



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO
MESTRADO EM TURISMO

Pamela de Medeiros Brandão

ANÁLISE DA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO

NATAL
2010

Pamela de Medeiros Brandão

ANÁLISE DA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Turismo.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Baldi.

NATAL

2010

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Brandão, Pamela de Medeiros.

Análise da rede política do turismo brasileiro / Pamela de Medeiros Brandão. - Natal, RN, 2010.
215 f.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mariana Baldi.

Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Turismo. Mestrado em Turismo.

1. Turismo - Dissertação. 2. Políticas públicas - Dissertação. 3. Rede política - Dissertação. 4. Análise de redes sociais - Dissertação. 5. Conselho Nacional de Turismo - Dissertação. 6. Plano Nacional de Turismo - Dissertação. I. Baldi, Mariana. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 338.246.027

Pamela de Medeiros Brandão

ANÁLISE DA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Turismo.

Natal/RN, 19 de fevereiro de 2010

Mariana Baldi, Dra. – Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Orientadora

Lissa Valéria Fernandes Ferreira, Dra. – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Banca Examinadora

Fernando Dias Lopes, Dr. – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Banca Examinadora

A todos os estudantes e pesquisadores que buscam no saber científico um instrumento singular para compreender a complexidade do fenômeno turístico.

AGRADECIMENTOS

Viajar pelo mundo do conhecimento em busca da compreensão do fenômeno turístico requer antes de tudo sair do ambiente cotidiano para melhor entender sua diversidade e sua complexidade. Requer reconhecer que o turismo, seja ele no campo empírico ou teórico, é o resultado das ações e das interações dos diversos atores que o produzem.

E neste estudo não seria diferente. Por isto, agradeço aqui a alguns destes atores que permitiram o sucesso de mais um dos trajetos desta viagem.

A Deus, por iluminar os meus caminhos, protegendo-me e dando-me forças, determinação e ousadia para lutar pelos meus sonhos a despeito dos momentos difíceis, das fadigas e decepções.

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte, ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas, ao Departamento de Administração, ao Programa de Pós-Graduação em Turismo, a Coordenação do Curso de Turismo, aos seus funcionários, servidores e bolsistas, por todo o suporte institucional que me proporcionaram enquanto estive viajando pela e na academia.

A CAPES, pela concessão da Bolsa DS que patrocinou estes dois últimos anos de viagem, permitindo dedicar-me a minhas pesquisas e a divulgação dos diários de bordos, seus resultados.

A todos os pesquisadores e estudiosos do turismo, que não se limitam a estudá-lo em um viés economicista, sou grata pelas reflexões e pelas pesquisas desenvolvidas nos últimos anos. Elas mostraram que além do horizonte existe um lugar em que a sustentabilidade é uma utopia realizável. É justamente para este destino que tenho embarcado.

A professora Mariana Baldi, minha orientadora, cuja competência científica me permitiu trilhar caminhos antes desconhecidos e viajar na busca do conhecimento. Durante essa viagem foi a bússola teórico-metodológica que indicou a direção e o azimute dos objetivos; foi o GPS fornecendo informações precisas e a segurança necessária para ultrapassar os obstáculos do percurso; e foi a guia capacitada e

dedicada que cruzou as fronteiras do acompanhamento e proporcionou uma verdadeira aventura, uma odisseia capaz de elevar a aprendiz ao título de mestre.

A professora a Professora Dinah dos Santos Tinôco, membro da banca do exame de qualificação; ao professor Fernando Dias Lopes e a professora Lissa Valéria Fernandes Ferreira, membros da banca examinadora da dissertação, que analisaram cuidadosamente os meus itens de viagem, carimbando o meu passaporte, elemento indispensável.

A professora Andrea Virginia de Souza Dantas, Coordenadora do Curso de Turismo, e a professora Lissa Valéria Fernandes Ferreira, cujo comprometimento, simplicidade e amor ao curso e a docência, me inspiram a preparar-me para o meu destino final chamado sala de aula.

Aos colegas do Mestrado, companheiros dessa viagem, especificamente a Ana Carolina Vilela Guimarães, Tatiana Moritz, Márcio Marreiro das Chagas, Karen Ann Câmara e Salete Gonçalves pela confiança e palavras de incentivo. Em especial a Karen pela luta diária travada em prol de nossos direitos; e a Salete pela amizade que transcendeu as esferas acadêmicas.

Aos meus alunos, pela troca de conhecimentos e discussões realizadas em torno da complexidade do fenômeno turístico. Eles me proporcionaram a bagagem necessária para embarcar nesta e nas próximas viagens científicas.

Aos meus pais, Cleanto de Castilho Brandão Filho e Denise de Medeiros Brandão, e a minha irmã Daiana de Medeiros Brandão, companheiros da vida, por todo o amor e por criarem a base e tranquilidade necessária para que eu possa me dedicar aos meus estudos e projetos, alçando vôos ainda maiores.

A minha tia, Silvia Letícia Alves de Medeiros Ribeiro, sempre disposta a ajudar-me em toda a minha trajetória acadêmica.

À Ivan do Carmo Machado, meu amiguinho, que mesmo distante tem se tornado o *seguro viagem* mais atuante em todos os trajetos que me dispus a trilhar, oferecendo-me palavras de incentivo e apoio incondicional nos momentos que mais precisei. ETA

A Andiará Paula de Souza Lemos, pela amizade, apoio constante e pela concessão das passagens aéreas (literalmente), que me permitiram viajar pelo país, coletando dados desta pesquisa e publicando artigos.

A Fernanda Mariana Abreu Santos, Edilene Adelino Pequeno e Aline de Lima Tibúrcio, companheiras de tantas viagens, pelos momentos de amizade compartilhados e pela ajuda imprescindível durante a elaboração deste trabalho.

A Brenno Costa, cuja competência técnica e prestatividade, permitiu a realização da Vídeo-Conferência na qualificação e defesa desta dissertação.

A Vanessa Branco pelo apoio e hospedagem em Brasília e por ter tornado a coleta de dados mais divertida.

Ao Ministério de Turismo pela concessão das entrevistas e pela disponibilidade em fornecer informações, nas pessoas de: Sérgio Flores de Albuquerque, Coordenador Geral de *Marketing* e Publicidade do Departamento de Promoção e *Marketing* Nacional; Fernanda Maciel Carneiro, Coordenadora Geral de Relações Multilaterais do Departamento de Relações Internacionais; Geraldo Bentes, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas Públicas; José Augusto Falcão, Diretor do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo; e em especial a Lena Brasil, Coordenadora Geral de Monitoramento e Avaliação do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo pela assistência durante a 27ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo.

A professora Jurema Dantas, Conselheira do CNT e presidente do Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria pela receptividade em Brasília, durante a Reunião do Conselho Nacional de Turismo. Em nome da qual agradeço aos demais conselheiros nacionais.

E a todos os outros viajantes que encontrei ou que me encontraram no meio do caminho, meu muito obrigada!!! Sem dúvidas exerceram influências significativas.

Falando apenas como indivíduo, sinto com intensidade que não devo-me envolver-me com pesquisa, a menos que ela prometa resultados que favoreçam as metas das pessoas afetadas e a menos que eu esteja preparado para dar todos os passos praticáveis para ajudar a transformar os resultados em ação.

(Gilbert White)

RESUMO

A dissertação analisa a influência das relações entre atores da Rede Política do Turismo Brasileiro que compõem o Conselho Nacional de Turismo no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo (PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010), centrando-se em dois principais tipos de interação: cooperação e intercâmbio de informações. Para tanto, o estudo parte do entendimento de que a concepção do turismo como um fenômeno humano, conforma-se como uma base conceitual imprescindível para a elaboração, implementação e análise de suas políticas públicas. A aplicação da Teoria de Redes e da Análise de Redes Sociais, funciona como uma ferramenta analítica, além disso, o uso dos conceitos de Rede Política (*Policy Networks*), permitiram interpretar por meio de aspectos diferenciados, a realidade social presente no turismo de forma mais precisa e detalhada. O estudo teve um corte seccional com perspectiva longitudinal e adotou o estudo de caso, permitindo aplicar o modelo de análise de redes sociais e a abordagem qualitativa. Através da pesquisa realizada, constatou-se que o processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo foi resultado da interação de uma complexa rede de atores públicos e privados, os quais compõem o Conselho Nacional de Turismo, e que o poder de influência deles se deu simultaneamente, mas não simetricamente, pela sua atuação/ intervenção nas reuniões, e pela posse de recursos econômicos e organizacionais. Assim sendo, o estabelecimento de parcerias e as trocas de informações entre os atores foram subjacentes ao processo de elaboração dos PNTs, tanto na percepção e inserção de problemas na agenda governamental, quanto na realização de propostas que os solucionassem, norteando assim a construção dos macroprogramas e programas contidos em ambos os planos investigados.

Palavras-chave: Política Pública de Turismo; Rede Política (*Policy Networks*); Análise de Redes Sociais; Conselho Nacional de Turismo; Plano Nacional de Turismo.

