

## **Política Pública de Turismo no Brasil: um olhar a partir da abordagem cognitiva**

**Alba de Oliveira Barbosa<sup>1</sup>**  
**Dinah dos Santos Tinoco<sup>2</sup>**  
**Richard Medeiros de Araújo<sup>3</sup>**

### **Resumo**

Este trabalho teve como objetivo ampliar a discussão sobre a política federal de turismo desenvolvida no governo do presidente Lula (2003-2010), a partir da perspectiva da análise cognitiva de políticas públicas. O objetivo foi trabalhado por meio da elaboração do referencial setorial e da identificação dos mediadores. O procedimento metodológico está fundamentado numa abordagem qualitativa dos dados secundários, tratados através da análise de conteúdo com o objetivo de identificar as imagens do turismo, o papel do Estado e os mediadores responsáveis pela definição do setor. Os resultados mostraram que o Estado tem desempenhado o papel de indutor e regulador do turismo. As imagens construídas pelos principais mediadores estão baseadas no trinômio: crescimento econômico, sustentabilidade e inclusão social. O trabalho conclui que a política pública de turismo no Brasil está em fase de consolidação, embora ainda destituída da sustentabilidade almejada.

**Palavras-chave:** Política Pública de Turismo. Análise Cognitiva. Referencial setorial. Mediadores.

### **1 INTRODUÇÃO**

A incorporação formalmente estabelecida do turismo nas políticas públicas é recente no Brasil, datando de meados do século passado. Antes, a atuação era restrita a regulamentações e incentivos (empréstimos, incentivos fiscais, isenção de taxas, etc.) para o desenvolvimento de atividades como hospedagem, agenciamento e transportes, onde, em muitas ocasiões, o próprio Estado atuava como empreendedor das obras necessárias.

A análise de políticas públicas é um processo importante, pois compreende ações dos entes governamentais que regulam comportamentos, organizam a burocracia, distribuem benefícios e/ou extraem impostos (DYE, 2005). Existem vários modelos de análise elaborados com o objetivo de simplificar e entender fatores importantes das políticas públicas. Cada um com suas contribuições, potencialidades e limitações.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. E-mail: albabarbosa@ig.com.br.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. E-mail: dinahtinoco@uol.com.br.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. E-mail: richardmaraujo@uol.com.br

O objetivo deste artigo é ampliar a discussão sobre a atual política federal de turismo desenvolvida no governo do presidente Lula (2003 a 2010), a partir da perspectiva da análise cognitiva de Pierre Muller e Ives Surel. O modelo de análise, enfatizado neste trabalho, permite destacar, dentre outros pontos, que as políticas públicas podem ser vistas como matrizes cognitivas e normativas que se constituem em sistemas de interpretação da realidade. Embora utilize a análise seqüencial, tenta superar as limitações dessa abordagem na medida em que a vê como um fluxo turbulento com imbricação das fases entre si. Busca, portanto, conectar as políticas públicas ao universo simbólico e cultural, onde o sistema de significação é próprio de uma determinada realidade.

Em 2003, foi criada uma pasta específica para o setor, através da criação do Ministério do Turismo, dotado de especialistas e de orçamento próprio. No período, marcos regulatórios importantes foram criados para nortear os interesses do setor, como os dois Planos Nacionais de Turismo, nos períodos de 2003-2007 e 2007-2010 e a Lei Geral do Turismo, promulgada em 2008.

Este artigo, por meio da elaboração do referencial setorial e da identificação dos mediadores da política pública federal de turismo, poderá proporcionar subsídios para a geração de hipóteses que serão aprofundadas em estudos posteriores. Para tanto, foram formulados os seguintes objetivos específicos: a) Traçar o contexto de referência setorial da política pública em estudo; b) identificar os principais mediadores envolvidos na inserção do turismo na agenda governamental.

