

Uma discussão teórico-metodológica para a análise das políticas de turismo no Brasil

Mariana Pereira Chaves Pimentel¹

Resumo: Este capítulo tem por objetivo incitar uma discussão teórico-metodológica acerca da análise das políticas de turismo no Brasil e a partir dela extrair elementos fundamentais para uma análise multirrelacional. Discutem-se alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas assim como as contribuições de novas abordagens, como o neoinstitucionalismo, a análise de estilos políticos e as redes políticas. A seguir, discutem-se as implicações dessas abordagens, que surgiram nos países desenvolvidos com regimes democráticos estáveis e consolidados, para a prática da análise das políticas de turismo no contexto político-administrativo do Brasil. Finalmente busca-se apontar alguns indicadores essenciais para a análise das políticas de turismo brasileiras, não com o propósito de originar um modelo explicativo concatenador de variáveis, inextinguíveis, mas no sentido de demonstrar uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas e a variável institucional.

Palavras-chave: Política pública. Análise. Abordagens. Turismo. Brasil.

¹ Graduada em Turismo e doutoranda em Ciências Sociais. Professora do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais – Campus Barbacena. mariana.pimentel@ifsudestemg.edu.br.

Introdução

Este capítulo tem por objetivo incitar uma discussão teórico-metodológica acerca da análise das políticas de turismo no Brasil e a partir dela extrair elementos fundamentais para uma análise multirrelacional. Discutem-se alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas assim como as contribuições de novas abordagens, como o neoinstitucionalismo, a análise de estilos políticos e as redes políticas. A seguir, discutem-se as implicações dessas abordagens, que surgiram nos países desenvolvidos com regimes democráticos estáveis e consolidados, para a prática da análise das políticas de turismo no contexto político-administrativo do Brasil. Finalmente busca-se apontar alguns indicadores essenciais para a análise das políticas de turismo brasileiras, não com o propósito de originar um modelo explicativo concatenador de variáveis, inextinguíveis, mas no sentido de demonstrar uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas e a variável institucional.

Na ciência política costuma-se distinguir três abordagens de acordo com os problemas de investigação levantados (FREY, 2000). Em primeiro lugar, pode-se salientar o questionamento clássico da ciência política que se refere ao sistema político (*polity*) referente a uma melhor ordem política, o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade. Em segundo lugar, temos o questionamento relativo à análise das forças políticas (*politics*) cruciais no processo decisório. E, finalmente, as investigações podem voltar-se para os resultados de determinado sistema político, em que o interesse primordial consiste na avaliação das contribuições de certas estratégias para a solução de problemas específicos. Este último questionamento diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas (*policy*) como as políticas econômicas, tecnológicas, sociais, ambientais ou do próprio turismo. Entretanto, o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais. Ao buscar explicar as leis e princípios das políticas específicas, a abordagem da *policy analysis* se propõe a analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política (FREY, 2000).

É neste sentido que se buscou construir uma discussão teórico-metodológica que pudesse embasar os estudos de análise política do setor turístico, tomando em consideração não apenas o conteúdo das políticas, programas ou projetos, mas ciente da indissociação entre tais conteúdos e o processo político que lhes delineiam, bem como das instituições em que se originam. Sendo assim, para análise das políticas de turismo esta proposta parte da consideração de elementos como a organização político-administrativa do Executivo, a propositividade do Executivo e Legislativo para as políticas do setor, os recursos materiais controlados e disponibilizados pelo Estado, e os instrumentos e produtos da política capazes de induzir mudanças na sociedade, elementos estes que serão esclarecidos adiante.

Este capítulo está dividido em quatro partes, sendo a primeira esta introdução, seguida por dois capítulos teóricos em que se discutem a análise de políticas públicas, de modo geral, e a análise de políticas públicas no contexto brasileiro, mais especificamente. Parte-se então para a discussão teórico-metodológica acerca das implicações da organização político-administrativa brasileira para a análise das políticas de turismo no país. Ao final são construídas algumas considerações finais.

1. Análise de políticas públicas

A análise de política, segundo Dye (1976, p. 1) consiste em “descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Para ele, a análise de política é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da ciência política, no entanto os cientistas políticos têm se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo na tentativa de explicar as causas e consequências da ação governamental, e neste sentido, o que distingue a análise de política do que se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz.