ABSTRACT

The dissertation examines the influence of relationships among actors from Brazilian Tourism Political Network who compose the National Council of Tourism in the drafting of the National Tourism Plans (PNT) - PNTs 2003/2007 and 2007/2010, focusing on two main types of interaction: cooperation and information exchange. Therefore, the study departed from the understanding that the concept of tourism as a human phenomenon is configured as an essential conceptual basis for the development, implementation and analysis of public policies. The application of Network Theory and Social Network Analysis serves as an analytical tool, in addition, the use of concepts of Policy Networks enabled to interpret, in distinct aspects, the social reality of tourism in a more precise and detailed way. The study had a cross-sectional with a longitudinal perspective and case study was adopted, thus enabling to apply the model of social network analysis and qualitative approach. Through the survey conducted, it was found that the drafting process of National Tourism Plans was the result of the interaction of a complex network of actors from public and private initiatives, who compose the National Council of Tourism, and that their power of influence came out simultaneously, but not symmetrically, for both their performance/intervention in the meetings, and the possession of economic and organizational resources. Hence, the establishment of partnerships and information exchanges among the actors were underlying to the PNT drafting process, both in problems perception and insertion in the government agenda, as in making proposals to solve them, thus guiding the construction of large programs and programs contained in both investigated plans

Keywords: Tourism Public Policy, Policy Networks, Social Network Analysis, National Council of Tourism, National Tourism Plan - PNT.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Fases teóricas do Turismo baseadas na teoria dos paradigmas de Thomas S. Kuhn	31
FIGURA 2 – Fases do processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.....	49
FIGURA 3 – Organograma do Sistema de Gestão do Turismo	81
FIGURA 4 – Processo 4P's.....	112
FIGURA 5 – Processo Agregado	116
FIGURA 6 – Estrutura da Gestão Descentralizada – Coordenação Nacional.....	123
FIGURA 7 – Macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 por grupos de atividades	168
FIGURA 8 – Macroprogramas e Programas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010	169
QUADRO 1 – Modelos de Análises de Políticas Públicas	54
QUADRO 2 – Vantagens e Desvantagens das redes segundo sua densidade	62
QUADRO 3 – Duas abordagens para o Estudo da Política de Redes	70
QUADRO 4 – Fases da Pesquisa	91
QUADRO 5 – Temáticas das Intervenções realizadas pela ABBTUR, FENAGTUR e CONTRATUH durante as reuniões do CNT, no período de 2003 a 2008.....	118

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
1.1 PROBLEMA.....	13
1.2 OBJETIVOS	17
1.2.1 Objetivo Geral.....	17
1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.3 JUSTIFICATIVA	18
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	22
2 AFINAL, O QUE É TURISMO?	25
2.1 TURISMO: CRESCIMENTO <i>VERSUS</i> DESENVOLVIMENTO	26
2.2 O TURISMO COMO FENÔMENO HUMANO	30
3 A PARTICIPAÇÃO DA REDE SOCIAL NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	39
3.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO TURISMO	39
3.2 A SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA ESTADO-SOCIEDADE NO TURISMO.....	43
3.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ESFERA PÚBLICA: O FIM E O MEIO DO DESENVOLVIMENTO	50
4 ANÁLISE DE REDES SOCIAIS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	53
4.1 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	54
4.2 ANÁLISE DE REDE SOCIAIS NO TURISMO	57
4.3 REDES POLÍTICAS (<i>POLICY NETWORK</i>).....	66
5 POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL: REFLETINDO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO	72
5.1 PODER LOCAL NA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO	73
5.2 A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PARA A PARTICIPAÇÃO DO PODER LOCAL NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO	75

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	89
6.1 CLASSIFICAÇÃO E MÉTODOS DE ABORDAGEM	89
6.2 FASES DA PESQUISA	91
6.3 ABRANGÊNCIA DO ESTUDO	92
6.4 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	95
6.5 LIMITANTES DA PESQUISA.....	99
7 O CONSELHO NACIONAL DO TURISMO NA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO	102
7.1 INTERVENÇÕES DOS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS.....	103
7.1.1 Participação dos Atores Privados.....	108
7.1.2 Participação dos Atores Públicos	123
7.2 COOPERAÇÃO E COMUNICAÇÃO	152
7.3 A PARTICIPAÇÃO DO CNT NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PNTs	158
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
REFERÊNCIAS.....	188
APÊNDICES.....	206

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 PROBLEMA

Ao confrontar a análise macroeconômica do setor de turismo – apresentada pelas pesquisas anuais de conjuntura econômica – realizada nos últimos anos (FGV/EBAPE, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009) com a compilação de dados estatísticos básicos, entre 2003 e 2007 sobre este setor do Brasil e do mundo (MTUR, 2008), percebe-se que a atividade turística vem batendo recordes a cada ano, tanto no que se refere aos movimentos de passageiros nos aeroportos, quanto pela receita cambial gerada.

Mesmo diante da crise financeira mundial¹, a economia do turismo brasileiro em 2009 continuou a crescer, ainda que em níveis inferiores aos anos antecedentes, fazendo com que seu desempenho se destacasse, apresentando resultados superiores, quando comparado a outros setores tradicionais.

Simultaneamente a este crescimento, os destinos turísticos brasileiros, por meio de iniciativas público-privadas, têm ampliado seus níveis e condições de competitividade, essencialmente no que se refere ao incremento na qualidade da oferta de produtos no mercado nacional e internacional. Tais fatos estão ligados à atividade turística como fonte indutora de crescimento econômico do país, mesmo que o desenvolvimento por ela proporcionado ainda encontra-se aquém de suas possibilidades.

Embora a atividade turística seja considerada parte integrante do setor privado, o Estado vem adotando “um papel progressivamente mais ativo no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento” (HALL, 2001, p. 184), considerando que o seu progresso reflete no desenvolvimento do país e de suas regiões.

A participação mais ativa do Estado na gestão do turismo brasileiro inicia-se com mais proeminência com a criação do Ministério de Turismo em 2003, e com a implantação da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado

¹ De acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), este foi um período de incertezas que conduziu a uma das mais baixas progressões de crescimento da economia mundial, desde a Segunda Grande Guerra. Se por um lado a crise se constitui como entrave às viagens internacionais de grandes distâncias, e inesperadamente como um inibidor das viagens de curta distância, por outro lado, induziu o aumento das viagens do setor rodoviário no território brasileiro.

Federal que permitiram promover a consolidação dos Pólos Turísticos mais competitivos face às melhorias financiadas pelo Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR); norteadas pelos dois últimos Planos Nacionais de Turismo: PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010.

Em ambos os planos – tidos como instrumento de gestão e planejamento – foram estipuladas metas que conduzem o desenvolvimento da atividade turística, através de medidas e ações estratégicas que objetivam promover competitividade. As metas estipuladas denotam nitidamente seu enfoque econômico, ressaltando a carência de propostas que partam da compreensão do turismo enquanto um fenômeno humano e, assim sendo, possa buscar a ampliação das liberdades humanas, tida por Sen (2000) como o fim e o meio do desenvolvimento.

Estes planos são os principais instrumentos da ação pública relativos ao turismo no Brasil, e refletem a Política Nacional do Turismo, que pauta-se em um modelo de gestão descentralizada, democrática e participativa. Suas medidas são fruto da elaboração e implementação de políticas públicas que visam o desenvolvimento. O resultado apresentado em relatórios processuais e finalísticos, são produto da avaliação destas políticas.

Analisá-los não é apenas apreender em que medida as ações elaboradas e implementadas pelas políticas públicas de turismo atingiram as metas traçadas. É rever cada um dos passos dados, ponderá-los, e mais do que isso, verificar quais os aspectos e fatores que os limitaram ou os possibilitaram.

Sabe-se que existem poucos estudos concretos que forneçam análises da política pública de turismo brasileira. Até mesmo porque as “Políticas Públicas e Turismo sempre foi assunto pouco abordado em toda a bibliografia nacional do turismo e das áreas afins, talvez porque somente nos últimos anos o turismo começa a ser tratado como assunto prioritário no Brasil.” (PECCIOLI FILHO, 2006, p. 5). Como também, só em 1996, o turismo passa a ser regido por uma política pública de turismo formalmente instituída através de um documento norteador² (DIAS, 2008).

A maioria dos estudos que abordam a questão das políticas públicas do turismo brasileiro (FERRAZ, 1992; BECKER, 1999; PEREIRA, 1999; CRUZ, 2001;

² O documento “Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999” apresentava um conjunto de diretrizes, estratégias, objetivos e ações formuladas e a serem executadas pelo Estado (DIAS, 2008).

SOUZA, 2002; BARRETO; BURGOS; FRENKEL, 2003; BENI, 2006; DIAS, 2008; dentre outros), geralmente concentra-se em investigar o percurso histórico e a evolução do turismo no âmbito das políticas públicas; apontar as etapas de elaboração e os elementos que compõe a política pública nacional do turismo; definir o papel e a influência das políticas públicas no turismo e suas consequências. Tratam-se de abordagens didáticas, motivo pelo qual servem de guias e subsídios para novas investigações acadêmicas, contribuindo para uma melhor compreensão sobre a necessidade de revelar a importância da política para o desenvolvimento turístico e suas atividades.

Percebe-se, entretanto que tais estudos não oferecem uma análise crítica aprofundada sobre estas políticas, apresentando limitações, tanto pelos objetivos em si, quanto pela incipiência de instrumentos e de métodos de análise e de investigação. No que se refere às análises realizadas pelos organismos governamentais, este quadro se agrava, pois estes apresentam uma simples mensuração de resultados e impactos referentes a metas e objetivos delineados por seus planos.

Outros estudos apresentam enfoques em áreas específicas dos campos científicos de seus interesses. Como por exemplo, os que realizam análises tendo como referências os espaços e os territórios (CRUZ, 2001; FONSECA, 2005; FRATUCCI, 2008; GOMES; SILVA; SANTOS, 2008; entre outros). No geral, a maioria tem negligenciado a concepção do turismo como um fenômeno humano e complexo e, conseqüentemente, o homem e suas redes de relacionamentos.

No entanto, diversos autores (HALL, 2001; MOLINA, 2001; BARRETO, 2005; DREDGE, 2006; BENI, 2006; RUSCHMANN, 2006; CORIOLANO, 2006; FRATUCCI, 2008) têm enfatizado continuamente os aspectos relacionais e participativos do planejamento turístico e das políticas públicas de turismo. Ao considerarem a importância dos relacionamentos, corroboram com as argumentações de Powell e Smith-Doerr (2003), que reconhecem as redes como elementos constitutivos que sustentam ou rompem as transformações sociais e as instituições econômicas.

De forma que “as origens das redes e os tipos de recursos que os atores trazem para o relacionamento são claramente cruciais” (POWELL; SMITH-DOERR, 1994, p. 393) para conduzir a melhores práticas de planejamento integrado e a solução de problemas complexos que envolvem o turismo e o desenvolvimento

sustentável diante da adoção de políticas e de planos que utilizem a noção de colaboração, argumentação, diálogo (FISCHER; FORESTER, 1993), e participação.