## **2 ANÁLISE COGNITIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Essa corrente de pensamento se desenvolveu a partir do final dos anos 70, como um esforço de compreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas constituindo sistemas de representação da realidade, onde os atores sociais (públicos e privados) poderiam inscrever suas ações.

A transformação do problema social em problema político, ou seja, a inserção de um problema na agenda governamental não pode ser entendida como um processo estritamente racional, mas, conforme Muller e Surel (2002) sob um jogo complexo de lógicas cognitivas e normativas que possibilitam o desenvolvimento de ações que visam

solucionar problemas provocados por fatores (econômicos, sociais, culturais e ambientais) visando uma relação entre os referenciais global e setorial. Trata-se, portanto, de uma abordagem que destaca a(s) dinâmica(s) da construção social da realidade na elaboração de quadros e práticas socialmente legitimadas, no sentido abordado por Berger e Luckmann (1978). Para estes autores, a realidade organizacional é vista como socialmente construída e as organizações são regidas por normas e regras compartilhadas por valores, crenças e mitos institucionalizados. A realidade, neste contexto, é percebida como uma realidade interpretada, e mesmo parecendo objetiva, ela pode ser alterada e adquirir diferentes concepções e significados.

Essa perspectiva de análise parte do reconhecimento de que as políticas públicas não servem para resolver problemas (ou não somente) e que essas são espaços em que as várias partes interessadas constroem e expressam um referencial de mundo (MULLER, 2000). A abordagem cognitiva, portanto, aborda a dimensão simbólica da construção da política a qual é constituída de valores, crenças, visões de mundo e de sociedade que dão sentido a ação do Estado. Para Muller e Surel (2002, p. 51), a abordagem cognitiva repousa sobre a idéia que uma política pública,

[...] opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como “verdadeira” pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais, que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados.

O analista de políticas públicas para compreender melhor o seu objeto de pesquisa, poderia centrar-se na questão dos objetivos da política. Existem objetivos definidos, proclamados pelos tomadores de decisões e gestores públicos e os implícitos, que estão subentendidos. Esse é um dos problemas postos pela análise de políticas públicas, conforme Muller e Surel (2002, p. 22) onde tal questão se dá em virtude “da distância inevitável entre os objetivos de uma política tais quais são definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constatados no momento da implementação”.

Cabe ao analista identificar essas bases para apreender o significado e as relações estatais e não estatais da política em questão. Jobert e Muller (1987) abordam

que a política pública sempre se apresenta sob dois aspectos: a) uma imagem social, que é uma representação do sistema sobre o qual tal política tem influência e b) um conjunto de meios organizacionais, financeiros, administrativos, jurídicos, humanos, em suma, as técnicas e relações de poder, tudo aquilo que faz com que uma política não seja somente um processo intelectual, mas sim, um processo social concreto.

Nesse referencial ou imagem da realidade, os atores vão organizar suas visões, identificar problemas e definir posturas de ação. O referencial da política é dividido em global e setorial. O referencial global é a imagem social de toda a sociedade e é definido por Muller (1990) como

uma representação geral em torno da qual vão se ordenar e se hierarquizar as diferentes representações setoriais. É formado de um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças básicas de uma sociedade, bem como uma série de normas que permitem escolher entre as condutas.

Uma etapa importante da análise de políticas públicas é identificar os atores sociais que estão mediando à operação de construção ou transformações de referenciais das políticas. Muller e Surel (2002, 1985) denominam esses atores de mediadores, os quais ocupam uma posição estratégica no sistema de decisões a serem examinadas, uma vez que elaboram o referencial normativo das políticas públicas.

O papel desses “empreendedores políticos”, que nomeia “mediadores”, consiste em formular o problema em uma linguagem aceitável para as elites políticas e então “traduzir a linguagem da sociedade na linguagem da ação política” (MULLER, 1990; MULLER; SUREL, 2002). Uma política existe através da ação desses mediadores, que criam imagens cognitivas que determinam a percepção do problema e de suas possíveis soluções. Os mediadores trabalham para que suas visões de mundo prevaleçam.