O aumento do interesse pela análise política se deve a escala dos problemas com que se deparavam os governos das sociedades ocidentais industrializadas nos anos 1960. A dificuldade de tratar tais problemas fez com que pesquisadores procurassem aplicar seus conhecimentos na sua

elucidação. Apesar das contribuições há muito tempo realizadas por pesquisadores, a escala com que passam a ocorrer a partir de 1970 é novidade, assim como a maior receptividade por parte dos governos. De fato, pesquisadores como Keynes e Marx já haviam se interessado por questões inerentes à atuação do governo e às políticas públicas. Esse movimento recente, entretanto, caracterizou-se por oferecer novas abordagens e por dar excessiva ênfase a métodos quantitativos combinados à análise organizacional da administração pública. Isto porque a análise política é *problem-oriented*, isto é, caracteriza-se por sua orientação aplicada, socialmente relevante, multidisciplinar e direcionada à solução de problemas, além da sua natureza ao mesmo tempo descritiva e normativa.

Segundo alguns pesquisadores, o que distingue a análise de políticas da administração pública é a "*policy orientation*", que revela uma preocupação acerca de como as ideias que emergem da análise podem ser aplicadas no sentido de alavancar um projeto político ou social alternativo. De acordo com Dye, a análise de política tem um papel importante na ampliação do conhecimento da ação do governo e pode ajudar os formuladores de políticas a melhorar a qualidade das políticas públicas.

A prática comum da *policy analysis* de distinguir entre variáveis dependentes e independentes, tendo por finalidade a redução de complexidade, pode-se mostrar embaraçosa e inadequada para boa parte dos casos empíricos (FREY, 2000). Isto é particularmente óbvio nos casos de políticas setoriais novas e fortemente conflituosas. Portanto, no que diz respeito à criação de hipóteses norteadoras para estudos de caso, dificilmente será possível escapar de uma dedução meramente teórica das variáveis que devem ser consideradas na análise.

No entanto, se o interesse do estudo visa a conhecer as concatenações de efeito reais entre as três dimensões, *polity*, *politics* e *policy*, o pressuposto de variáveis independentes parece ao todo discutível, particularmente diante do desafio de considerar a dimensão temporal das políticas públicas. A pergunta pelo grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto (*policy*) - uma orientação característica da *policy analysis* - parte do pressuposto de concatenações de efeitos lineares (FREY, 2000). Tal conjectura contradiz a experiência empírica da existência de inter-

relações entre as três dimensões da política, especialmente entre as dimensões *policy* e *politics*. Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo (daí poderíamos concluir uma independência relativa da variável *polity* para essa concreta situação empírica), é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões *politics* e *policy*. As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.

Além disso, vale lembrar que todos esses fatores condicionantes das políticas públicas são sujeitos a alterações ao longo do tempo. Os estudos tradicionais sobre políticas públicas baseados em métodos quantitativos frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, os objetivos e expectativas dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 2000).

2.1. Abordagens tradicionais e novas contribuições

A análise de políticas públicas não é um processo de todo instrumental ou imparcial, pois qualquer análise corresponde a opções valorativas pessoais do analista, e neste sentido envolvem uma escolha onde a postura ideológica dificilmente pode ser colocada de lado. Desse modo, ao longo dos anos, os cientistas políticos desenvolveram uma série de abordagens para ajudar a compreender a vida política que, segundo Dye (2005), têm alguma utilidade para a análise de políticas públicas. Dye esclarece que embora algumas políticas pareçam deixar-se explicar por um dos modelos em particular, a maioria delas são uma composição de planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferências de elites, forças sistêmicas,

partidos de jogo, opção pública, processos políticos e influências institucionais. Assim, as diferentes políticas podem ser encaradas por modelos tradicionais no estudo da política, alguns dos quais serão sucintamente apresentados a seguir, mas algumas novas abordagens trazem igualmente contribuições relevantes, e serão tratadas na sequência.