Neste sentido, o planejamento e as políticas de turismo tornam-se fatores cada vez mais integrados pela interação dinâmica multi-ator que é caracterizada pela complexidade e desigualdade, e pelos recursos diferenciais de poder e de troca de informações entre agentes e organismos (DREDGE, 2006).

Estudos sobre políticas públicas, utilizando a análise de redes ainda são incipientes. Todavia, nos últimos anos, tem aumentado este tipo de estudo, permitindo uma compreensão teórica mais profunda de certos aspectos do desenvolvimento e de gestão turística (DREDGE, 2006). Esse fato revela a necessidade de se desenvolver a teoria de redes como um instrumento para analisar a interdependência das políticas de turismo, e de aproveitar a gestão de oportunidades de modo mais aprofundado, promovendo assim, entendimentos mais reflexivos das relações dinâmicas ao longo do tempo e do espaço.

Com efeito, não faz sentido pensar em políticas públicas de turismo sem pensar na interação dos atores distribuídos em suas respectivas estruturas governamentais, cujas ações exercem papel fundamental nos resultados das iniciativas e dos programas de desenvolvimento regional. Isso mostra que tais resultados são determinados pelo contexto social no qual estão implementados, e assim sendo, evidenciam a importância de desenvolver análises das redes sociais em turismo.

Desse modo, o estudo das relações que os atores estabelecem através de suas interações uns com os outros, revelam informações e conhecimentos capazes de gerar soluções integradas de desenvolvimento sustentável (ALMEIDA; D'IPOLITTO, 2008), bem como explicar as políticas públicas específicas do setor, através de investigações das interações entre os atores envolvidos.

A relação entre os atores e a política pública é evidenciada por Subirats (1994), ao afirmar que o processo de elaboração de toda política pública implica em decisões e interações entre os indivíduos, grupos e instituições que são influenciadas sem dúvida pelas condutas e pelas disposições de um conjunto de indivíduos, grupos e instituições afetadas.

Diante dessa visão, a integração destes atores nas políticas públicas, quer seja na identificação dos problemas que devem compor a agenda governamental, na formulação da política, nos processos de tomada de decisão, na

implementação ou na evolução das ações desencadeadas (SUBIRATS, 1994), apresentam o poder de influenciar na expansão das liberdades humanas na medida em que interferem no rendimento, na qualidade da política aplicada e na efetividade de sua implementação (MAYNTZ, 1978; SCHNEIDER, 1987 *apud* SUBIRATS, 1994).

Com base nestas considerações e em reconhecimento ao papel que a rede social possui, eis o problema investigado neste estudo:

Qual a influência das relações entre atores da Rede Política do Turismo Brasileiro no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo (PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010)?

Para responder esta questão, utilizar-se-á a análise de redes, um modelo que, conforme Tinôco (2008), considera a multiplicidade dos atores envolvidos na política pública, cujas interações desempenham importante contribuição para a análise da ação pública. A utilização deste modelo se justifica pela própria complexidade do fenômeno turístico e das políticas públicas, marcados pelas inter-relações estabelecidas entre um elenco relativamente grande de atores, quer sejam políticos ou não.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a influência das relações entre atores da Rede Política do Turismo Brasileiro no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo (PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010), centrando-se em dois principais tipos de interação: cooperação e intercâmbio de informações.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Elencar as atividades de cooperação estabelecidas entre os atores durante este processo;

- b) Verificar os limites e as potencialidades do domínio da rede de comunicação na troca de informações relevantes para a percepção do problema e na formulação dos planos;
- c) Compreender como os relacionamentos entre os atores investigados influenciaram na formulação dos planos nacionais de turismo.

1.3 JUSTIFICATIVA

O atual contexto no qual o turismo está inserido – marcado pela mudança de paradigmas referentes principalmente a questão do desenvolvimento sustentável e das emergentes preocupações com os impactos negativos causados pela atividade turística tem levado esse setor a um contínuo repensar sobre suas estratégias, de maneira a que venha contribuir para o desenvolvimento sustentável das localidades sobre a qual é realizado, visando alcançar melhores níveis de excelência.

Neste sentido, ao considerar o papel ontológico do ser humano enquanto criador de melhores realidades, destaca-se o processo educativo formal desenvolvido pelas universidades que devem “poder exprimir-se como toda a independência e responsabilidade acerca de problemas éticos e sociais como uma espécie de poder intelectual necessário para ajudar a sociedade a refletir, compreender e agir.” (DOLORS *et al*, 1999, p. 150).

Assim sendo, recai sobre os cursos superiores em turismo a competência de formar gestores aptos a adotar medidas que melhor promovam o desenvolvimento do turismo, bem como desenvolver pesquisas científicas que busquem apreender as principais inquietações do setor.

Contudo, cabe ressaltar que os cursos de formação superior em turismo no Brasil são recentes comparando-se a outras áreas de estudo, principalmente no que se refere à Pós-Graduação em Turismo. E que estes ainda se encontram em processo de desenvolvimento, numa busca pela sua consolidação em termos de qualidade, reconhecimento e de autonomia, mesmo diante do crescimento significativo em termos de números de cursos criados em instituições de ensino superior (IES) em todas as regiões.

Este fato leva à constatação de que o nível das produções científicas em turismo remete-se a esta realidade, e que, portanto, encontra-se numa fase elementar, mesmo considerando a existência de relevantes constructos na área. De maneira que a pesquisa em turismo se constitui um problema em formação, cabendo-a buscar subsídios para o seu aprimoramento, bem como melhor compreender a realidade social sobre a qual é construída. Assim sendo, é necessário que a pesquisa faça com que seus resultados sejam transformados em ações que favoreçam a vida das pessoas afetadas.

Diante deste cenário, ratifica-se a relevância teórica desta dissertação, perante a necessidade de investigação e da existência de diversas questões e temas sobre os quais se tem conhecimento incompleto, tais como o uso da Teoria de Redes Sociais nas investigações sobre as políticas públicas de turismo.

“Na verdade, são muito raras as análises da ciência política de forma mais geral que utilizam redes como método [...] quase sempre quando se fala em redes, o uso é meramente metafórico”. (MARQUES, 2006, p.7)

Embora os aspectos relacionais e sua influência sejam referenciados por diversos autores (HALL, 2001; MOLINA, 2001; BARRETO, 2005; DREDGE, 2006; BENI, 2006; RUSCHMANN, 2006; CORIOLANO, 2006; FRATUCCI, 2008), os estudos sobre políticas públicas, utilizando a análise de redes, ainda são incipientes (DREDGE, 2006). Este é um campo de estudo recente e pouco desenvolvido no Brasil, em qualquer que seja a área, principalmente no que se refere a estudos que analisam as dinâmicas do Estado e as relações entre esse e os demais atores no interior de uma comunidade de política pública específica (MARQUES, 2006).

No entanto, a teoria de redes se apresenta como uma lente para entender as políticas públicas de turismo, de modo mais aprofundado e reflexivo, principalmente ao considerar que o fenômeno turístico é marcado pelas interações multi-ator.

A aplicação da Teoria de Redes Sociais e da Análise de Redes Sociais se conforma como uma ferramenta heurística útil para a organização e compreensão das políticas públicas, pois permite melhor visualizar e interpretar a realidade social presente no turismo de forma mais precisa e detalhada, e conseqüentemente a tomar decisões mais rápidas (DREDGE, 2006).

Além disso, esse tipo de análise também permite ampliar a percepção humanística do fenômeno turístico, considerada por Sampaio, Gândara e

Mantovanelli Jr. (2003) como uma base conceitual imprescindível para a implementação de políticas públicas que superem a racionalidade utilitarista e economicista. Dessa maneira, é possível perceber que:

[...] a força da análise de redes sociais está na possibilidade de se construir estudos muito precisos em termos descritivos sem impor uma estrutura a priori à realidade e aos atores, criando um tipo muito particular de individualismo relacional [uma vez que] este tipo de análise permite a realização de investigações sofisticadas e diretas sobre os padrões de relação entre indivíduos e grupos, aproximando-nos dos tão decantados microfundamentos da ação social sem a perda de visão da estrutura. (MARQUES, 1999, p. 47).

Neste prisma, Powell e Smith-Doerr (1994), defendem que as pesquisas de redes apresentam questões fundamentais para o mundo teórico e prático, principalmente ao conjecturar que no século XXI o poder competitivo não se apoia na habilidade de controlar recursos, nem nos adeptos de recompensas, muito menos em causar danos aos concorrentes. Mas sim, e notoriamente, no acesso a informações, recursos e parceiros.

De acordo com Powell e Smith-Doerr (1994, p. 393-394):

[...] se as redes tendem a ser uma pedra angular de uma sociologia econômica revitalizada, então nós precisamos muito de teorias e evidências com relação as suas características de desempenho [até mesmo porque] no tão mencionado mundo real, do lado de fora da academia, os desafios de competição em uma economia global irão ocasionar formas de redes ainda mais proeminentes.

Neste ponto, depara-se com a relevância empírica da investigação ora realizada, pelo fato desta possibilitar a construção de novos indicadores para a avaliação e interpretação dos relacionamentos entre atores da rede social do turismo, bem como fornecer evidências para tomar decisões mais conscientes, baseada na efetiva compreensão da realidade.

O conhecimento produzido pela análise da Rede Política do Turismo Brasileiro fornece bases para o desenvolvimento futuro de uma nova metodologia de elaboração de políticas públicas, cuja aplicabilidade permite efetivar a participação dos atores sociais no processo decisório da gestão pública do turismo, especificamente no que tange à elaboração das políticas públicas de modo integrado, auto-organizado e baseado nas realidades em que estão imersos.