### **3 INTERVENÇÃO DO ESTADO NO TURISMO**

O poder público não pode ficar indiferente ao turismo, ou seja, deve ter uma atuação ativa na promoção e delimitação do turismo, uma vez que a atividade tem uma incidência no aumento do volume de negócios, também são percebidos incrementos no gasto em transportes e diversões, tem impacto na geração de empregos e pelos efeitos culturais e de integração entre regiões e países (CASTELLI, 2001).

As intervenções do poder público no turismo podem ocorrer de formas diversas, mas não excludentes. Durante anos, enquanto o turismo não despertava o interesse empresarial e o Estado atuou como empreendedor, exercendo atividade diretamente relacionada com o setor, como hoteleiro, como proprietário de empresas de transporte, etc. A essa atuação, Ferraz (1992) define como participação, onde o estado exerce alguma atividade econômica dentro do conjunto de atividades que definem certo setor da economia.

O Estado também pode atuar como indutor, onde o mesmo orienta o comportamento dos agentes de mercado, normalmente, pela concessão de incentivos financeiros e fiscais para o turismo (FERRAZ, 1992). Essa atuação, no Estado brasileiro, é bastante nítida a partir da década de 70, com a instituição de fundos de fomento à atividade turística como o Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, o Fundo de Investimentos Setoriais - Fiset, o Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR e o Fundo de Investimentos na Amazônia – FINAM.

Por fim, o Estado pode atuar como regulador da atividade, estabelecendo as regras, conforme Ferraz (1992), a serem seguidas pela iniciativa privada na condução de determinada atividade econômica. Dentro de uma concepção neoliberal, o que se espera do Estado é a sua mínima intervenção na economia. Diante disso, é muito coerente o entendimento de Pereira (1999) *apud* Salini (2008) que enfoca o papel do Estado não mais como empreendedor, mas sim como mediador de interesses distintos e incentivador do setor turístico, dotando, por exemplo, as localidades de infra-estrutura básica e turística que favoreça os investimentos privados.

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Foram utilizadas a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica. Para identificar o contexto que constitui a referência da política pública atual, buscou-se, primeiramente, compreender suas origens e características, numa perspectiva longitudinal, recuperando o nascimento do setor. Nesta fase, os dados coletados foram predominantemente qualitativos e tiveram como fonte a bibliografia acerca da trajetória do turismo nos planos do governo.

Num corte seccional, fundamentalmente localizado em dados secundários referentes à gestão do turismo no governo Lula, foram coletados e analisados documentos referentes à normatização e planejamento do turismo como a Lei Geral do Turismo, sancionada em 2008, os Planos Federais de Turismo (2003-2007, 2007-2010) e as Atas das reuniões do Conselho Nacional do Turismo, disponíveis no *site* do ministério. Estão disponíveis no *site* as vinte duas primeiras atas das reuniões, ocorridas no período de 2003 a 2008.

Buscou-se conceituar e operacionalizar os conceitos utilizados no estudo. Os conceitos tendem a simplificar os pensamentos e colocá-los sob um título compreensível a todos. Foram utilizadas as Definições Constitutivas (DC) e Operacionais (DO), a seguir apresentadas no quadro 1(3):

<b>Referencial Setorial</b>	(DC): uma representação do setor feita pelos profissionais e atores que nele se inserem. É uma imagem do setor, da disciplina ou da profissão. (MULLER; SUREL, 2002).
	(DO): foi observado mediante a análise do lugar e do papel do turismo na sociedade brasileira, bem como no conteúdo da política mediante a imagem do setor passada pelos principais mediadores, entre eles o Estado.
<b>Mediadores</b>	(DC): os agentes que realizam a construção do referencial de uma política, isto é a criação de imagens cognitivas que determinam a percepção do problema pelos grupos e as soluções apropriadas (MULLER, 1990).
	(DO): foi observado através da identificação dos atores sociais que modelam o setor de turismo à sua imagem e segundo seus interesses, dando, com isso, forma e conteúdo a política pública.
<b>Papéis do Estado</b>	(DC) O Estado pode atuar de diferentes formas perante a atividade turística: participação, indução e controle (FERRAZ, 2002).
	(DO) Foi observado através das definições e observações das responsabilidades do Estado perante as organizações privadas e públicas e perante sua intervenção no desenvolvimento do turismo.