Para o modelo institucional, a política é um produto institucional, isto é, uma política não se transforma em política antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental. Sendo as instituições governamentais padrões estruturados, ou seja, persistentes no tempo, de comportamentos de indivíduos e grupos, elas podem afetar o teor das políticas públicas ao facilitarem certas consequências políticas e obstruírem outras. Tradicionalmente, a abordagem institucional não tem dado muita atenção às conexões entre a estrutura das instituições governamentais e o conteúdo das políticas públicas, e o impacto dos arranjos institucionais nas políticas públicas é um problema empírico que merece mais investigação.

Os processos políticos são outro modelo de análise, em que os analistas dedicam sua atenção aos processos político-administrativos inerentes às políticas públicas, como identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação e avaliação, e não à substância das políticas. Neste sentido, o interesse se volta para como as decisões são tomadas, e são minimizados os argumentos relativos a quem ganha o quê e por quê.

A teoria dos grupos é um modelo que começa com a proposição de que a interação entre os grupos é o fato mais importante da política. Os indivíduos com interesses comuns unem-se, formal ou informalmente, para apresentarem suas demandas ao governo. Sob esse ponto de vista, os indivíduos são importantes na política apenas quando agem como parte integrante ou em nome de grupos de interesse. A política é entendida como a luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas e a tarefa do sistema político é administrar o conflito entre os grupos. A política pública é, então, o equilíbrio alcançado na luta entre os grupos, sendo tal equilíbrio determinado pela influência relativa de cada grupo de interesse.

Diferentemente, a política pública pode também ser vista sob o prisma das preferências e valores da elite governante. A teoria elitista sugere que o povo é apático e mal informado quanto

às políticas públicas e que a elite, na verdade, molda a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas são capazes de influenciar a opinião da elite. Sendo assim, as políticas não correspondem às demandas populares, mas ao contrário, fluem de cima para baixo, das elites para a massa. Dentre as implicações da teoria das elites para a análise de políticas públicas pode-se citar que as mudanças em políticas públicas são mais incrementais que revolucionárias, dado o interesse das elites pela manutenção da ordem estabelecida. Ainda, as eleições populares e a competição partidária são frequentemente mais manipuladas a favor das elites, o que dificulta o governo das massas.

De acordo com o modelo racionalista, a política racional é a que produz “ganho máximo”, isto é, os governos devem optar por políticas cujos ganhos superem os custos pelo maior valor e devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos. São implicações desse modelo o entendimento de que não devem ser adotadas políticas cujos custos excedam seus benefícios, e que os tomadores de decisão devem selecionar, dentre as opções políticas, aquela que produza o maior benefício em relação a seus custos. Entretanto, há muitas barreiras à formulação racional de decisões, como a impossibilidade da consideração de todas as informações necessárias ao conhecimento de todas as possíveis propostas políticas e de suas consequências, e a dificuldade de comparação e ponderação de custos e benefícios, como o valor da dignidade, por exemplo.

O modelo incrementalista vê a política pública como uma continuidade das atividades de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. Segundo Lindblom, os tomadores de decisão não reveem anualmente todo o conjunto das políticas existentes e das propostas, nem identificam os objetivos da sociedade, tampouco pesquisam os benefícios e custos das propostas alternativas. Ao contrário, restrições de tempo, de informação e de custos impedem que os formuladores de políticas identifiquem todas as alternativas e suas consequências. O incrementalismo pode ser considerado conservador, pois entende que programas e políticas atuais são pontos de partida sobre os quais incidem acréscimos, decréscimos ou modificações.

A teoria dos jogos é o estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer e o resultado depende das escolhas que cada um faça. A ideia de

jogo deve-se ao fato de que os tomadores de decisão estão envolvidos em escolhas que são interdependentes. A estratégia é um conceito-chave na teoria dos jogos, que se refere a tomada de decisão racional em que um conjunto de movimentos visa a alcançar a melhor situação, mesmo depois de considerados os possíveis movimentos do adversário. Os teóricos de jogos usam o termo *minimax* para referir-se a estratégia racional que tanto minimiza a perda como maximiza o ganho mínimo de um jogador, independente do que o outro faça. O uso deste modelo é mais frequentemente proposto como um instrumento analítico do que como um guia para formulação de políticas, principalmente em situações de conflito.