Precipuamente, esta pesquisa vem abrir novos horizontes para o estudo dos relacionamentos entre os atores públicos e privados que compõem a Rede

Política do Turismo Brasileiro, para que a efemeridade das interpretações da ação do Estado sejam superadas e sejam discutidos os efeitos da complexa interação e interdependência destes durante a elaboração dos Planos Nacionais de Turismo.

Portanto, o presente estudo vem atender aos interesses e inquietações³ do setor turístico, ao fornecer subsídios que ajudem a concretizar ações necessárias para o desenvolvimento sustentável do turismo no Brasil e para a melhoria dos níveis de desempenho da atividade turística. Para os quais se fazem imprescindíveis a consolidação de uma gestão democrática e participativa, e a adoção de práticas/conduas que visem à inclusão social em todas as suas dimensões.

Assim, a pesquisa realizada demonstra sua aplicabilidade e senso prático, por enfatizar a importância dos aspectos relacionais na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas de turismo, buscando desvendar condicionantes e potencialidades para a integração e coerência dos objetivos propostos pelos planos nacionais.

Considerando ainda que a necessidade da pesquisa está relacionada com a necessidade compulsiva de crescimento do *Homo sapiens*, um outro aspecto a ser focado diz respeito ao interesse, enquanto pesquisadora, de promover uma contínua renovação dos conhecimentos adquiridos através das leituras e pesquisas⁴ realizadas durante a trajetória acadêmica e docente na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), face ao desafio intelectual contínuo. Portanto, com a

³ O desenvolvimento sustentável do turismo apresenta-se como um produto da vontade política de diversos atores tais como os turistas, a população local, os empreendimentos turísticos, as instituições públicas e privadas, as associações e cooperativas, dentre outros que compõe a rede social do turismo. Constatadas perante a participação em discussões realizadas em seminários e congressos em âmbito local, regional e nacional. Como também nas discussões realizadas pela participação em Conselhos e fóruns, grupos de estudos e pesquisas, e em sala de aula, com os alunos do Curso de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

⁴ Entre estas pesquisas, se destaca a intitulada “Contribuições ao desenvolvimento turístico local sustentável: a dimensão sociocultural na perspectiva da sociedade natalense”, realizada em 2006, que constatou que são poucas as contribuições socioculturais percebidas pela população local e auferiu um nível de contribuição ao desenvolvimento local sustentável insatisfatório. Dentre os vários fatores analisados nesta pesquisa, a baixa participação da população nos processos de desenvolvimento seja em programas ou treinamentos de turismo ou na elaboração de alguma política pública nesta área, revela-se como uma das mais intrigantes lacunas a serem preenchidas. De modo, que suscitou na pesquisadora a necessidade de aprofundar estas questões, analisando a participação dos atores sociais nas políticas governamentais de maneira a possibilitar, posteriormente, um comparativo com a perspectiva da sociedade, dando prosseguimento aos estudos desempenhados.

realização deste estudo, será possível posteriormente analisar a interação entre Estado e sociedade, dando espaço para que os dois campos se interpenetrem.

Ademais, cabe lembrar que a pesquisa científica se revela como um instrumento singular na busca do conhecimento sobre a complexidade do fenômeno turístico. Resignificá-lo, promover um novo olhar sobre a realidade social em que ele se insere, e assim direcioná-lo para o desenvolvimento na dimensão humana, é dever dos estudiosos e pesquisadores do setor, que não se limitam a estudá-lo em um viés meramente econômico. Dessa forma, este estudo conforma-se em mais um argumento desta defesa.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para sistematizar as discussões apresentadas nesta dissertação de forma mais adequada, o trabalho foi dividido em oito capítulos, sendo o primeiro compreendido por esta introdução composta pela problemática que fundamentou a pergunta de partida; pelos objetivos que nortearam a pesquisa; e pela relevância teórico-empírica da escolha do tema e da realização do estudo.

O capítulo 2 – AFINAL, O QUE É TURISMO? – realiza uma reflexão teórica que objetiva compreender o turismo como um fenômeno humano e complexo, à luz das literaturas pertinentes, de modo que seja possível avançar no campo do conhecimento e ser capaz de contribuir na produção e esclarecimento de novas teorias. Para tanto, o capítulo subdivide-se em dois tópicos: o primeiro traz reflexões sobre o crescimento e o desenvolvimento do turismo, enfatizando a necessidade de se adotar modelos de desenvolvimento de cunho humanista, em atendimento ao novo turismo; e o segundo apresenta uma breve discussão filosófica e epistemológica do turismo, o conceituando como um fenômeno humano.

A partir da compreensão da dimensão humana do fenômeno turístico, inicia-se o capítulo 3 – A PARTICIPAÇÃO DA REDE SOCIAL NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO – que analisa como a participação da rede social nos processos decisórios na administração pública pode contribuir na promoção do desenvolvimento sustentável. Este capítulo divide-se em duas abordagens principais: a Intervenção do Estado no Turismo e a Superação da Dicotomia Estado-

sociedade, de modo que juntas permitem evidenciar a participação social como o fim e o meio do desenvolvimento, face às contribuições possibilitadas por uma gestão democrática, descentralizada e participativa.

O capítulo 4 – ANÁLISE DE REDES SOCIAIS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO – apresenta a análise de redes como um modelo adequado às avaliações de políticas públicas de turismo, por apresentar características condizentes com as peculiaridades do fenômeno turístico. Divide-se em três subitens: o primeiro identifica os três modelos de análises utilizados, seus principais limites e possibilidades na avaliação de políticas de turismo; o segundo apresenta a Análise de Redes Sociais, realizando uma discussão conceitual que elucida a compreensão de alguns termos inerentes à teoria de redes, distinguindo as duas principais abordagens literárias: redes como forma de governança e redes como forma de análise; e o terceiro subitem realiza uma explanação teórica sobre o conceito de Redes Políticas (*Policy Networks*), no intuito de ampliar as perspectivas de análises, e assim contribuir para o avanço da discussão teórica e metodológica sobre o uso dos conceitos de redes no âmbito do turismo. Tais conceitos fornecem balizas teóricas interessantes que possibilitam um refinamento analítico para compreender o fenômeno estudado.

O capítulo 5 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL: REFLETINDO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO – apresenta inicialmente o Poder Local como um componente da Rede Política do Turismo Brasileiro, que necessita ampliar seus níveis de participação. Posteriormente, faz-se um breve percurso pela evolução da Política Nacional de Turismo Brasileiro, enfatizando a inserção do modelo de gestão pública descentralizada e participativa, frente à criação de fóruns e conselhos estaduais e municipais. A partir de alguns dados secundários oferece uma reflexão teórica sobre a atuação do Poder Local através dos Conselhos Municipais de Turismo, detectando limitações quanto à participação daquele no Conselho.

Na sequência, o capítulo 6 refere-se aos PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS adotados em conformidade com os objetivos desenvolvidos por esta dissertação. O capítulo compreende a caracterização e métodos de abordagem do estudo; as fases da pesquisa; a abrangência do estudo em termos de população

e amostra; o plano de coleta de dados, explicitando os instrumentos e os procedimentos aplicados em cada fase; e por fim os modelos de análise utilizados.

O capítulo 7 – O CONSELHO NACIONAL DE TURISMO NA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO – em conformidade com os objetivos do estudo e com a aplicação dos procedimentos metodológicos, traz os resultados da pesquisa empírica realizada, procedendo à interpretação destes, e fazendo uma ponte entre eles e a Teoria de Redes Sociais. Apresenta inicialmente a análise das intervenções realizadas do CNT, no período de 2003 a 2008, por cada ator. E, posteriormente, reflete sobre o direcionamento destas intervenções, categorizando os temas das participações dos atores em grupos de problemas percebidos e inseridos nos Planos Nacionais de Turismo.

Por fim, apresentam-se no capítulo 8 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES – as principais conclusões retiradas das análises dos resultados, bem como as recomendações práticas e sugestões para a realização de futuros estudos.

2 AFINAL, O QUE É TURISMO?

Apesar do crescimento notório que a atividade turística atingiu na economia global e de sua participação cada vez mais acirrada no processo de desenvolvimento econômico de diversos países, na última década esta atividade vem passando por um processo constante de mudança e de evolução, influenciado pela dinâmica da própria sociedade e do contexto em que se insere. A dimensão humana do turismo, antes negligenciada, passa a ser evidenciada, tanto em termos teóricos como também empíricos, mesmo ainda que em níveis aquém de suas possibilidades e necessidades.

Se por um lado percebe-se o avanço da globalização e das tecnologias de informação e de transportes que estimularam o aumento do fluxo turístico, e conseqüentemente o nível de receita arrecadada pelo consumo desenfreado do turista inserido numa sociedade essencialmente capitalista, por outro lado, percebe-se que este mesmo turista passou a questionar, e até mesmo contestar, a maneira com que a atividade turística vinha e ainda vem sendo conduzida em muitas destinações.

O novo turista está preocupado com os emergentes problemas socioambientais que afetam diretamente o nível da qualidade de vida e bem-estar social, e por isso encontra-se atento às possibilidade de reduzir os impactos negativos causados pela atividade turística. E assim, conseqüentemente, ele passa a exigir do setor novos posicionamentos que vão contra as práticas do turismo baseado em modelos de desenvolvimento meramente economicistas e mercadológicas.

Concomitantemente, novos posicionamentos teóricos em relação ao turismo passam a ser defendidos, conduzindo-o a um contínuo repensar sobre seus conceitos, definições e estratégias, de maneira que este venha contribuir para o desenvolvimento sustentável das localidades em que é realizado, visando alcançar melhores níveis de excelência.

Exatamente por isso, são inúmeras as discussões realizadas em torno do conceito do turismo, mesmo que se mantenham ainda como um fator bastante controverso e em níveis elucidativos aquém de suas peculiaridades. Não significando que estejam de todo equivocadas, mas sim, insuficientemente compreendidas, quer sejam em termos teóricos quanto empíricos, até mesmo por

muitos dos estudiosos e profissionais que atuam na área e, sobretudo, pelos atores responsáveis pela elaboração das políticas públicas específicas do setor.