**Quadro 1 (4):** Definições da pesquisa

Fonte: Elaboração própria baseada em FERRAZ (2002); MULLER (1990); MULLER; SUREL (2002).

A análise de conteúdo, entendida como um procedimento sistemático para descrever o conteúdo de comunicações (MERRIAM, 1998, p. 123) foi utilizada para investigar os documentos, com vistas a traçar as imagens do setor e identificar os mediadores e assim atender as perguntas de pesquisa formuladas.

## **5 CONTEÚDO DA POLÍTICA, IMAGEM(ES) DO TURISMO E PAPEL DO PODER PÚBLICO**

Quando analisados os objetivos declarados nos discursos de apresentação dos Planos Nacionais de Turismo (2003-2007 e 2007-2010) percebe-se uma ocorrência de termos como inclusão social, redução de desigualdades, sustentabilidade, bem-estar social. O turismo, para o governo atual, é um bem de todos para todos, pode-se inferir, ao fazer alusão aos benefícios que a atividade pode trazer para as comunidades, como consumidoras ou produtoras de serviços turísticos. Conforme Brandão (2010), as propostas governamentais brasileiras para o turismo, pelo menos no âmbito do discurso, têm apresentado acentuada inquietação com a superação dos problemas sociais, de maneira a promover o desenvolvimento. No entanto, observa-se que, na prática, as políticas públicas perseguem um modelo economicista.

Através da análise de conteúdo dos documentos, foram identificadas as seguintes visões do turismo: a) turismo como possibilidade de crescimento econômico da região; b) turismo como sustentabilidade dos destinos e c) turismo como inclusão social. O quadro 2(4), apresenta os termos-chaves respectivos a cada categoria temática.

<b>IMAGENS</b>	<b>CATEGORIAS</b>
<b>Crescimento Econômico</b>	Geração de divisas; ampliação do crédito; geração de emprego e renda; geração de receitas públicas; fortalecimento do mercado interno; equilíbrio na balança de pagamentos; aumento da competitividade das empresas; aumento dos gastos e permanência dos turistas.
<b>Sustentabilidade</b>	Preservação da biodiversidade; preservação do patrimônio histórico e cultural; valorização e preservação do patrimônio ambiental; mensuração de impactos sociais, ambientais, culturais; melhoria da educação e formação cultural da sociedade.
<b>Inclusão Social</b>	Função social do turismo; fortalecimento da cidadania; desconcentração de riquezas; redução das desigualdades regionais; participação da comunidade na condução dos destinos; inclusão de minorias (aposentados, portadores de necessidades).

**Quadro 2 (5):** Imagens do Turismo

Fonte: dados da pesquisa

Quando se analisam os objetivos gerais dos Planos percebe-se, uma utilização recorrente, nos dois períodos do objetivo seguinte: “desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais”. A questão de proporcionar a competitividade dos destinos é uma temática que não aparece em destaque nos discursos dos gestores, mas vem fortemente trabalhada no



decorrer do plano. A retórica do Presidente e dos Ministros de Estado (em todo o governo Lula, ocuparam a cadeira de Ministro, o Sr. Walfrido Guia, a Sra. Marta Suplicy e o Sr. Luiz Barreto) enfatizam a função social do turismo (crescimento com sustentabilidade e inclusão social). O subtítulo do PNT, uma viagem de inclusão, torna evidente a preocupação social do plano que é remetida à meta de geração de emprego e aumento do mercado interno do turismo, incluindo o mesmo na pauta de consumo dos brasileiros.

