



## **As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo**

### Five lives of public agenda of brazilian tourism

Mariana Pereira Chaves Pimentel<sup>1</sup>

Jose Roberto Pereira<sup>2</sup>

Thiago Duarte Pimentel<sup>3</sup>

Alexandre De Pádua Carrieri<sup>4</sup>

#### **Resumo**

Apesar das discussões sobre políticas públicas brasileiras, as repercussões da política de turismo são pouco conhecidas. Ao assimilarem papéis diversos durante o último século, os governos brasileiros puderam estabelecer objetivos e prover expectativas diversas. Este trabalho tem por objetivo analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo brasileiras de 1930 a 2010. Para alcançá-lo, reconstituiu-se a agenda pública de turismo do Brasil. Como fonte de dados, utilizou-se o *site* da Câmara dos Deputados. Observou-se recorrente inconsistência institucional, aumento de investimentos e transformação de expectativas. Verificou-se, também, recente mudança no perfil dessas políticas, buscando conformar-se ao padrão internacional.

**Palavras-chave:** : estado, políticas públicas, turismo, Brasil, instituições

#### **Abstract**

*Despite the discussions about Brazilian public policies, the impacts of tourism policy are poorly known. Assimilating diverse roles during the last century, Brazilian governments could set goals and provide different expectations. This work aims to analyze the process of institutionalization of public*

<sup>1</sup>Doutoranda do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Juiz de Fora- UFJF. Mestre pela Universidade Federal de Lavras - UFLA.

<sup>2</sup>Professor da UFLA.

<sup>3</sup>Professor da UFJF; Doutorando em Administração UFLA.

<sup>4</sup>Professor da Universidade Federal de Minas Gerais

---

*policies on tourism in Brazil from 1930 to 2010. To achieve this, is restored to the public agenda of tourism in Brazil. The data source used the site of the Chamber of Deputies. There was recurring institutional inconsistency, increased investments, and transformation of expectations. There is also recent change in the profile of these policies, seeking to conform to international standard.*

**Key words:** *state, public policy, tourism, Brazil, institutions*

## 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 os papéis assumidos por determinado estado no transcorrer de sua história (KLIKSBURG, 1998). Nesse sentido, apesar do muito que se tem discutido sobre políticas públicas brasileiras recentemente (MELO, 1996; FARIA, 2003, 2005; SOUZA, 2006; 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 tornou-se um novo setor da economia mundial e uma prática social com a expansão do capitalismo, do desenvolvimento das tecnologias, das divisões 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 nesse 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 durante o século XX, no estado brasileiro, passou-se a estabelecer objetivos, criar estruturas, destinar recursos e prover expectativas de maneiras as mais distintas para o desenvolvimento do turismo nacional. É nesse sentido que se constrói a questão que norteia este trabalho: *como, no estado brasileiro, de 1930 a 2010, buscou-se institucionalizar as políticas públicas de turismo?* Dessa forma, o objetivo do trabalho em tela 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 torna possível reconhecerem-se os conteúdos das políticas do

---

setor, as práticas que buscaram estabelecer e os efeitos esperados dessas políticas em diferentes momentos.

Para alcançar o objetivo deste estudo, buscou-se reconstituir a agenda das políticas públicas de turismo do Brasil, isto é, refazer o percurso percorrido 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](http://www2.camara.gov.br)) e selecionaram-se 369 políticas públicas. Finalmente, apontaram-se cinco períodos estruturadores da agenda pública de turismo brasileira.

Dividiu-se o trabalho em cinco partes, a começar por esta *Introdução*; seguida de um capítulo teórico — *Estado, políticas públicas e turismo; a Metodologia* é apresentada na sequência; seguem-se 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 interrelacionados: 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), delinea-se diferentemente por duas tradições dominantes na Ciência Política: a primeira defende a soberania “clássica” do estado, e a segunda compõe-se de 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 sobre muitos aspectos, recusam um poder autônomo significativo para o estado. Cada uma delas concebe-o 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 — expressam-se e institucionalizam-se. Mann (1992) observa que, apesar de ser um conceito confuso, as definições de estado contêm 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 (2001), proeminente nos estudos sobre a formação do estado nacional, que considera aspectos institucionais e funcionais (estabelecer e fazer cumprir leis). Seu conceito apresenta quatro elementos principais: (1) um conjunto de insti-

---

tuições 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.

