BARDIN, L. **Análise do conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 1977
- BENI, M. C. **Política e Planejamento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A Construção Social da Realidade**. Petrópolis: Vozes, 2004
- BOWE, R.; BALL, S. **Reforming education and changing schools: case studies and policy sociology**. London: Routledge. 1992. Acesso 18abr2010 no site: <http://books.google.com.br>.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Atividade legislativa: **Legislação**. <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: agosto de 2010 a janeiro de 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-38. 1998.
- CARDOSO, F. H. Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿Nuevas opciones? México: **Fondo de Cultura Económica**. 1983.

- CRUZ, M. V. Brasil Nacional-Desenvolvimentista (1946-1964). Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_083.html>. Acesso em: 28 de outubro de 2010.
- DIAS, R. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.
- DENZIN, Norman K. LINCOLN, Yvonna. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 1994.
- DYE, T. **Understanding public policy**. New York: Longman, 2009. 13 ed.
- FARIA, M. A. P. de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais correntes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 51, p. 97-109, fevereiro de 2003.
- _____. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 20, nº 59, p. 97-109, outubro de 2005.
- FREY, K. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**. N.18, set. 1999.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 6ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002. 107p.
- HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studing Public Policy: policy cycles and policy subsystems**. Ontario: Oxford university Press. 1995.
- KINZO, M. D'A. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, V.15, N. 4, 2001.
- KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez Editora. 1998.
- MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. A (Org). **Os Estados na História**. Rio de Janeiro: Imago Editora. 1992
- MARTINS, C. E. O Brasil e a dimensão econômico social do governo Lula: resultados e perspectivas. *Revista Katálysis*, Florianópolis, V. 10, N.1, jan/jun, 2007.
- MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: **Ipea**, Texto para Discussão nº 852. 2001.
- MELO M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. Cortez/IEE, São Paulo. 1996.
- PAIVA, P. **Desafios à gestão das políticas públicas: velhos e novos temas**. Primeiro Seminário Internacional de Gestão de Políticas públicas. Belo Horizonte, DCP/UFMG. 2010.
- PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo. Nº 114, novembro de 2001.
- POGGI, G. The nation-state. In: CARAMANI, D. **Comparative politics**. Oxford: Oxford University Press. 2008.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID, 1997.
- SANTOS, B. S. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. Porto: Afrontamento. 2006.
- SOLA, E. F. Tourism policy: a midsummer nights's dream? **Tourism Management**. V. 17, N. 6, 1996.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**. Ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez de 2006.
- TRIVIÑOS, A. R. S. **Introdução a Pesquisa em Ciências Sociais: Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987
- WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda. 2006. Coleção A Obra-prima de Cada Autor. Texto integral.