É a partir da constatação de que ocorreram mudanças e transformações sociais (evolução do processo global/setorial) que se definem uma ação governamental ou se pode anular sua ação, conforme a análise cognitiva. O turismo passa a ser difundido como prioridade do governo, pois cumpre um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 2003; 2007).

Sabe-se que as políticas, a exemplo da política de turismo, apresentam objetivos implícitos e explícitos. No entanto, em muitas ocasiões, as políticas públicas apresentam o efeito de anúncio, ou seja, são apenas simbólicas (SUBIRATS, 1994) já que os formuladores não demonstram o efetivo interesse de atuar em determinada questão. Analisando os objetivos de competitividade, sustentabilidade e inclusão social, percebem-se que esses objetivos e essas representações formuladas podem ser contraditórias, pois, a competitividade, em muitos momentos, pode desfavorecer a inclusão social, como é o caso dos baixos salários praticados pelo setor, inclusive na hotelaria, o que afasta bons profissionais.

A identificação dessas visões do turismo permite identificar as representações de turismo dominantes na atual política pública. Essas visões não são fixas e, com novas interpretações, novas visões vão impor-se e sendo reconhecidas como verdadeiras pelos mediadores, ou pelo menos pela maioria destes. O conteúdo da política vai depender, em uma abordagem pluralista, do resultado das pressões exercidas pelos grupos de interesse envolvidos. O processo de construção de uma matriz cognitiva, conforme Muller e Surel (2002), é um processo de poder, onde cada ator faz valer seus interesses.

A imagem da atuação do poder público, na referida política, é a de que o mesmo atuará como regulador e indutor da atividade turística. Tem-se o entendimento que a



atividade deve ser promovida pelo mercado e não pelo governo, no entanto, este tem um papel importante no direcionamento do setor.

Como regulador, o governo atua na determinação dos direitos e deveres das organizações turísticas (meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos) e das que prestam serviços turísticos (restaurantes, cafeterias, bares; centros de convenções; marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca esportiva; casas de espetáculo; locadoras de veículos para turistas). Além de atuar na determinação das responsabilidades e limites de atuação dos três níveis de governo frente ao turismo.

Em 2008, o governo brasileiro publicou a Lei Geral do Turismo nº 11.771/08 que é um instrumento normatizador da atividade no país. Conforme o Ministro do Turismo, este documento estabelece normas de padronização dos serviços, fiscalização e punição para as organizações envolvidas. Além de estabelecer condições ao investimento e à expansão da iniciativa privada (BARRETO, 2008).

Como indutor da atividade, o governo atua no estímulo a criação e manutenção de linhas de financiamento para as empresas e para isso mantém espaço, dentro do CNT pra a negociação das empresas com os agentes financeiros, além de financiar obras públicas de infra-estrutura básica e turística para estimular a fixação das empresas no destino turístico.

O turismo é uma atividade complexa e interdependente, envolve diversos ramos de empresas e implica em parceria entre o setor público e privado e a comunidade receptora. A política de turismo, portanto, proporciona um direcionamento para os envolvidos, além de direcionar os comportamentos aceitáveis dos mesmos. Também determina as estratégias de desenvolvimento a serem implementadas e a visão do turismo que se quer obter.

## **5.2 MEDIADORES DA POLÍTICA**

O Plano Nacional de Turismo, desde 2003, está baseado em uma gestão descentralizada, onde o Ministério do Turismo é apoiado por duas entidades principais. A primeira é o FORNATUR – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, a segunda é o CNT - Conselho Nacional de Turismo. O FORNATUR e o

CNT proporcionam ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes para o desenvolvimento do turismo.