Nos últimos dois ou três séculos, observa Poggi (2008), muitos estados têm adquirido características adicionais àquelas apontadas por Weber. A estrutura interna é geralmente concebida e controlada por leis, que cada estado produz e impõe, e que regulam as próprias atividades, as quais são muito diversas e, 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 indivíduos ou grupos outros problemas que compõem as preocupações da sociedade (POGGI, 2008).

Entre os anos 1930 e 1960, alguns estados foram promotores de intenso crescimento econômico e de importantes benefícios sociais. Nesse 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, a partir dos anos 1970, 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, em vários países, surgiram reformas do estado com vistas a superar a crise.

De fato, a grande tarefa para o estado moderno, notadamente nos anos 1990, foi a reforma (ou reconstrução). Contudo as reformas de caráter neoliberal apresentaram sinais de fracasso, despontando, como alternativa, a reforma de caráter social 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 levam a perceber-se que, à medida que mudam os papéis assumidos pelo estado, mudam, também, as formas de sua intervenção na sociedade. Porém ainda não se conseguiu equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes 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).

Desse modo, Souza (2006) afirma que, nas últimas décadas, se registrou o ressurgimento da importância do campo de conhecimento — denominado políticas públicas — e 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, no âmbito 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 irá produzir efeitos específicos. Sem entrar nos meandros da questão,

---

adota-se aqui, para fins analíticos do 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 de 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 à 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* é decidido 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 de seus efeitos sobre os problemas estimados. Essa 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 executados, o que denota a transposição dos planos em prática. Já a (5) *avaliação* é o processo de identificar os resultados gerados de uma política pública e compará-los com os meios empregados e os objetivos 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 de vinte anos de regime militar, o País está vivenciando, em relação às estruturas institucionais e aos processos políticos, um período extremamente dinâmico e agitado, e nem o arcabouço institucional, nem a rede de atores políticos ou os padrões de conduta político-administrativa chegaram a consolidar-se sob as novas condições democráticas. Esse sistema político ainda não consolidado faz do objeto de investigação do pesquisador de políticas públicas sujeito de um processo permanente de transformação, diferentemente de países institucional e politicamente consolidados.

Desse modo, para o estudo das políticas no Brasil “é preciso constatar que a multiplicidade, a volatilidade e a inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos dificultam chegar-se a afirmações com um grau de generalização maior” (FREY, 1999, p. 26).

Melo (1996) também se dedica a analisar a prática brasileira; busca, pois, identificar a evolução da agenda pública do Brasil moderno e reconhece sete vidas nessa trajetória. Reconstitui a agenda subdividindo-a em períodos organizados por um princípio e um efeito

esperado, correspondentes a cada período, como é apresentado, sinteticamente, na Figura 1:

Figura 1: Evolução da agenda pública brasileira

Período	Princípio Organizador	Efeito Esperado
<b>Primeira Era Vargas</b> <b>1930-1945</b>	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.
<b>Populismo</b> <b>1945-1960</b>	Ampliação da participação	Submeter as políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca.
<b>Crise do Populismo</b> <b>1960-1964</b>	Redistribuição	Incorporação tutelada de massas urbanas à sociedade oligárquica; construção de uma ordem institucional para incorporação de atores à arena política.
<b>Autoritarismo burocrático</b> <b>1964-1967</b> <b>1967-1973</b>	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.
<b>Distensão e transição</b> <b>1974-1984</b>	<i>"Redistribution with Growth"</i> (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.
<b>Nova República</b> <b>1985-1989</b>	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenhar políticas mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas.
<b>Collor e Itamar</b> <b>1990-1993</b>	Cesarismo reformista; reformas como imperativos de "governabilidade".	Reestrutururação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas: focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado.

<b>Governo FHC 1994-1996</b>	Boa governança; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização e redefinição do mix público-privado das políticas; restauração de 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 dessa atividade 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 alteração na própria natureza do setor turístico, ao afastamento do turismo de massa para uma maior segmentação de mercado, ao uso de novas tecnologias, à diferenciação de produtos e à adoção de novos estilos de gestão, que exigiram dos governos variações na substância das políticas de turismo.