A teoria da opção política concebe a política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto-interesse. A teoria da opção pública parte da premissa de que todos os atores políticos, eleitores, candidatos, legisladores, burocratas, grupos de interesse, partidos, governos, procuram tornar máximos seus benefícios pessoais. O argumento que orienta a teoria é que os indivíduos se associam politicamente pelo mesmo motivo pelo qual se reúnem no mercado, isto é, para se proporcionarem benefícios mútuos e, mediante acordo, podem aumentar seu próprio bem-estar. A teoria da opção pública ajuda a explicar, por exemplo, os desvios de interesses entre eleitores e candidatos, estes últimos, por exemplo, articulam seu posicionamento quanto às políticas com o fim de ganhar eleições, e não vencem eleições para formular políticas.

Finalmente, para a teoria sistêmica a política pública é entendida como resposta do sistema político às forças que o afetam provenientes do meio ambiente. As forças geradas nesse meio e que afetam o sistema político são consideradas entradas, ou *inputs*. O meio ambiente é qualquer condição definida como externa às fronteiras estabelecidas para o sistema político. O sistema político é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais. As saídas, ou *outputs* do sistema político são as decisões tomadas pelo sistema, isto é, as políticas públicas.

Todos esses modelos tentam fazer uma representação da vida política. Essa tentativa de ordenar e simplificar a vida política para que se possa refletir mais claramente sobre ela e compreender as relações encontradas no mundo real implica a restrição da análise a certos

fenômenos e variáveis considerados significativos para as políticas, apesar do que é relevante e ou significativo depender, até certo ponto, dos valores pessoais do analista.

A análise de políticas pode se tornar ainda mais complexa ao se considerarem as transformações por que vêm passando os diversos Estados contemporâneos e, mais especificamente, o Brasil. São manifestações dessas transformações a heterogeneidade das políticas hoje existentes, dentre as quais medidas de natureza regulatória, intervenções diretas, incentivos, parcerias e as diversas combinações entre elas. As políticas públicas são ainda marcadas pela multifuncionalidade das iniciativas, o que significa dizer que um mesmo programa governamental pode gerar vários bens e serviços, de diferentes naturezas e que atendem a diferentes objetivos da sociedade simultaneamente. Na verdade, tornam-se raras as iniciativas governamentais que possuem apenas uma função específica e que envolvem apenas os problemas diretamente relacionados a apenas um setor, como economia ou meio ambiente (CALMON, 2007). Políticas caracterizadas por iniciativas que são simultaneamente transversais, multifuncionais e heterogêneas tornam a gestão de políticas públicas extremamente complexa. Consequentemente, tais políticas passam a demandar elementos e perspectivas teóricas de análise compatíveis com esse cenário complexificado. É por esse motivo que novas abordagens de análise política estão em ascensão, como o neo-institucionalismo, as redes políticas e os estilos políticos.

A crítica ao pressuposto da *policy analysis* tradicional, de que os processos políticos seriam determinados principalmente pelos conteúdos da política, contribuiu para o fortalecimento de abordagens (neo)institucionalistas, ressaltando a importância de instituições estáveis e consolidadas (*polity*) para o êxito de políticas públicas. O neo-institucionalismo, porém, se difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele não pretende explicar tudo por meio das instituições. É possível que haja situações nas quais os processos políticos são pouco consolidados e é difícil explicar os acontecimentos pelo fator institucional, e, se isso for possível, o resultado é condicionado só de forma subsidiária pelas instituições (FREY, 2000). Frey discute as trocas permanentes de regimes nos países subdesenvolvidos, como os latinos americanos e os europeus do leste, as quais não, ou apenas de forma restrita, podem ser explicadas por meio das condições

institucionais. Conseqüentemente, a força explicativa do fator institucional é tanto maior quanto mais consolidado o processo político e quanto mais fragmentadas as instituições.

Levando em conta esses limites dos fatores institucionais para a compreensão da dinâmica complexa de regimes políticos, impõe-se como componente explicativo adicional o fator estilo de comportamento político, esse, por sua vez, é condicionado pela cultura político-administrativa predominante nas instituições. A crítica a *policy analysis* tradicional, ao mesmo tempo, levou ao surgimento de uma vertente de pesquisa que pode ser designada como análise de estilos políticos e que vem se dedicando mais ao aspecto do como da política (*politics*), frisando fatores culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político que, por sua vez, repercute na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados.