Até que ponto, contudo, as organizações que tem assento no Conselho Nacional de Turismo podem representar efetivamente os interesses de todos os envolvidos no turismo? Provavelmente, têm assento os grupos dominantes da atividade turística, já que, por exemplo, não foi identificada a presença de organizações representantes do turismo comunitário ou de órgãos de defesa do consumidor-turista. Analisando o aspecto da participação no CNT, Brandão (2010) observou que os níveis de participação no Conselho depende, dentre outros fatores, dos recursos econômicos e organizacionais das entidades envolvidas. A disponibilidade de recursos financeiros irá determinar quem pode ocupar o assento de conselheiro, uma vez que, por exemplo, as despesas de locomoção e hospedagem em Brasília (local onde a maioria das reuniões são realizadas) são custeadas pela própria organização. Ou seja, organizações que defendem direitos dos consumidores-turistas, interesses de comunidades locais consolidadas no turismo comunitário, dentre outros, por não possuírem condições financeiras e/ou articulação política podem não participar dos rumos do turismo no âmbito federal.

Para a política pública e turismo, pode-se extrair, a partir dos documentos analisados, que os mediadores descritos na figura 1(4), tiveram e ainda tem um papel fundamental no direcionamento do turismo no país são: agentes financeiros, entidades privadas do *trade*, universidade e entidades de pesquisa, órgãos do executivo, comissões do legislativo, prefeitos dos municípios turísticos, indicações da presidência, secretários e dirigentes estaduais do Turismo, agências, autarquias, empresas públicas e superintendências.

Os agentes financeiros têm um papel extremamente importante nas discussões dos rumos do turismo. O Estado brasileiro atua como agente indutor do turismo e para isso necessita estar em constante articulação com o Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Estado necessita desses agentes para incentivar o desenvolvimento do turismo através de incentivos financeiros para as organizações do *trade*, patrocínio de pesquisas que beneficiem a indústria do turismo e para o financiamento de obras de infra-estrutura

básica e turística. Os agentes de fomento, no entanto, buscam maximizar os ganhos de seus investimentos e uma das limitações encontradas no setor, segundo os bancos, é que a taxa de inadimplência das empresas turísticas é grande em comparação com outros setores, o que tem oferecido resistências especialmente do BNDES.

As entidades privadas, dentro dos seus ramos de especialidades contribuem para a discussão do turismo no país, ao disseminar resultados de pesquisas, fazer reivindicações e propor sugestões de melhorias. As organizações que foram identificadas como participantes da política são das áreas de eventos, hospedagem, agenciamento, lazer e entretenimento, organização dos trabalhadores, organização patronal, alimentação, comunicação, segmentos turísticos, transportes, capacitação e qualificação.

Os acadêmicos têm papel importante ao realizar pesquisas, proporcionando informações relevantes para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos e privados. Uma das principais reivindicações das organizações privadas e do governo é a criação de um sistema de informações sobre o turismo com dados atualizados e confiáveis. A Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), além do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) são apontados como organizações que vêm contribuindo para minimizar o *gap* de informações existente.

Alguns especialistas, além dos das universidades, foram convidados diretamente pelo Presidente da República para ter assento no Conselho Nacional de Turismo. O primeiro é Mário Beni, professor doutor da Universidade de São Paulo e autor de diversos livros de turismo. O segundo é o empresário Guilherme Paulus, presidente do Conselho de Administração da CVC, a maior operadora de viagens da América Latina e Sérgio Foguel, presidente do Instituto de Hospitalidade (IH) e da Fundação Turismo para Paz e Desenvolvimento Sustentável (FTPDS).

O presidente Lula tem sido um dos maiores incentivadores do turismo ao explorar o setor em seus discursos como prioridade do governo. Além dele, foram identificados como mediadores os secretários de turismo nos municípios e Estados

como mediadores visíveis relevantes. Além dos seguintes órgãos do executivo: Ministérios da Defesa, do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; da Integração Nacional; da Cultura; da Justiça; do Meio Ambiente; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; dos Transportes; do Trabalho e do Emprego. O FORNATUR é composto pelos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e tem a responsabilidade de traduzir as demandas dos municípios e estados receptores

O poder legislativo tem apoiado diretamente o desenvolvimento do turismo através de duas comissões: CTD – Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados e a CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal. Essas comissões tem tido papel importante na aprovação de instrumentos normativos para o setor e na obtenção de recursos através de emendas.