Nesse sentido, afirma Sola (1996), o conteúdo das políticas de turismo tem variado muito no transcurso 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 na Europa e na América do Norte)

<b>Turismo Fordista</b>	<b>Turismo Responsável</b>	<b>Turismo Competitivo</b>
<b>1930-1945</b>	1970	1980

Fonte: Elaboração própria com base em 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 com base em 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 volta-se para a criação e a manutenção de uma estrutura turística competitiva.

Tendo em conta esse 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 do contexto mundial, tanto em anos remotos como nos mais recentes. Isso se espera conseguir apontar mais adiante, quando da reconstituição e da análise da agenda pública de turismo brasileira.

### 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 e até criar práticas e métodos de pesquisa que se ajustem à 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, pela primeira abordagem (qualitativa), se propicia a compreensão de um fenômeno em profundidade, ao passo que, pela segunda, se busca o estabelecimento de leis e regras universais, formando parâmetros para generalizar as formas de conhecimento.

Operacionalmente, para a reconstituição e a 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; pois eles 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).

Recorreu-se à técnica de análise do conteúdo na pesquisa de informações e dados coletados. Segundo Bardin (1977, p.42), o exame de conteúdo é "um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, a obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a infe-

---

rência 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 vincular-se, necessariamente, à parte objetiva da mensagem. Assim, com base, sobretudo, no segundo aspecto é que se justifica o uso dessa técnica, que auxiliou na sistematização dos dados.

O roteiro que se segue mostra a sistematização construída no decurso 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 posição na estrutura organizacional proponente e nos investimentos; (b) as características constituintes, quais sejam, objetivos e 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.

Para identificar as principais políticas públicas de turismo, utilizou-se o site da Câmara dos Deputados. Buscaram-se, nas políticas públicas brasileiras, aquelas que contivessem a palavra “turismo” em seu escopo, obtendo-se 1.509 resultados, referentes ao período de janeiro de 1930 a dezembro de 2010. Ao analisarem-se suas ementas, selecionaram-se 369 políticas para esse estudo, em razão da relevância para o desenvolvimento do turismo nacional. Partiu-se, então, para a identificação e a análise dos critérios apontados no item 2. Com base nessas análises, buscou-se atender ao item 3, evidenciado na próxima seção.

#### **4. Agenda pública de turismo brasileira: 1930 a 2010**

As 369 políticas públicas selecionadas foram analisadas por períodos, aqui identificados seis deles e 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, analisaram-se duas 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, por

---

seu (2b) proponente e pelos (2c) recursos disponibilizados em forma de reforço orçamentário. De modo a possibilitar que a análise das políticas levasse em consideração contextos históricos, econômicos, políticos e sociais, investigaram-se as principais características de cada período mencionado, apresentadas aqui resumidamente. Por meio desses dados, partiu-se para a análise que se segue.

#### 4.1 ERA VARGAS 1930-1945

Durante o governo Vargas, tornou-se nítida a centralidade do Poder Executivo para a definição de um modelo de desenvolvimento econômico concentrado no eixo urbano-industrial e marcado por forte intervencionismo estatal. Segundo Medeiros (2001), as medidas de centralização das ações estatais visavam à integração da economia nacional e à regulamentação dos fatores de produção. Pela óptica do *Welfare State*, essa regulamentação traduziu-se na promulgação de leis referentes às condições de trabalho e à venda da força de trabalho.

Quanto à política de turismo do período, nasceu 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 voltava-se para o *marketing* internacional e para o estímulo e controle da atividade internamente. O cadastro de informações, a propaganda no exterior, as facilidades aduaneiras e os estudos de novas destinações caracterizavam esse intervalo temporal.

Eis outros aspectos marcantes do período: centralização, vigilância e controle da atividade. O poder decisório-administrativo centrado no governo federal ancorava-se no intuito de construção e de integração da nação e na passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. É nesse contexto que o escopo das políticas de turismo do período se referia, principalmente, à fixação de diretrizes de ordenação e de controle da atividade. Já em 1945, com a criação do Departamento Nacional de Informações, a política de turismo restringiu-se à promoção, organização e fiscalização dos serviços interno e externo.