É justamente no limiar destas inquietações, que este capítulo realiza uma reflexão teórica com o objetivo de compreender o turismo como um fenômeno humano, à luz das literaturas pertinentes, de modo que seja possível avançar no campo do conhecimento de turismo, e assim ser capaz de contribuir na produção e esclarecimento de novas teorias.

A relevância desta discussão se justifica uma vez que o turismo ainda é, comparado a outras áreas científicas de estudo, um campo recente, em termos de investigações e de maturidade acadêmica, mesmo que tenha em curto período de tempo, passado por significativas evoluções. Diante do quadro complexo em que se insere os estudos, é preciso ter como ênfase o caráter social e humano do turismo, tal como argumenta Vieira (2004a), e centrar-se, assim como Panosso Netto (2007), cada vez mais numa discussão epistemológica e filosófica.

No que se refere às teorias de turismo, vale ressaltar que buscou-se utilizar autores, cujas obras encontram-se vinculadas à fase teórica “Novas Abordagens”, que conforme discorrido por Panosso Netto (2007) buscam superar o paradigma da Teoria Geral do Sistemas, e consideram o homem como o epicentro das discussões.

Para melhor sistematizar a discussão proposta, esse capítulo divide-se em dois tópicos principais: o primeiro realiza reflexões sobre o crescimento e o desenvolvimento do turismo, levando em conta a necessidade de se adotar modelos de desenvolvimento de cunho humanista, em atendimento ao novo turismo; e o segundo apresenta uma discussão filosófica e epistemológica do turismo, conceituando-o como um fenômeno humano.

2.1 TURISMO: CRESCIMENTO *VERSUS* DESENVOLVIMENTO

A atividade turística, principalmente nas últimas duas décadas, vem se consolidando como uma das atividades de maiores índices de crescimento (OMT, 2003)⁵, tendo importantes contribuições às economias locais dos destinos que a

⁵ Ver também os resultados apresentados pela Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo (2005-2009), compilação de dados estatísticos básicos sobre este setor do Brasil e do mundo (2003-2007), e outros estudos e pesquisas disponíveis em: <<http://www.turismo.gov.br/>>.

desenvolvem. Tal perspectiva tem levado historicamente diversas localidades a conceberem o turismo como uma “tábua de salvação no meio de uma tempestade” de desajustes sociais construídos por séculos. Entretanto, a despeito dos aspectos positivos ligados ao setor, é importante salientar também as incoerências que envolvem esta atividade, pois na mesma medida que gera impactos positivos, tem provocado, em contrapartida, impactos negativos que podem por em risco as condições de sobrevivência da comunidade, do meio ambiente e dos próprios empreendimentos turísticos (RODRIGUES, 1999; MONTANER MONTEJANO, 2001; OLIVEIRA, 2002; GOELDNER; RITCHIE; MCINTOSH, 2002; DIAS, 2003; BARBOSA, 2004).

Essa realidade atrelada às incertezas de um ambiente cada vez mais competitivo, e diante dos problemas socioeconômicos e ambientais globais, tem conduzido a um contínuo repensar sobre a eficiência do modelo de desenvolvimento de cunho meramente economicista, utilizado por muitos anos, e que ainda prevalece em diversos destinos turísticos. Isso se dá em função de uma nova percepção de desenvolvimento, promovido por um modelo mais humanista, no qual as necessidades e liberdades humanas ocupam lugar de destaque. Assim como assevera Vieira (2004a, p. 136):

De facto, o turismo economicista está já dar lugar ao turismo humanista, ao turismo de rosto humano. Nesta transformação, é o novo turista que marca o novo turismo, impondo um novo modelo de desenvolvimento e rejeitando as efêmeras, tímidas e infrutíferas tentativas de ressurreição e modernização do já gasto e irrecuperável modelo tradicional. Consequentemente, este modelo, onde o tipo de desenvolvimento turístico medíocre e ao estilo "mais do mesmo" imperava e que prevaleceu imutável durante décadas em certos destinos turísticos e que, ainda hoje, alguns pensam que se irá eternizar, deve ser, pura e simplesmente, abandonado e substituído.

Portanto, emerge diante das considerações do autor supracitado, a necessidade de se adotar modelos de gestão no turismo, que fortaleçam as atividades turísticas, de modo que estas promovam não apenas crescimento econômico, traduzido essencialmente na participação no Produto Interno Bruto (PIB), mas sobretudo, o desenvolvimento, quer seja na dimensão econômica, sociocultural e ambiental.

Nesses termos, refletindo sobre as definições apresentadas por Lemos (2008) ao estabelecer a distinção conceitual entre crescimento e desenvolvimento econômico, pode-se aludir que crescimento econômico promovido pela atividade

turística é resultado da capacidade produtiva do Sistema Turístico, sendo mensurado por indicadores quantitativos, como por exemplo, o produto agregado nas suas diferentes formas de aferição (PIB, receita gerada pelo fluxo turístico, arrecadação de impostos, taxas de ocupação hoteleira, dentre outros).

Baseando-se em Furtado (1983), o desenvolvimento econômico implicaria na irradiação do progresso econômico produtivo pela atividade turística para a maior parcela possível da sociedade civil, representadas prioritariamente pelos membros da população local.

O desenvolvimento econômico expressa as transformações econômicas, sociais e estruturais, através da melhoria qualitativa e do equilíbrio relativo ao meio ambiente (GOODLAND, 1989), de modo que prediz a promoção de melhores níveis de bem-estar social, ante a redução das desigualdades sociais, a ampliação do acesso social aos bens e serviços que necessitem ou desejem.

Assim, Garcia (1985) concebe como desenvolvimento, um processo proveniente da transformação das condições de vida da sociedade em sua totalidade, e não somente de membros, classes sociais ou grupos homogêneos como, por exemplo, os detentores dos meios de produção. Este autor explica ainda que o desenvolvimento só pode ocorrer à medida que for articulado um projeto político de uma nova sociedade, fundamentado numa mobilização autônoma da população enquanto protagonista, gestora, e beneficiária direta dessas operações estratégicas de mudanças.

Com base neste conceito, o desenvolvimento no turismo envolve essencialmente a integração de atores sociais, considerando que suas ações e decisões, quando tomadas em parceria e em conformidade com o contexto no qual serão aplicadas, promovem mudanças capazes de garantir não apenas melhorias de padrões econômicos, mas sobretudo, sociais e ambientais. Desta forma, principia-se que o mero acúmulo de capital não implica na melhoria da qualidade de vida da população local de um destino turístico, e assim, conseqüentemente, não implica em seu desenvolvimento econômico, e tampouco nas demais dimensões do desenvolvimento.

Tal compreensão parte da aceitação de que o crescimento econômico promovido pela atividade turística por si só não se configura como uma garantia para a geração de benefícios socioambientais, uma vez que estes são resultados quase sempre de ações realizadas por grupos de investidores e empreendedores,

detentores dos meios logísticos da atividade turística, tais como a hospedagem, transportes, alimentação e entretenimento. Assim, os benefícios da atividade ficam centrados nestes grupos homogêneos, excluindo os demais membros sociais e, conseqüentemente, coibindo o processo de desenvolvimento, até mesmo na dimensão econômica.

A ideia de desenvolvimento no turismo está associada diretamente aos impactos gerados pela atividade, bem como pelo modelo de desenvolvimento por ela adotado.

Dessa maneira, passa-se a perceber mesmo de forma incipiente, que o desenvolvimento no turismo assim como corroborado pelas abordagens de Sen (2000), deve partir de uma visão mais ampla das convencionais, permitindo uma apreciação simultânea dos papéis assumidos por todos os atores relacionados com o mercado turístico, com os governos, com autoridades locais, e pelos membros da comunidade, enquanto colaboradores do desenvolvimento dos destinos. E que estes se consolidem como atores pró-ativos e não apenas beneficiários passivos de insatisfatórias contribuições promovidas pela atividade turística.

Com bases nestas premissas, pode-se afirmar que a concepção adequada de desenvolvimento turístico a ser adotada pelos destinos e pelas políticas públicas não deve ter como objetivo preponderante o crescimento econômico, mas tê-lo como algo meramente útil e de proveito para a sociedade. Ou seja, deve ir além dos fluxos de demanda turística, das receitas e dos impostos arrecadados, das participações no PIB, além das taxas de ocupação hoteleiras e dos números de postos de trabalhos gerados. Mas, que estes sejam ferramentas que conduzam a melhoria da qualidade de vida e de oportunidades de liberdade, na qual a comunidade esteja na condição de agente, como “alguém que age e ocasiona mudanças e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com os seus próprios valores e objetivos.” (SEN, 2000, p. 33).

2.2 O TURISMO COMO FENÔMENO HUMANO

Em consonância com os novos modelos de desenvolvimento é necessário adotar novas concepções sobre o que se entende por turismo, como condição *sine qua non* para a sua própria evolução. Isso demanda uma análise mais ampla,

“considerando sempre que uma visão parcial e relativizada, sempre comprometerá a percepção do todo e, distorcionará^(sic) a compreensão do fenômeno de forma indelével.” (SAMPAIO; GÂNDARA; MANTOVANELI JR., 2003, p. 2).

Por muitos anos, desde as primeiras discussões literárias acerca desta temática, e até mesmo nos dias atuais, o turismo é visto como uma mera atividade econômica capaz de gerar novas receitas aos destinos que a desenvolvem, oriundas dos gastos gerados pelos turistas durante a sua permanência. A característica econômica, assim, se sobressaiu das demais, levando a uma concepção equivocada e fragmentada de seus conceitos e significados.

A dimensão econômica no turismo foi evidenciada diante a ideia, difundida pelos organismos internacionais de desenvolvimento, de que a atividade turística estava destinada a salvar as economias do Terceiro Mundo (BARRETTO, 2003). Essa ideia impulsionou, e ainda impulsiona, o aumento geométrico de destinos que se lançam neste setor a fim de auferir seu desenvolvimento através ou com ajuda dele (VALLS, 1996; OMT, 2005).