Por fim, foram identificadas que a ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil; a CNM – Confederação Nacional dos Municípios; a EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo; a INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária e a SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus participam da inserção do turismo na agenda.

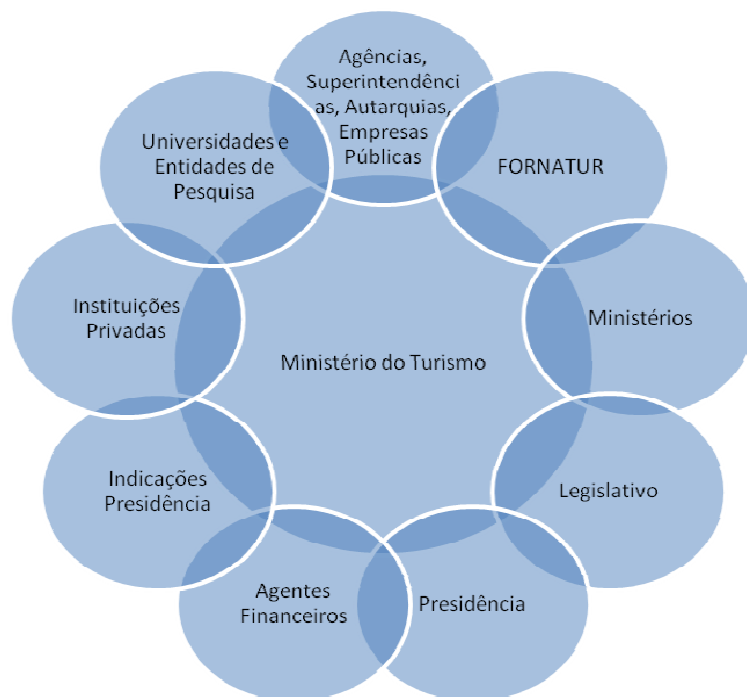


Figura 1(5): Mediadores da Política Pública de Turismo  
Fonte: dados da pesquisa

A análise cognitiva nos possibilita perceber que a construção dos referenciais não é uma construção homogênea e que os mediadores mais poderosos vão impondo sua visão perante os demais. No CNT, o espaço de discussão gerado é propício para o conflito de idéias e interesses. Brandão (2010) destaca que as discussões tendem a ser bastante setorizadas e que, muitas vezes, não contribui para o atendimento e discussão de interesses coletivos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como intuito definir o referencial setorial da política pública de turismo, ao fazer isso, também deixou claras as delimitações da política. O plano e as metas foram alvo de discussões entre os membros do Conselho Nacional de Turismo, visto aqui como os mediadores da política. Foram eles que, com suas intervenções, proporcionaram informações para a tomada de decisão, discutiram as metas propostas, o cenário favorável e os desafios a serem apresentados. Essas discussões refletem a visão desses mediadores e refletem o jogo de poder existente, já que são formas de ver a realidade que se sobrepõe às demais.

A política pública tem um caráter evolutivo a partir das novas discussões e novas representações do problema, realizadas pelos mediadores. O turismo, através das discussões das diretrizes, avaliação de resultados, compartilhamento e negociações de ponto de vistas dos mediadores vai incorporando novas imagens e definindo novos contornos. Constantemente, o *slogan* “Brasil um país de todos” é explicitado nos documentos institucionais produzidos sobre o turismo. A análise de políticas públicas possibilita entender que nem sempre a política surge para resolver um problema, como em nosso caso, gerar emprego e renda através da indústria turística. Alguns objetivos explícitos da política pública podem apenas ser simbólicos, promovendo legitimidade ao formulador que será visto como atuante em determinado setor.