Eram, principalmente, três os (1b) *efeitos esperados* com as políticas do setor. O primeiro se referia ao aumento do fluxo de turistas, por meio de medidas, como a promoção das riquezas econômicas brasileiras no País e no exterior e os convênios internacionais de facilitação da entrada de turistas estrangeiros. O segundo, associado ao primeiro, porém mais amplo, dizia respeito ao aumento da arrecadação proveniente das relações com o exterior, no que se inseria o turismo. Vale lembrar que da entrada de capitais estrangeiros dependia a estabilidade político-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, aeroportos e criação de órgãos de promoção do turismo interna e externamente, foram priorizadas pela política do período. O terceiro efeito se aplicava à organização e à fiscalização de 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 aconteceria no ano de 1939 com a criação da Divisão de Turismo, no 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, extinguiu-se o DNIP bem como a Divisão de Turismo. O então criado Departamento Nacional de Informações assumiria as tarefas de organizar, promover e fiscalizar serviços de turismo interno e externo, contudo tal departamento não dispunha de uma secretaria ou divisão destinada a esse fim.

O principal (2b) *proponente* das políticas de turismo, no período e nos seguintes, foi 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 receberia 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 pagamento de horas extras no ano de 1937.

#### 4.2 POPULISMO 1946-1963

No período compreendido entre 1945 e 1963, o Brasil viveu a fase de democracia populista. No plano mundial, terminava 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 na era Juscelino Kubitschek. Para tanto, tornou-se necessário reformular o papel do estado para dar curso às ideias desenvolvimentistas do governo, respaldadas no Plano de Metas. Nesse contexto, passou-se a admitir a ideia de planejamento.

Os (1a) *objetivos* das políticas de turismo, no período de 1946 a 1963, foram ao encontro do momento econômico nacional de avanço do processo de industrialização e de substituição de importações, ao tratar o turismo como “indústria do século” e “exportação invisível”; assim, convergiram com os valores urbano-industriais, o nacionalismo e o desen-

---

volvimentismo que marcaram a época. Foi, também, marcante, nesse período, a preocupação não apenas com a promoção, mas com a ordenação da atividade turística, como a sistematização de informações, o planejamento e a 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 o 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. A princípio, 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 era débil e a política econômica brasileira amoldava-se 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. Vale lembrar que 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 de atividades e serviços turísticos por meio 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 resumiam em um: possibilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do País.

Após a extinção do DNIP em 1945, apenas em 1958 o turismo assumiria 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 teria seu escopo gradualmente ampliado de promoção e fiscalização para planejamento, coordenação, avaliação e controle. O formato de comissão interministerial era 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, com a criação da Divisão de Turismo e Certames no Ministério da Indústria e do Comércio, passou-se a estudar e estimular o desenvolvimento do turismo interno e propôs-se a Política Nacional de Turismo. Em 1962, a Combratur viria a ser extinta e, mais tarde, a Divisão de Turismo e Certames.

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 destinaram-se (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 nessa Associação.

#### 4.3 DITADURA MILITAR 1964-1984

Com exceção dos três primeiros anos do governo militar, quando todos os esforços se concentraram no programa de estabilização para conter as altas taxas de inflação, a política econômica seguiu basicamente o mesmo modelo vigente desde o governo Vargas (CARDOSO, 1983). O chamado “milagre brasileiro” do período 1967-1973 teve como sustentáculo, por um lado, os resultados da política de estabilização de 1964-1967 e, por outro, a consolidação e a 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 continuaria a ser trilhado. Assim, 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 foi o Decreto-Lei n.º 55 de 1966 que estabeleceu a Política Nacional de Turismo. O (1a) *objetivo* da Política Nacional de Turismo era a coordenação e a adaptação de todas as iniciativas, públicas ou privadas, isoladas ou coordenadas, com as reais necessidades de desenvolvimento econômico-cultural.

No período compreendido entre 1967 e 1973 — o chamado milagre econômico —, entraram novas pautas na agenda pública de turismo brasileira, como 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.

Em 1976, quando se tornaram visíveis os sinais de recuo do “milagre”, adotaram-se políticas de incentivos fiscais, principalmente para meios de hospedagem, restaurantes e empreendimentos de apoio. Às regiões de baixa atividade econômica, com possibilidade de integração nacional (expansão econômica), carência de hotelaria, localização em áreas prioritárias ou pioneirismo em regiões de interesse turístico elevado, concedia-se percentual maior de isenção. A delimitação dessas áreas tinha o intuito de dar aproveitamento oportuno às áreas prioritárias e às de reserva. Originou-se, nesse período, grande parte da hotelaria do litoral do Nordeste brasileiro. Já no final da década de 1970 e durante os anos 1980, ressurgiam dificuldades econômicas, e a Política Nacional de Turismo não seria executada.