Uma visão ingênua, medíocre e economicista, contribuiu para que o turismo de massa se propagasse, em vistas à movimentação de capital e ao crescimento que ocasionava (BARRETTO, 2003).

Nesse sentido, o surgimento dos primeiros conceitos de turismo foram resultados da busca de satisfazer as necessidades da realidade em que ele se encontrava – o que acabou contribuindo para o seu empobrecimento, e restringindo a compreensão do fenômeno turístico apenas aos aspectos do campo tecnicista, colocando-o em um patamar de negação da dimensão histórica (SANTOS FILHO, 2005).

Ao considerar a dimensão histórica nos conceitos de turismo, torna-se proeminente discorrer sobre o seu percurso teórico. Para tanto, Panosso Netto (2007) apresenta suas reflexões filosóficas e epistemológicas que lhe permitiram dividir o turismo em três fases, conforme representado na Figura 1. Essa divisão mostra suas áreas de transição e os principais autores que as compõem, relacionando-as diretamente ao uso da Teoria Geral de Sistemas (TGS).

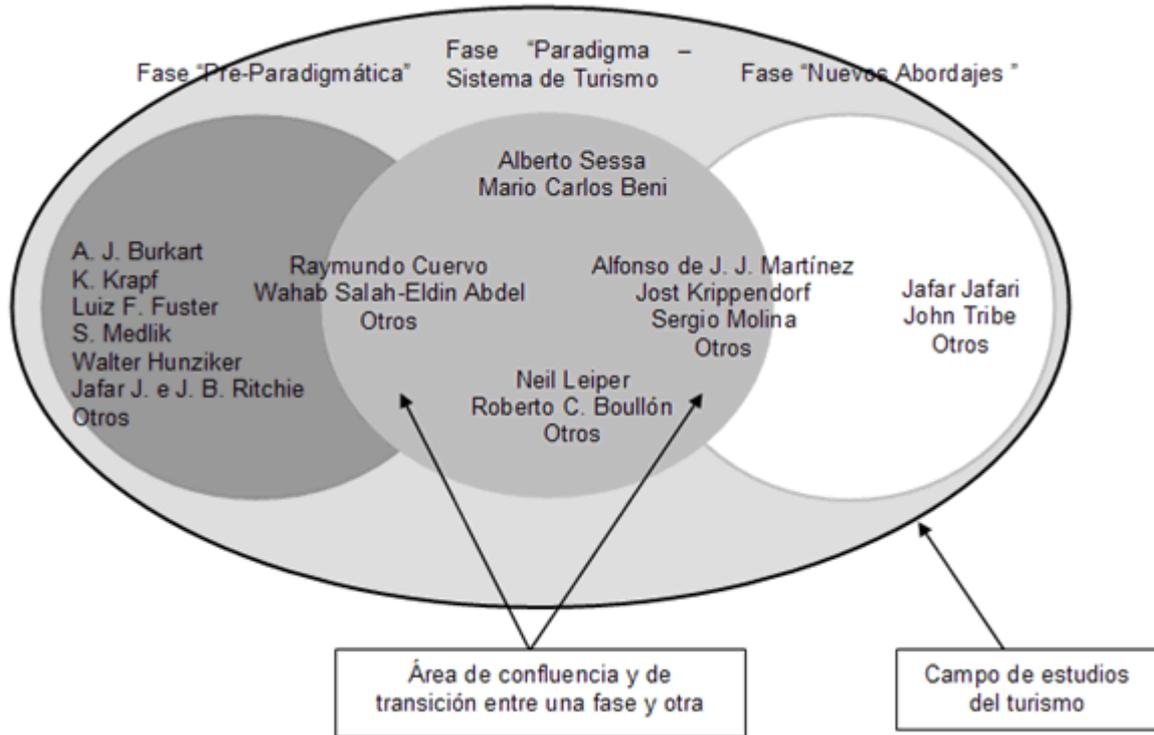


Figura 1: Fases teóricas do Turismo baseadas na teoria dos paradigmas de Thomas S. Kuhn.
 Fonte: Panosso Netto (2005 *apud* PANOSSO NETTO, 2007, p. 400).

Na 1ª fase (pré-paradigmática) as análises teóricas do turismo são realizadas sem fundamentá-las na TGS, passando por uma área de confluência e de transição, em que se começa a introduzir a proposta de analisar o turismo, tendo como base esta teoria.

Posteriormente, os estudos turísticos encontram-se numa segunda fase, chamada de paradigmática, na qual as análises realizadas são fundamentadas na TGS, que melhor explica a dinâmica do turismo, apesar de ainda conter elementos que dificultam a compreensão. Diante de sua grande difusão, alcance e utilização nos estudos da área, esta fase se constituiu no Paradigma Sistema de Turismo.

Dando sequência ao percurso teórico, surge uma nova área de transição, formada por autores que ainda fundamentam seus estudos na TGS, mas que demonstram em seus trabalhos propostas mais avançadas que estão se configurando quase como novas abordagens do turismo.

Por fim, o autor apresenta a terceira fase, que compreende novas abordagens que realiza uma análise diferente e inovadora do turismo, propondo esquemas e interpretações que buscam superar o Paradigma Sistema de Turismo,

quer seja por meio da reformulação da TGS aplicada ao turismo, quer seja, por meio da tentativa de recolocar o homem no centro da discussão do turismo. Vasconcelos (2005, p. 163) resume essas fases da seguinte forma:

[...] os primeiros conceitos dados sobre turismo surgiram nos moldes mecanicistas de nossa ciência e, portanto, geralmente reduziam-no a uma de suas facetas como, por exemplo, a econômica, geralmente mais enfatizada. Com o início da mudança de paradigma e a influência da visão de mundo holística, começaram a surgir novas abordagens, mais amplas, as quais começam a considerar suas várias interfaces.

Destarte, o conceito sobre turismo, enquanto resultado de um percurso histórico, não pode ser visto como algo estático, essencialmente por estar imerso no campo das ciências sociais e em constante processo evolutivo. Os conceitos são, segundo Santos Filho (2005, p. 1): “resultados de uma práxis configurada no âmbito da objetividade e subjetividade ganhando dimensões alternadas e até antagônicas, segundo as diferentes epistemologias que realizam a leitura da realidade social.”

Beltrão (2001) enfatiza ainda que a definição do turismo é dinâmica e modifica-se de acordo com o comportamento sociocultural e econômico da humanidade, bem como também é influenciado pelos objetivos traçados num dado momento.

Portanto, diante da atual realidade, adaptações conceituais tornam-se relevantes e imprescindíveis. Atualmente, “não se tem dúvidas de que o turismo supera, na sua essência, a perspectiva de uma atividade compensatória à neurose da pressão ou excesso de trabalho e geradora de mazelas societárias.” (SAMPAIO; GÂNDARA; MANTOVANELI JR., 2003, p. 2).

O turismo de hoje não é o mesmo de ontem, nem será o mesmo no amanhã.

O turismo mudou e evoluiu ao longo dos anos. Isto não ocorreu aleatoriamente, sempre esteve intrinsecamente ligado com as características da sociedade e o contexto econômico, social, político e cultural que o envolvia. É compreensível, portanto que, diante da globalização, da sociedade de consumo estabelecida, do avanço tecnológico dos meios de comunicação e transporte, o turismo da modernidade também tenha características novas. (OLIVEIRA, 2006, p. 21).

Características estas que torna inadmissível continuar a propagar conceitos incoerentes com as atuais conjunturas que envolvem o turismo. E é exatamente por isso que são constantes as discussões realizadas em torno do conceito do turismo, mesmo que se mantenham ainda como um fator bastante

controverso e em níveis elucidativos aquém de suas peculiaridades. Não significando que essas discussões estejam no todo equivocadas, mas sim, insuficientemente compreendidas, quer sejam em termos teóricos quanto empíricos, até mesmo por muitos dos estudiosos e profissionais que atuam na área e, sobretudo, pelos atores responsáveis pela elaboração das políticas públicas específicas do setor. O desconhecimento acarreta a inobservância de fatores que compõem o turismo e a atividade turística, e assim sendo, afeta diretamente nos efeitos de ambos.

Portanto, compreender o conceito do turismo é promover uma reflexão filosófica e epistemológica, de modo que seja possível avançar no campo do conhecimento de turismo e assim ser capaz de produzir, segundo Barretto (2004), novas teorias para auxiliar na aplicação de melhores técnicas e fundamentalmente, para a criação de novos paradigmas que possibilitem aspirar por um novo modelo de turismo.

Neste sentido, Panosso Neto (2007) afirma que se por um lado o turismo é uma experiência que não pode ser analisada desconectada do momento histórico e temporal em que se encontra, por outro é uma vivência e, como tal, depende da forma em que cada indivíduo vivencia esta experiência durante o momento em que se utiliza de bens, serviços e infraestruturas ofertadas aos turistas. É preciso enfatizar que essa é uma relação complexa e conflituosa que dificulta a definição do termo “turismo”, mas que, todavia, toda definição que se proponha deve levar em consideração a dicotomia de ser e não ser turista. O ser turista, como dito, dependerá da vivência em si.

Prosseguindo nesta reflexão filosófica, Panosso Neto (2007) esclarece que experiência é vivência, é também história; experiência é fenômeno. E que, portanto, turismo é um fenômeno de experiências vividas de formas, maneiras e anseios diferentes por parte dos seres envolvidos, tanto pelos turistas quanto pelos empreendedores do setor. E que por esta razão, é um fenômeno que deve ser visto como um todo conexo.

Nesta mesma linha de raciocínio, Fratucci (2000, p. 123, 130) apreende:

[...] o turismo como um fenômeno complexo, composto por um elenco relativamente grande de componentes que se relacionam e inter-relacionam constante e simultaneamente, dentro de uma lógica que inclui muitas incertezas e casualidades [reconstruindo o] conceito do turismo enquanto momento de encontro de alteridades, onde é possível a troca de

experiências socioculturais e do enriquecimento pessoal, tanto do turista como do anfitrião.