Conforme foi mostrado, parece ter havido uma janela de oportunidade (problema, política e política pública) que favoreceu a inserção do turismo na agenda de governo. A política pública de turismo decorre de variáveis do ambiente que estimulam ou limitam o setor. Faz-se necessário, em estudos posteriores, traçar e analisar o referencial global da política e as formas de interseção deste com o referencial setorial.

O trabalho conclui que a política pública de turismo no Brasil está em fase de consolidação e é com base nas imagens socialmente aceitas do turismo como possibilidade de crescimento econômico da região; b) turismo como sustentabilidade dos destinos e c) turismo como inclusão social, que os mediadores aqui identificados organizaram suas percepções do sistema, confrontaram soluções e definiram propostas de ação. Essas imagens, contudo, não são fixas e estabelecidas uma vez por todas, mas sujeitas a novas interpretações, novas visões que vão se impondo e sendo reconhecidas como predominantes pelos mediadores, ou pelo menos pela maioria destes.

## **REFERÊNCIAS**

BARRETO, Luiz. **Para Entender a Nova Lei do Turismo**. 2008. Estado de São Paulo. Suplemento Viagens e Aventuras. Disponível em: <[www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)>. Acesso em 18 out. 2009.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Tradução: Floriano de Souza Fernandes. 4. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

BRANDÃO, Pâmela de Medeiros. **Análise da Rede Política do Turismo**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007**. Brasília. Ministério do Turismo, 2003. Disponível em: <<http://www.institucional.turismo.gov.br>>. Acesso em 26 out. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Lei Geral do Turismo**. Brasília. Ministério do Turismo, 2006. Disponível em: <<http://www.institucional.turismo.gov.br>>. Acesso em 26.10.2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**. Brasília. Ministério do Turismo, 2008. Disponível em: <<http://www.institucional.turismo.gov.br>>. 26 out. 2009.

CASTELLI, Geraldo. **Turismo**: atividade marcante. Caxias do Sul: EDUCS, 2001.

- CORIOLOANO, Luzia Neide M. T. O Turismo de Base Local e o Desenvolvimento na Escala Humana. In: **Turismo e Desenvolvimento Social Sustentável: anais do 1º. Seminário Internacional de Turismo**. Fortaleza: EDUECE, 2003. p. 60-70.
- CORIOLOANO, Luzia Neide M. T.; MENDES, Eluziane Gonzaga. AS Interfaces do Turismo nas Praias de Jericoacoara e Tatajuba: políticas, conflitos e gestões. **Turismo em Análise**. V. 20, n. 1, p. 96-115, abr. 2009.
- FERRAZ, Joandre Antonio. **Regime Jurídico do Turismo**. Campinas: Papirus, 1992.
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 11<sup>th</sup>.ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 2005
- JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État em action**. Paris: PUF, 1987.
- MERRIAM, S. B. Case Studies as Qualitative Research. In: MERRIAM, S. B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998. p. 26-43.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAR, 2002.
- MULLER, Pierre. L'analyse Cognitive des Politiques Publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**. Vol. 50, n. 2, p. 189-2007, avril 2000.
- \_\_\_\_\_. **Les Politiques Publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1990, Collection Que Sais-je? Tradução realizada por Dinah Tinôco, sem autorização.
- \_\_\_\_\_. Um Schéma d'analyse des Politiques Sectorielles. **Revue Française de Science Politique**. Vol. 35, n. 2, p. 165-189, 1985.
- SALINI, Talita Sheila. Políticas Públicas e Desenvolvimento Turístico Regional na Região de Blumenau, SC: perspectivas e desafios sociais para a sustentabilidade. 2008. **Dissertação** (mestrado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Regional de Blumenau, Santa Catarina, 2008.
- SALTO, Mónica Goded. El Impacto Del Turismo sobre El Desarrollo Económico: El caso de Argentina. Departamento de Economía Aplicada I. Economía Internacional y Desarrollo. **Tesis** (Doctoral). Universidad Complutense de Madrid: Madrid, 1998.
- SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1994.