Foram dois (1b) *os efeitos esperados* das políticas públicas de turismo de 1964-1985. O primeiro: maior organização institucional do setor em âmbito estatal, com a criação de órgãos com funções complementares e organizadas em sistema. O segundo: maior distribuição do turismo pelo território nacional, como se observa pela concessão de incentivos ao desenvol-

---

vimento 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. Se comparado ao anterior, o período foi marcado por uma maior rigidez no controle da atividade. 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 adquiriria relevância na (2a) *estrutura organizacional* do estado com a instituição da Política Nacional de Turismo pelo Decreto-Lei n.º 55/66, como se percebe pela criação e articulação de diversas entidades que lhe deviam dar suporte. Por meio do citado decreto-lei, criou-se 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. À Empresa Brasileira de Turismo cabia executar as diretrizes da 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 tratavam de turismo, instituiu-se, 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, criou-se o Fundo Geral do Turismo, vinculado à Embratur, para a ampliação de infraestrutura e serviços turísticos. Essa 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 setenta 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 de repasses de (2c) *recursos* por reforço orçamentário a esse Ministério e ao do Planejamento e Coordenação Geral (para formulação de Política de Turismo) aumentaria para 18, dos quais quatro (22,2%) destinaram-se, exclusivamente, ao turismo, para o Fungetur, a Embratur ou para a consecução da Política Nacional de Turismo. Distribuiu-se o restante, convenientemente, ao Ministério entre a indústria e o comércio.

#### 4.4 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA 1985-1994

No que tange à questão socioeconômica, o caminho percorrido foi “pedregoso” no período de 1985 a 1994 (KINZO, 2001). No plano econômico, consideraram-se os anos 1980 como uma “década perdida” para o País graças ao lento crescimento do PIB e a uma inflação desenfreada. Entre 1986 e 1994, no País, mudou-se a moeda quatro vezes e houve seis planos econômicos. A sucessão de fracassos não apenas agravou a crise econômico-social, mas também comprometeu a capacidade de gerir-se o estado, tornando o problema da governabilidade uma realidade permanente. Quanto à esfera política, a fase inaugurada em 1985 foi a de intensificação da democratização.

O período de 1985 a 1994 foi marcado por pouco intervencionismo estatal no turismo, em função do comprometimento da capacidade de governar das administrações, e, especialmente na década de 1990, do posicionamento político-econômico não intervencionista/liberal assumido pelos governos. Assim, as intervenções no setor restringiram-se ao âmbito da Embratur, órgão responsável pela gestão do turismo. Foi nesse período de crise econômico-social que ganhariam cena as preocupações sociais, como se percebe pela criação da Comissão Especial de Turismo Social, na 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, ampliaria 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 no exterior, analisar e planejar o desenvolvimento do mercado, financiar iniciativas de interesse do setor, melhorar a qualidade da infraestrutura, analisar e acompanhar projetos turísticos, preservar o ambiente natural e sociocultural.

Novos temas, contudo, seriam incorporados pela Política Nacional de Turismo de 1992: a valorização e a preservação dos patrimônios natural e cultural, reflexo da Eco92; a democratização do acesso ao turismo, pela incorporação de diferentes segmentos populacionais; a redução de disparidades socioeconômicas de ordem regional, pela geração de empregos e distribuição de renda; e a valorização do homem como destinatário do desenvolvimento do turismo. Permaneceriam 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, a redução das disparidades socioeconômicas de ordem regional, o aumento do fluxo, do tempo de permanência e do gasto médio do turista estrangeiro, a di-

---

fusão de novos pontos turísticos e a ampliação e a 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 e como fator de desenvolvimento socioeconômico (art. 180).