Moesch (2002, p. 9) corrobora com esta conceituação, afirmando que:

O turismo é uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, em cuja composição integram-se uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais.

Dessa forma, o turismo pode ser visto como uma busca da experiência humana fora do seu lugar de experiência cotidiana, que conduz ao homem conhecer a si mesmo e, conhecendo-se, construir sua identidade. Esta construção é resultado de uma complexa relação de intercâmbio de bens e serviços ofertados pela atividade turística com os desejos e expectativas subjetivas construídos pelo ser-turista-humano, que traz consigo sua carga cultural, sua história e experiências adquiridas antes, durante e depois da viagem (PANOSSO NETTO, 2007).

Os bens e serviços são fundamentos da prática turística, e assim sendo caracterizam o turismo como uma atividade econômica. No entanto, esses são matéria sem vida, sem valor em si mesmo, já que dependem do ser humano para estabelecer seu valor de uso. De tal forma que os aspectos humanos presentes nessa relação entre o ser humano e os bens e serviços, se sobressaírem dos demais, emergindo a condição intangível do fenômeno turístico e tornando-o algo que não pode ser construído, nem criado, apenas explicado e interpretado. (PANOSSO NETTO, 2007)

Assim, o turismo conforma-se como um “fato social total”, no sentido atribuído por Marcel Mauss, como apresentado por Banducci Jr e Barretto (2001, p. 82) e por Barretto (2003, p. 20), pois todas as esferas da vida social estão em contato, promovendo trocas compartilhadas através das relações estabelecidas entre os visitantes e os visitados.

“Pensar as trocas travadas de forma assimétrica entre os visitantes e visitados é de certa forma encarar o turismo como um grande articulador do contato dos diferentes, dos outros, de mercados que se conhecem e que se estranham.” (BANDUCCI JR.; BARRETTO, 2001, p. 82). É evidenciar a dimensão da experiência (PANOSSO NETTO, 2007) e a existência de sujeitos concretos no turismo que se articulam em redes de significados e que passam a compor o próprio turismo.

Nesse sentido, a dimensão econômica está inserida no turismo, afinal, a economia é inerente à própria sociedade, como também as demais dimensões (políticas, comunicacionais, educacionais, dentre tantas outras), mas este se compõe enfaticamente por “pessoas que interagem e ampliam o leque de contatos.” (BANDUCCI JR.; BARRETTO, 2001, p. 82).

Neste ponto, surge o seguinte dilema: o turismo é uma atividade econômica ou um fenômeno social? Essa questão tem conduzido a realização de muitos estudos, embora ainda não se tenha chegado a um consenso.

É justamente no limiar dessas inquietações que se defende uma distinção entre turismo e atividade turística. O turismo está relacionado à atividade turística, porém a atividade turística, não se configura como único componente do turismo. Este compreende também toda organização e gestão, bem como os relacionamentos entre a rede social em que está imerso, demonstrando a sua complexidade, e levando a ser conceituado como um fenômeno social.

Entende-se, que o conceito de atividade turística estaria atrelado especificamente à demanda e à oferta do deslocamento em si, relacionando a um processo produtivo que engloba necessariamente a prestação de serviços turísticos, aos gastos e consumos turísticos, tal como defendem os estudos que abordam a teoria econômica no turismo, tendo, desta forma, como preposto elementar, a relação de consumo mercantil, e sendo, por natureza, uma atividade econômica.

Assim sendo, conforme assevera Rebollo (1997) em termos similares, o turismo não é uma atividade econômica, mas sim uma prática social coletiva geradora de atividade econômica e de diversas manifestações econômicas. Em outras palavras, o turismo é um fenômeno social que gera a atividade turística. E, portanto, não podem ser concebidos como expressões sinônimas.

Em argumentação semelhante, Molina (2000, p. 52) defende que a indústria turística não é sinônimo de turismo, pois “o turismo é o todo e que uma das formas em que se manifesta é denominada indústria.” Mesmo que este autor, à luz da teoria geral dos sistemas, entenda neste momento, o turismo apenas como um segmento da atividade econômica, abre espaço para uma distinção conceitual do turismo.

Nestes termos, alude-se que a indústria turística seria a atividade turística em si, representada pelos empreendimentos turísticos, tais como as agências de viagens, as operadoras turísticas, hotéis e demais empresas especializadas, por

atenderem os princípios de uniformização, sincronização, concentração, maximização e centralização, propostos por Molina (2000). No entanto, estes não representam o turismo, como um todo.

Mesmo que Molina (2000) tenha entendido a expressão “indústria turística” como um modelo de turismo, e não como a “atividade turística”, reconheceu a insuficiência de tratar o turismo como uma indústria e propôs o modelo fenomenológico com o objetivo de compreender e globalizar o fenômeno turístico em sua complexidade, baseando-se na concepção humanista.

Ao se considerar a complexidade, busca-se um entendimento do fenômeno turístico a partir da objetividade e da subjetividade humana, rompendo os determinismos sistêmicos industriais. Para Morin e Le Moigne (2000) o paradigma da complexidade é o pensamento apto a reunir, contextualizar e globalizar, mas ao mesmo tempo, reconhecer o singular, o individual e o concreto. Ou seja, permite a generalização dos fenômenos, tal como a teoria sistêmica, mas permite também a análise das partes, típica da teoria da complexidade.

Trata-se de pensar o turismo, considerando a sua complexidade ontológica e de construir “a possibilidade de apreendê-lo como um fenômeno social complexo.” (MOESCH, 2004, p. 461).

Barretto (2004) explica que o turismo é considerado como um fenômeno por ser empiricamente observável; além disso, é social, porque diz respeito ao homem em sociedade, e que se encontra imerso em um processo histórico.

Todavia, o turismo não se constitui apenas como um fenômeno social, mas como um fenômeno múltiplo, de caráter social, cultural, comunicacional, econômico, entre outros, conforme defendido por alguns autores, mesmo que, de acordo com Sampaio, Mundim e Dias (2004), ainda não reconheçam sua complexidade e abrangência.

“O turismo é causa-efeito de uma dinâmica humana, incubando novos modos de agir, concomitantemente com modos de agir tradicionais que estão desaparecendo.” (SAMPAIO; GÂNDARA; MANTOVANELI JR., 2003, p. 14). “É um fenômeno que envolve, antes de mais nada, gente.” (BARRETTO, 1997, p. 2).

Se na atividade turística o processo produtivo, que é submetido às leis econômicas, é condição primária para a existência, “No turismo o epicentro do fenômeno é de caráter humano, pois são os homens que se deslocam e não as mercadorias.” (SESSA, 1983, p. 28-29).

Entretanto, da mesma forma que não se pode pensar no turismo somente como uma atividade econômica, não se pode pensar puramente como uma atividade social; sua definição deve compreender todas as suas multidensões (PANOSSO NETO, 2007).

Desse modo, o turismo é um fenômeno essencialmente humano, e como tal, complexo, imprevisível e em constante processo de transformação. Por ser realizado pelos homens em sociedade (BARRETTO, 2003), depende da existência de sujeitos que o pensem, gerenciem e executem. Como estes sujeitos mudam e são mudados em um ambiente cada vez mais competitivo, o fenômeno do turismo não é estático, nem passivo. Ao contrário, encontra-se numa célere metamorfose, que requer destes um pensamento estratégico que resulte em iniciativas criativas e inovadoras e, sobretudo, condizentes com princípios sustentáveis.

À guisa de conclusão deste capítulo, cabe ressaltar que ao realizar uma discussão conceitual sobre o turismo não se pretendeu apresentar uma definição sobre o termo, mas sim, e sobretudo, instigar a percepção de que o turismo encontra-se inserido em um contexto social, que não lhe permite ter uma definição estática e definitiva. Como também não permite aos pesquisadores e estudiosos do setor continuarem a propagar conceitos definidos em um terminado período temporal e histórico, como se fossem inflexíveis e irrefutáveis.

É nesse sentido que a sua compreensão parte de um processo evolutivo e contínuo da própria sociedade, e que por isso requer, antes de qualquer coisa, a inclusão da dimensão humana que lhe é peculiar, desatrelando a visão meramente econômica do fenômeno turístico.

Ao realizar a distinção entre turismo e atividade turística, permite-se apreender que o turismo está relacionado à atividade turística, porém a atividade turística, não se configura como único componente do turismo. Portanto, ao mesmo tempo em que o turismo se conforma como uma prática social, também se conforma como uma atividade econômica. Desse modo, ambas as vertentes apresentam significativas contribuições para o processo de desenvolvimento local e do turismo, que não devem ser rejeitadas.

Ao conceber o turismo como um fenômeno humano, não se prediz uma supremacia de nenhuma das dimensões, mas sim o reconhecimento que o turismo não se trata apenas e somente de uma atividade mercantil, e sim de um fato social total, no qual o homem e seus relacionamentos encontram-se no epicentro do

fenômeno turístico. Reconhece-se também que a compreensão da dimensão humana do fenômeno turístico, por muitos negligenciada, promove entendimentos mais reflexivos, principalmente no que se refere aos objetivos e programas de ações desenvolvidos no âmbito do planejamento e da gestão pública. Dessa forma se inicia uma nova era do turismo.

“A nova era do turismo [...] requer novos tipos de sistema de gestão, que respondam [...] aos diferentes desejos e necessidades dos clientes, com estratégias de desenvolvimento turístico, completas e claras.” (BISSOLI, 2001, p. 113). E ao mesmo tempo, requer a elaboração e implementação de políticas públicas que resultem em ações a ela relacionadas:

[...] de cunho científico-histórico, de enfoque organizacional, como o planejamento e a gestão do espaço local, de visão empresarial, da dimensão socioambiental [...], tais como de inclusão social e de conservação ambiental, dentre outras perspectivas. (SAMPAIO; MUNDIM; DIAS, 2004, p. 2).