Outros analistas encaram as democracias modernas sob outro ângulo, e consideram que ao passo que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos das políticas, ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos as *policy networks*. Segundo Hecló, as *policy networks* consistem nas interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy* (1978, p. 102). Na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo como objetivo comum a obtenção do maior montante possível de recursos para a sua respectiva área política. Na atual conjuntura brasileira, caracterizada pela necessidade de um ajuste fiscal, essas disputas entre as várias pastas e *policy networks* pelos recursos; assim como entre essas pastas, a equipe econômica e a presidência; tornam-se particularmente acirradas, deixando transparecer certa incapacidade de ação e, desse modo, comprometendo a governabilidade do sistema político.

No Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados apenas recentemente, e de acordo com Melo (1996), o contexto das políticas públicas no Brasil é bastante instável.

2. Análise de políticas públicas no contexto brasileiro

Uma vez que as políticas públicas produzem efeitos sobre a economia e a sociedade, as teorias que buscam explicá-las devem também explicar as inter-relações entre Estado, mercado e sociedade. Entretanto, essas teorias não podem atender a multiplicidade de relações possíveis quando considerados os diferentes arranjos político-administrativos dos diversos Estados bem como suas também diversas formas de interação com a sociedade ou o mercado.

Para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira é imprescindível, segundo Frey (2000), uma adaptação da abordagem às particularidades da situação política e institucional do país. A *policy analysis* tradicional, limitada a análise dos conteúdos das políticas (policy), não faz jus à complexidade de seu objeto de análise uma vez evidenciada a importância da consideração tanto da dimensão institucional (*polity*) como da dimensão processual (*politics*) para a análise de políticas públicas. Sendo assim, para o estudo do caso brasileiro, partiremos da proposição de Frey no sentido da reorientação da *policy analysis*, ao se integrar a ela as contribuições do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos.

A *policy analysis* tradicional pressupõe, na verdade, que a variável sistema político, isto é, a estrutura institucional do sistema político-administrativo, deve ser constante e conhecida nas suas características e princípios básicos. Como bem lembra Couto (1998), em um estudo sobre o processo de reforma do Estado no contexto da transição democrática no Brasil, torna-se difícil aplicar ao processo político transicional os mesmos modelos de análise utilizados para a compreensão de estruturas já consolidadas.

Em contraposição aos países institucional e politicamente consolidados, os governos brasileiros devem ser considerados bem menos resultado da orientação ideológico-programática da população ou dos partidos do que uma consequência de constelações pessoais peculiares. O carisma do candidato como político singular pesa bem mais do que a orientação programática de seu partido. Além do mais, a política na América Latina é, segundo Touraine (1989, p. 177), “menos problema de interesse do que de paixão”. Está implícita nesta afirmação a premissa de que os cidadãos não costumam organizar-se em torno de interesses específicos, desde Tocqueville um dos elementos fundamentais para preservar a liberdade política na democracia de massa, mas

que eles deixam se levar pelas paixões e emoções instantâneas. Decorrem dessa inclinação mudanças, muitas vezes repentinas e radicais, dos rumos políticos nos governos tanto nacionais, estaduais como municipais, que se manifestam não apenas na descontinuidade político-administrativa na transição de um governo para o outro (LOBO, 1998), mas que ocorrem inclusive no decorrer de gestões. Trata-se de um fenômeno que se opõe à consolidação de formas mais nítidas e confiáveis dos processos de negociação política (o que, por outro lado, significa que as chances para a realização e imposição de reformas políticas mais radicais são, em princípio, propícias, porque os arranjos institucionais e os processos de negociação entre executivo, legislativo e sociedade civil são pouco formalizados, institucionalizados e consolidados).