Com a renomeação, em 1991, a Embratur absorveria atribuições do Conselho Nacional de Turismo, como a formulação e a coordenação da Política Nacional de Turismo que foi planejada conforme disposto no Decreto n.o 448/92. Para cooperar com a direção da Embratur na formulação da Política Nacional de Turismo, criou-se o Conselho Consultivo de Turismo, que visava, além disso, a solucionar aspectos conjunturais públicos e privados, facilitando, assim, a sua coordenação para o desenvolvimento do turismo. Nesse mesmo ano de 1992, por meio da Lei n.o 8.490/92, instituiu-se o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. A inserção de pauta própria do turismo nesse Ministério demonstra a relevância que o setor foi adquirindo na estrutura organizacional do estado brasileiro. Vale lembrar que, 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, isto é, 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, reservados diretamente ao Fungetur, à 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 1995-2002

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 com essas duas agendas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados. No segundo mandato de FHC, o governo teria condições de implementar uma agenda que fosse além da política anti-inflacionária e das privatizações, procurando retomar o desenvolvimento. Contudo, seu segundo governo não realizou o projeto alentado pelo presidente e pelas principais lideranças de seu partido (COUTO, 2003).

No governo Fernando Henrique Cardoso, criou-se o Ministério do Esporte e Turismo com o (1a) *objetivo* de formular e coordenar a política nacional de desenvolvimento do turismo, a promoção e a divulgação do turismo no Brasil e no exterior, o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo ao turismo, e o planejamento, a coordenação, a supervisão e a 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, ganharia força em virtude do foco do governo para a desregulamentação dos mercados, a desestatização e a abertura econômica. Um aspecto novo foi a preocupação com a qualidade e a 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 de divisas estrangeiros. Eis um aspecto relevante do período: autorizações de contratação de crédito pelas unidades federativas com bancos nacionais e internacionais, emitidas quando se pretendia ultrapassar os limites de endividamento estabelecidos.

No que tange à (2a) *estrutura organizacional*, em 2002, além de se ampliarem os membros do Conselho Nacional de Turismo, também ele assumiria novas tarefas, como estudar ações visando à democratização das atividades turísticas, zelar pela sustentabilidade ambiental e sociocultural, pela defesa do consumidor e pela melhoria de 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, e definiu-se o turismo como um desses setores. Criou-se o Ministério do Esporte e Turismo, um marco do período, que reflete a ampliação do espaço que o turismo foi conquistando na estrutura político-financeira do estado.

O (2b) *proponente* (em 1976) das 98 políticas analisadas de 1995-2002 foi o Executivo em apenas 22 (22,4%) leis. Entre 1995 e 2002, os (2c) recursos por repasses diretos e indiretos ao setor deram um grande salto: 76 foram os repasses diretos e indiretos de reforço orçamentário para o setor, dos quais nove (11,8%) diretos ao turismo. Os outros 65 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 desse período foi a concessão de operações de crédito entre 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 destinava os superávits fiscais e comerciais para financiar juros e serviços do endividamento, constituiriam importantes dimensões do governo Lula (MARTINS, 2007) que optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a credibilidade, ameaçada no mercado financeiro interna-

---

cional, dando continuidade àquela assumida pelo governo 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. Essa 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, vigoravam nas políticas de turismo, associados à entrada de turistas e receitas, e à assimilação de novas questões, como qualidade e competitividade.

A Política Nacional de Turismo proposta em 2008 foi regida por diretrizes, como sustentabilidade, redução de desigualdades, ampliação dos fluxos, da permanência e do 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.

No 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 de qualidade, produtividade e sustentabilidade da atividade.

No ano de 2003, o turismo atingiu o ápice na (2a) *estrutura organizacional* do estado brasileiro com a criação do Ministério do Turismo, encarregado de planejar, coordenar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento do turismo no País. Nesse ano, o Conselho Nacional de Turismo foi mais uma vez ampliado e passou 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, criou-se o Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos para a ampliação e o aperfeiçoamento de tais serviços. Ainda em 2007, a Embratur passou a ter como competências, exclusivamente, promoção, marketing e apoio à comercialização de destinos, produtos e serviços turísticos no exterior.

No ano seguinte, as principais ações governamentais em turismo referiam-se às disposições da Lei n.º 11.771 de 2008, que dispunha sobre a Política Nacional de Turismo. Traçou-se o Plano Nacional de Turismo, para a execução da Política, com o objetivo de prover crédito ao setor, promover a imagem do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional, promover o aumento de turistas e divisas, incorporar novos segmentos ao mercado interno, proteger o patrimônio natural e o cultural, orientar o setor privado e de informações à sociedade. Institui-se o Sistema Nacional de Turismo, para atingir as metas do Plano Nacional de Turismo, devendo estimular a integração entre os segmentos do setor. Criou-se, ainda, 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*: 21 (23,5%) eram leis. Durante o governo LULA, os (2c) *recursos provenientes* de reforço orçamentário direto ao setor somaram 42, via Ministério do Turismo ou via concessões de operação de crédito externo para os estados e a União, mantidos desde os anos 1990. Os investimentos diretos em turismo, comparativamente ao governo FHC, aumentaram 466,6%.