No Brasil como em outras democracias recentes, onde as estruturas e processos são sujeitos a uma dinâmica peculiar e a uma transformação contínua, o pesquisador pode se valer apenas de forma muito restrita de estudos primários preexistentes. Além disso, ele corre o risco de ter que enfrentar mudanças significativas até durante o próprio processo de pesquisa. Essas mudanças podem ocorrer não somente em relação à política material, objeto primordial de sua investigação, mas também às instituições políticas e ao *policy network*, ou seja, a rede dos atores políticos que determinam o processo político pode repentinamente mudar durante a realização do projeto de pesquisa.

As particularidades institucionais e culturais de cada tipo de sociedade podem, então, nos proporcionar elementos para uma correspondente adaptação da abordagem da *policy analysis*. Apesar de não dispor de uma teoria uniforme, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, a análise de políticas públicas está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre a política processual tradicional. É neste sentido que buscaremos implicações dessas recentes adaptações para a política de turismo, que no Brasil tenta se consolidar neste contexto de transformações. Para sua ampla compreensão, buscar-se-á ainda identificar variáveis de análise multidimensionais, neste caso, relativas as dimensões institucional e material da política, não no intuito de formulação de um modelo, mas no sentido de identificar critérios gerais relevantes para as políticas de turismo diante do ambiente que lhe origina.

3. Implicações para a política de turismo e elementos de análise

3.1 Implicações para a política de turismo brasileira

A política de turismo no Brasil, desde os anos 1930, quando o Estado brasileiro começa a dar os primeiros sinais de participação na atividade, até o início dos anos 2000, é marcada por recorrente inconsistência institucional (PIMENTEL, 2012). Durante esse período, assistiu-se a diversas criações e extinções de órgãos de pesquisa, organização ou fiscalização da atividade turística no país. Como consequência, o desempenho do sistema de gestão do turismo instituído na administração pública brasileira é comprometido pela grande variabilidade, inconsistência e intermitência das iniciativas e organismos da administração do setor.

Há apenas dez anos, a partir de 2003, com a criação do Ministério do Turismo, o turismo tem pasta própria, além de estrutura e orçamento específicos. No período foi instituída uma nova estrutura institucional, segundo a qual foi 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. O Conselho Nacional de Turismo foi recriado, integrado por representantes de diferentes Ministérios e de entidades empresariais e sociais. Surge a preocupação com a competitividade dos destinos turísticos brasileiros, tanto nacional como internacionalmente, e a necessidade de ampliação e diversificação de destinos, equipamentos e serviços turísticos (PIMENTEL, 2012). Os resultados efetivos desse momento de estabilidade político-administrativa do setor, contudo, são ainda pouco conhecidos.

A pouca aderência dos organismos de gestão da atividade turística ao corpo político-administrativo do Estado reflete-se empiricamente em uma restrita aderência por parte dos gestores de organizações públicas e privadas às diretrizes e regulamentações estabelecidas para o setor pelos governos. De acordo com pesquisa realizada por Pimentel (2011) em dois municípios mineiros, o estabelecimento ou manutenção da atividade turística nos municípios pouco se devem

às ações normativas sobre o setor. A adesão a legislação é limitada a uma parcela da comunidade, que conhece e cumpre a legislação, principalmente a legislação capaz de impor sanções ou oferecer benefícios, e apenas uma pequena parte desses gestores busca se envolver e apoiar a gestão pública do turismo no município.

O que se percebe é que a legitimidade da legislação do setor advém de uma conformidade instrumental, mais que da internalização ou compartilhamento de ideais entre Estado e sociedade. O curioso é que apesar de não reconhecerem a efetividade das ações públicas sobre o setor, os gestores dos municípios apoiam suas expectativas quanto ao desenvolvimento da atividade em ações estatais, como nas ações do Circuito Turístico, do Conselho Municipal de Turismo e na própria política municipal de turismo.

3.2 Elementos para análise de políticas de turismo no Brasil

Quando pensamos em sistemas políticos, ou elites, ou grupos, ou jogos, estamos nos abstraindo do mundo real numa tentativa de simplificar, esclarecer e entender o que é realmente importante em política. Antes do início do estudo de políticas públicas, é importante identificar alguns critérios gerais e avaliar sua utilidade para o estudo. Contudo, se um conceito é muito restrito ou se identificamos fenômenos apenas superficiais, talvez não possamos utilizá-los para explicar políticas públicas. Em outras palavras, a utilidade de algumas teorias pode ser prejudicada por sua excessiva complexidade ou demasiada simplicidade.