Diante do exposto, tornou-se possível reconstituir a agenda pública do turismo no Brasil. Ao buscar-se sua evolução, identificaram-se cinco períodos, cada qual caracterizado por um princípio organizador e pelos efeitos dele esperados, como se vê na Figura 3.

**Figura 3: Agenda pública de turismo brasileira**

Período	Princípio Organizador	Efeito Esperado
<b>Getulismo 1930-1955</b>	Exportação invisível	Influxo de turistas estrangeiros; construção de um mercado interno; organização e fiscalização das atividades turísticas.
<b>De Juscelino ao recuo do milagre (1956-1979)</b>	Empreendedorismo estatal	Desenvolvimento do turismo interna e externamente; planejamento, sistematização e coordenação do desenvolvimento turístico; fundo para custeio de programas.
<b>Redemocratização (anos 1980)</b>	Estabilização	Consolidação de um intervencionismo colegiado (Sistema Nacional de Turismo); consolidação constitucional do desenvolvimento do turismo.
<b>Liberalização (anos 1990)</b>	Gerencialismo	Ampliação dos mercados turísticos nacional e estrangeiro; ações executivas descentralizadas para estados, regiões e municípios; ampliação do mix público-privado.
<b>Recuperação do desenvolvimento (anos 2000)</b>	Desenvolvimento e agenda social	Aumento dos fluxos 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 iniciou-se no ano de 1930 e teve como limite o governo anterior à presidência de Juscelino Kubitschek, a partir do momento em que as políticas de turismo assumiram novos contornos. O período teve 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. A entrada de turistas estrangeiros, entendida como “exportação invisível”, isto é, entrada de divisas externas no País não proveniente de intercâmbio comercial, foi então impulsionada. Ao mesmo tempo, o período foi marcado pela formação de uma camada proletária, pela formulação de políticas sociais compensatórias, inclusive férias, e por intenso intervencionismo do estado. Nesse 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 vai de 1956 a 1979, do governo de Juscelino Kubitschek ao fim do milagre econômico brasileiro, foi marcado, principalmente, pela noção e prática do planejamento. Nesse período, seguiu-se um modelo de desenvolvimento econômico em que se intensificava o modelo de substituição de importações ao mesmo tempo em que se reservava ao estado um papel empreendedor. É importante salientar que a criação e a consolidação de entidades com atribuições articuladas e complementares entre si demonstram a tentativa de organização da atividade turística no País.

A década de 1980 foi marcada pelo contexto de redemocratização política e de crise econômica, e tentativas de estabilização econômica e política tornaram-se recorrentes. Permaneceu a política de turismo organizada conforme o Sistema Nacional de Turismo. Tal centralização das ações de planejamento e execução da atividade turística em âmbito federal seria modificada na década seguinte.

Na década de 1990, retomou-se o fôlego para o desenvolvimento do turismo nacional. A estabilização monetária, promovida pelo Plano Real, conteve a inflação e permitiu a ascensão de um novo modelo de administração pública — denominado gerencialismo —, marcado por medidas, como a delimitação das ações do estado, a distinção entre formulação e exe-

---

cução e a descentralização de atividades para estados e municípios. É nesse cenário que, em 1991, foi criada, e, em 1992, regulamentada, a Lei n.º 8.181, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e tem como objetivos a ampliação do mercado turístico, a descentralização das ações executivas e a ampliação do mix público-privado.

Na década seguinte, com a criação do Ministério do Turismo, instituiu-se uma nova estrutura: criou-se 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 e o superávit primário, no intuito de retomar o crescimento. É nesse sentido que, mais uma vez, o desenvolvimento do turismo foi perseguido pelo governo. Mas foi com a formulação da Lei n.º 11.771 de 2008 — denominada Lei Geral do Turismo —, que se esperavam novos efeitos 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 estimular a competitividade. Contudo, se, no contexto mundial, desde a década de 1980, se observaria uma mudança caracterizada pela “supersegmentação” da demanda, de modo a oferecer produtos adaptados às crescentes necessidades da demanda, no Brasil, apenas na década seguinte, após a Lei n.º 8.181 de 1992, assimilaram-se itens, como a incorporação de segmentos populacionais e a ampliação e diversificação de destinos, equipamentos e serviços turísticos, 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 no transcurso dos anos 2000. A criação e a manutenção de uma estrutura de competitividade, que implica 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 na 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 que permitissem a averiguação da questão.