Uma teoria ou método de análise de políticas públicas deve identificar aspectos que são realmente significativas das políticas públicas. Devem-se focalizar causas reais ou consequências relevantes das políticas públicas. Apesar do que é considerado relevante passar muitas vezes por julgamentos de valor pessoais, a utilidade de um conceito ou critério está relacionada com a capacidade de identificar o que é realmente importante para compreender e explicar as políticas.

De modo geral, teorias, conceitos ou métodos devem apresentar efetivas referências empíricas, isto quer dizer identificar processos que ocorram na realidade. Como sugere Dye (2009, p.127), não devemos nos apressar, porém, em abandonar conceitos não realistas. Para ele, a

formulação racional de decisões, por exemplo, mesmo não sendo realista, “nos desperta para compreender quão irracional a formulação governamental de decisões de fato é e nos prepara para indagar as razões dessa irracionalidade”.

Para uma análise adequada de políticas públicas é necessário explorar três níveis inter-relacionados: i) Institucional: análise do grau de influência das estruturas políticas (*polity*), marcadas por ligações e redes intra e interorganizacionais, e por fluxos de recursos e de autoridade; ii) Processual: análise das forças políticas (*politics*) individuais ou de grupos presentes no interior da estrutura administrativa capaz de influenciar o conteúdo das decisões tomadas; iii) Material: análise do conteúdo das estratégias políticas (*policy*) adotadas para a solução de problemas específicos.

Para análise do nível institucional, sugere-se partir pela investigação do arranjo institucional do setor, isto é, a estrutura político-administrativa do Estado, suas entidades e órgãos gestores. Isto porque, sob essa perspectiva, a política pública depende em grande parte dos arranjos institucionais, formais e informais, que estruturam os padrões de interação entre os diferentes participantes do jogo político. Nesse sentido, as instituições políticas determinam quais são os atores relevantes, seus ganhos esperados, a arena onde interagem e a frequência das interações. Ainda neste nível de análise, pode-se utilizar como elemento a ser analisado os recursos financeiros disponibilizados pelos governos, como medida do interesse e atenção por eles destinados ao setor. Como o acesso aos escassos recursos financeiros configura-se numa luta entre os setores com o objetivo de obter o maior montante possível, esse aspecto auxilia o analista a compreender a intenção da ação governamental a partir da observação do sentido do deslocamento dos recursos para o setor, seja de expansão ou recuo.

Já para análise do nível processual, a investigação dos principais propositores das políticas pode fornecer informações importantes ao analista. Isto porque as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes e os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu. Contudo, a maioria das leis promulgadas no País se origina no Executivo, que raramente tem suas

proposições legislativas rejeitadas pelo Congresso, evidenciando que não existem dificuldades nem restrições intransponíveis à capacidade do Executivo para ter suas proposições transformadas em lei. Tal fato tem como implicação a dificuldade de execução de programas de longo prazo, cuja realização ultrapasse a duração de um governo, o que pressupõe que os objetivos de interesse público são sacrificados pela alternância do poder, essencial ao princípio republicano e democrático, à estabilidade e governabilidade.

Para análise do conteúdo das políticas, no nível material, considera-se essencial o estudo dos objetivos e efeitos esperados das políticas. A partir da análise de seus objetivos busca-se examinar a constituição da política ou programa, visto que as políticas públicas podem ser formuladas e implementadas de diversas formas. Deste modo, seu exame visa reconstituir suas características de modo a compreender seu objeto, intencionalidades e resultados. Quanto aos efeitos esperados, seu reconhecimento pelo analista permite-lhe investigar os motivos e significados da política que nem sempre estão fixados ou claros nos documentos. São relevantes na medida em que permitem ao analista conhecer os objetivos indiretos e os efeitos tanto imediatos e como secundários esperados das políticas.