Quanto ao corpo teórico, com base na discussão sobre o estado, procurou-se possibilitar o entendimento de suas funções e de seu papel histórico no desenvolvimento da atividade turística em relação à sociedade e ao mercado. O debate sobre as políticas públicas visou a 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.

Consideraram-se, como categorias de análise, o arranjo institucional, definido pela posição na estrutura organizacional, proponente e de 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 no período e a consequente transformação nas expectativas quanto ao setor.

Com relação à reconstituição da agenda pública de turismo brasileira, identificaram-se cinco períodos, estabelecidos de acordo com o perfil de políticas e reconhecidos por um princípio organizador. Embora acompanhem a evolução geral das políticas públicas analisadas por Melo (1996), em razão de 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 maior desenvolvimento mais recentemente.

Quando comparadas ao contexto mundial, conforme sugerido por Sola (1996), constatou-se que as políticas de turismo brasileiras acompanharam 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 o perfil ao ampliarem seus objetivos ainda quantitativos, para quantitativos, em razão da 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, veio sendo buscada pelas políticas de turismo nos anos 2000, como se percebe pelas tentativas de ampliação e manutenção de uma estrutura de competitividade.

Desse 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.

## 6. Referências

- ALMOND, G. El retorno al estado. **Revista Sociológica**, vol. 7, n.o 19, maio/ago. 1992.
- ANDREWS, C. W. Implicações do novo institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Revista Dados**, vol. 48, n.o 2, 2005.
- ANSARAH, M. **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Senac, 2001, vol. 2.
- ARAUJO, G. P.; GELBCKE, D. L. Turismo comunitário: uma perspectiva ética e educativa de desenvolvimento. **Revista Visão e Ação**, vol. 10, n.º 3, 2008.
- ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 22, n.o 64, 2007.
- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Revista Currículo sem Fronteiras**, vol. 1, n.º 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. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso em: 18 abr. 2010.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Atividade legislativa: Legislação**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: ago. 2010/ jan. 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: \_\_\_\_\_; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 21-38.
- CARDOSO, F. H. Las políticas sociales en la década de los 80: ¿Nuevas opciones?. **Trimestre Económico**, n.o 197, p. 169-188, jan./-mar.1983.
- CRUZ, M. V. **Brasil nacional-desenvolvimentista (1946-1964)**. Disponível em: <[http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos\\_frames/artigo\\_083.html](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_083.html)>. Acesso em: 28 out. 2010.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 1994.
- DIAS, R. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.
- DYE, T. **Understanding public policy**. 13. ed. New York: Longman, 2009.

- 
- FARIA, M. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais correntes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n.º 51, p. 97-109, fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, n.º 59, p. 97-109, out. 2005.
- FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, n.o 18, set. 1999.
- GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studing public policy: policy cicles and policy subsystems**. Ontário: Oxford University Press, 1995.
- KINZO, M. D. A. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, vol.15, n.o 4, 2001.
- KLIKSBERG, B. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez, 1998.
- MANN, M. O poder autônomo do estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John (org.). **Os estados na História**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- MARTINS, C. E. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista Katálisis**, Florianópolis, vol. 10, n.o 1, jan./jun. 2007.
- MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. In: IPEA. **Texto para discussão n.º 852**. Brasília, 2001.
- MELO M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/IEE, 1996.
- PAIVA, P. **Desafios à gestão das políticas públicas: velhos e novos temas**. Trabalho apresentado ao 1. 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, n.º 114, nov. 2001.
- POGGI, G. The nation-state. In: CARAMANI, Danielle (org.). **Comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Washington: Indes/BID, 1997, mimeo. (Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil — BID).
- 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**, vol. 17, n.o 6, 1996.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre,
-

vol. 8, n.º 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TRIVIÑOS, A. R. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais:** pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WEBER, M. **Ciência e política:** duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2006 (Col. A obra-prima de cada autor. Texto integral.)