Segue uma síntese na Figura 1:

Nível de análise	Elementos para análise das políticas de turismo	Justificativa
Institucional	Arranjo institucional	Estruturam os padrões de interação entre os diferentes participantes do jogo político.
	Recursos	Permite acompanhar o interesse governamental através da observação do sentido do deslocamento dos recursos.
Processual	Proponente	A propositividade do Executivo ou Legislativo tem implicações sobre a longevidade e governabilidade das ações do setor.
Material	Objetivos	Permite compreender seu objeto, intencionalidades e resultados.
	Efeitos esperados	Permite investigar os motivos e significados da política nem sempre claros nos documentos.

Figura 1: Elementos para análise das políticas de turismo no Brasil

4. Considerações finais

Este ensaio teve como objetivo incitar uma discussão teórico-metodológica acerca da análise das políticas de turismo no Brasil e a partir dela extrair elementos fundamentais para uma análise multirrelacional. Esse tipo de análise tem relevância quando o que se pretende não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pela política de turismo, mas analisar a inter-relação entre as instituições, o processo e os conteúdos de tal política.

Discutiram-se também alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas assim como as contribuições de novas abordagens, como o neoinstitucionalismo, a análise de estilos políticos e as redes políticas. Discutiram-se também as implicações dessas abordagens para a prática da análise das políticas de turismo no contexto político-administrativo do Brasil. Dentre elas, o desempenho do sistema de gestão do turismo instituído na administração pública brasileira é comprometido em consequência da recorrente inconsistência e intermitência dos organismos e iniciativas da administração do setor. Outra consequência desse histórico é a pouca aderência gestores de organizações públicas e privadas às diretrizes e regulamentações estabelecidas para o setor pelos governos.

Finalmente, considerou-se que, devido a impossibilidade de consideração de todas as possíveis variáveis para a análise das políticas de turismo brasileiras, os analistas devem se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, em função das dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso dessas políticas, bem como sobre os fatores facilitadores e empecilhos presentes nessa trajetória, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. É neste sentido que se buscou apontar alguns elementos metodológicos de suporte para análise das políticas de turismo que tomassem em consideração não apenas o conteúdo das políticas, programas ou projetos, mas ciente da indissociação entre tais conteúdos e o processo político que lhes delineiam, bem como das instituições em que se originam.

No nível institucional, o arranjo institucional, ou estrutura político-administrativo do Estado foi mencionado porque estrutura os padrões de interação entre os diferentes participantes do jogo político. Já os recursos permitem acompanhar o interesse governamental através da observação do sentido do deslocamento dos recursos. No nível processual, a propositividade do Executivo ou Legislativo tem implicações sobre a longevidade e governabilidade das ações do setor, sendo assim a análise do proponente da política pode ser útil ao analista. Finalmente, no nível material, os objetivos permitem compreender seu objeto, intencionalidades e resultados da política, já os efeitos esperados permitem investigar os motivos e significados da política que nem sempre estão claros nos textos das políticas.

Esse ensaio não pretende encerrar a discussão sobre os elementos relevantes para a análise política, tão somente apontar alguns fatores essenciais que podem, de fato, trazer importantes contribuições para os analistas e para a compreensão das políticas de turismo, principalmente no Brasil. Sugere-se para a ampliação do conhecimento sobre o assunto o desenvolvimento de novos estudos que possam enriquecer a discussão.

Referências bibliográficas

CALMON, P. Três Questões Sobre as Mudanças Recentes nos Programas Sociais no Brasil. *Sociedade em Debate*, Pelotas, 10 13, N.1, 2007

COUTO, C. G.. A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. In: *DADOS. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, V.41, N.1, 1998.

DYE, T. *Understanding public policy*. New York: Longman, 2009. 13 ed.

FREY, K. "Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira". *Cadernos de Pesquisa*. N.18, set. 1999.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, N.21, 2000. 21

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.): *The New American*

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

Political System. Washington D.C., 1978.

LOBO, T. Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (Org.): *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.

MELO M. A. “As sete vidas da agenda pública brasileira”. Em: *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*, compilado por Elizabeth Rico. Cortez/IEE, São Paulo. 1996.

PIMENTEL, M. P. C. A institucionalização das políticas de turismo em âmbito municipal no Brasil. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Lavras. 2011.

PIMENTEL, M. P. C. As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, V. VI, N. 4, 2011.

TOURAINÉ, A. *Política e Sociedade na América Latina*. São Paulo: Trajetória Cultural, UNICAMP, 1989.