Nesse sentido, as políticas públicas de turismo apresentam-se como o meio de se alcançar os objetivos do desenvolvimento tanto do turismo, quanto, e essencialmente, do desenvolvimento das localidades que desenvolvem a atividade turística e que dela dependem economicamente. De modo que são políticas específicas que atendem as necessidades específicas deste setor e da rede de atores sociais que nele estão imersos.

Por fim, ao admitir que a definição do turismo é dinâmica e que modifica-se de acordo com o comportamento sociocultural e econômico da humanidade, enfatiza-se que esta discussão não se encerra, pois a indagação: “Afinal, o que é o turismo?”, deve ser uma constante, não apenas entre os estudiosos, mas sobretudo, entre todos aqueles que fazem parte da rede social do turismo.

3 A PARTICIPAÇÃO DA REDE SOCIAL NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

O Estado em reconhecimento à importância da atividade turística para o desenvolvimento do país e de suas regiões, através da elaboração e da implementação de políticas públicas específicas para o setor turístico, expressa em ações estratégicas contidas em planos e projetos, tem contribuído significativamente para a promoção da competitividade dos destinos turísticos, e para a ascensão da atividade turística como um todo.

Entretanto, comumente, a detecção dos problemas sociais pelo Estado não condizem com a percepção daqueles que realmente são afetados por estes problemas – fato que denota a necessidade de ampliar a participação de todos os atores que compõe a rede social do turismo na administração pública, democratizando-a, e conseqüentemente maximizando os benefícios e reduzindo os impactos negativos da atividade turística. Isto porque a integração dos atores sociais nas políticas e nos planejamentos turísticos se constitui como uma estratégia de gestão capaz de criar vantagens competitivas para os destinos turísticos e conseqüentemente promover de fato o desenvolvimento.

Baseado nestas premissas, este capítulo analisa como a participação da rede social nos processos decisórios de administração pública, especificamente no que tange à elaboração e implementação das políticas públicas do turismo, pode contribuir na promoção do desenvolvimento sustentável.

Para melhor sistematização da proposta, a discussão divide-se em duas abordagens principais: a intervenção do Estado no turismo, e a superação da dicotomia Estado-sociedade, de modo que estas abordagens juntas permitem evidenciar a participação social como o fim e o meio do desenvolvimento, face às contribuições possibilitadas por uma gestão democrática, descentralizada e participativa.

3.1 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO TURISMO

Diante do notório crescimento que a atividade turística atingiu na economia global, o Estado tem modificado o seu papel, e ampliado cada vez mais

sua participação neste setor, considerando que o seu desenvolvimento reflete no desenvolvimento de um país, de uma região ou de um município. Portanto, a dimensão política do turismo é expressa pelo papel proeminente que o governo assume – em quaisquer dos seus três níveis – federal, estadual ou municipal, como também na integração destes.

Entre as áreas de envolvimento do Estado no Turismo, Dias (2008) baseado em vários autores e organizações (IUTO, 1974; HALL, 2001; OMT, 2003; BENI, 2000; SOUZA, 2002, entre outros) identifica a coordenação; planejamento; legislação e regulamentação; empreendimentos; incentivos; atuação social; e promoção do turismo, definindo-o como agente indutor do desenvolvimento da atividade turística e do desenvolvimento regional em diferentes graus.

Em face dessa premissa, faz-se necessário esclarecer que essa concepção não vê o Estado como agente provedor da atividade turística. Ela parte do reconhecimento de que este vem cada vez mais se posicionando como um agente indutor do desenvolvimento, de modo que o seu poder de intervenção não deve ser negligenciado, quer seja em termos empíricos ou teóricos.

Além disso, deve-se considerar que o turismo encontra-se imerso numa sociedade complexa e capitalista, marcada pela diversidade e adversidade na constituição e relação entre os atores que compõem a sua rede social, pois o Estado se apresenta como um mediador e articulador destes conflitos, buscando estimular o crescimento e o desenvolvimento da atividade.

Assim sendo, a notória intervenção do Estado no turismo, ou em quaisquer que sejam as outras áreas, é possibilitada pela elaboração e implementação de políticas públicas. As políticas públicas de turismo são ações governamentais que possuem o intuito de regular e organizar os conflitos oriundos da atividade turística, compreendendo uma série de recompensas simbólicas e serviços materiais, tais como infraestrutura básica, serviços e equipamentos turísticos, destinados à população local, aos turistas, aos empresários do setor e demais agentes sociais envolvidos com a atividade.

É preciso que se maximizem os benefícios da atividade, quer seja na dimensão econômica, ambiental ou sociocultural e, ao mesmo tempo, reduzir ou evitar os impactos e os conflitos que a atividade promove. Tais serviços, na maioria das vezes são financiados pelo ser-turista-homem, que contribui na geração de

receita por intermédio dos gastos oriundos do consumo turístico, como também pelos impostos arrecadados sobre os mesmos.

Com base em Dye (2005), é possível enfatizar que as políticas públicas em turismo podem: regulamentar comportamento do ser-turista-homem, evitando e coibindo comportamentos danosos, tais como a prostituição infanto-juvenil, o xenofobismo, o tráfico de drogas e a violência, bem como estimular a uma conduta sustentável e de respeito ao povo, à cultura e ao território; organizar burocracias do setor; possibilitar a distribuição mais equitativa dos benefícios da atividade com a sociedade, e assim promover o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida; ou ainda arrecadar impostos que resultem em investimentos públicos – ou todas essas coisas de uma só vez.

Vale ressaltar que a distribuição de benefícios não deve ser confundida com uma política de assistencialismo social, mas sim como uma política de estímulo à participação de todos os atores da rede social do turismo, e não apenas de grupos de interesses setoriais. E assim, efetivar o Estado como “defensor dos interesses gerais [...], interesses de toda a comunidade.” (HALL, 2001, p. 195).

Ao se conjecturar sobre a multiplicidade de interesses setoriais envolvidos no turismo, torna-se proeminente citar Rua (1998, p. 232) que define políticas públicas como “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos.” Em argumentação similar, Subirats (1994, p. 42) traz a seguinte definição: “um conjunto de decisões relacionadas com uma variedade de circunstâncias, pessoas, grupos ou organizações.”⁶

Diante destas definições, evidencia-se que a acuidade da política pública não se baliza apenas no diagnóstico do problema real ou potencial nem mesmo sobre as consequências que serão desencadeadas diante da ação ou não ação do governo. Mas, sobretudo, em considerar a relação entre os atores que percebem e que são afetados por estes problemas.

O relacionamento entre atores da rede social interfere na atuação da política (SUBIRATS, 1994), mesmo que existam diferenças de poderes, interesses,

⁶ Mesmo que a definição apresentada por Subirats (1994) reconheça que os atores (políticos, burocratas e privados) interferem na atuação da política, Souza (2006) afirma que o foco da maioria dos conceitos renomados sobre políticas públicas, está no papel do governo, negligenciando, em certa medida, as relações de conflitos e de poderes, como também as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e os demais atores que integram o processo das políticas.

ideologias e níveis de interações entre os mesmos (SOUZA, 2006). Mesmo que a intervenção pública seja caracterizada por institucionalidade, ou seja, amparada legalmente por programas, projetos, planos, metas e orçamento (RUA, 1998), não se deve continuar a negligenciar as relações de conflitos e de poderes, como também as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre o governo e os demais atores que integram o processo das políticas (SOUZA, 2006).

São justamente através da participação e cooperação entre tais atores que se ampliam as probabilidades de perceber problemas coerentes com a realidade social e, assim, propor ações estratégicas capazes de resolvê-los. Expandindo conseqüentemente as possibilidades de inibir, ou até mesmo impedir, o desenvolvimento, tido como um bem comum e objeto de interesse público.

Subirats (1994, p. 42) entende problema como “[...] uma insatisfação relativa a uma demanda, uma necessidade ou uma oportunidade de intervenção pública.” De modo que o problema é concebido não apenas por uma situação insatisfatória que esteja ocorrendo no momento da elaboração da política, mas também como uma situação que poderá vir a ocorrer, ou até mesmo intensificar-se, caso o poder público não intervenha.

Portanto, é preciso levar em conta que as políticas públicas não devem incidir-se exclusivamente sobre os problemas que estejam ocorrendo ou em níveis de evolução acentuados, mas sim, e essencialmente dos que ainda estejam por eclodir, ressaltando o papel governamental em anteceder-los através de medidas estratégicas, resultando em intervenções preventivas e não apenas corretivas.

Todavia, as políticas públicas de turismo originam-se de um modo geral, quando a atividade turística já existente e requer uma intervenção que conduza a formulação de planejamentos, planos, projetos e programas que visem executar ações estratégicas, permitindo o desenvolvimento turístico de um país ou de suas regiões (DIAS, 2008).

A prática usual tem sido elaborar políticas apenas quando a atividade turística já está em desenvolvimento. De tal forma que as políticas públicas de turismo, genericamente, surgem como resposta aos problemas causados pela ausência ou pela insuficiência de ações planejadas. Não existindo assim, com proeminência, uma postura e um pensamento estratégico o qual antecipe os possíveis cenários e, assim, busque evitar, ou ao menos minimizar a geração de impactos negativos promovidos pela atividade. Esta realidade está diretamente

relacionada à trajetória que o planejamento percorreu nas esferas políticas e institucionais dos países, bem como pela ascensão do turismo.

A adoção de uma política pública, posterior ao desenvolvimento da atividade, tem resultado, na maioria das vezes, na ausência de uma política pública formalmente instituída, mesmo quando a atividade turística já está em desenvolvimento. Todavia, Dias (2008) afirma neste caso, que a política do turismo existe, mesmo que incipiente, mal formulada, segmentada e setORIZADA, quando o Estado realiza alguma ação de intervenção, qualquer que seja.

O autor pressupõe assim, que para existir uma política pública tem-se como condição essencial a existência de uma ação de intervenção. Todavia, Dye (2005) afirma que “o não intervir”, também é uma ação, não obstante, esta seja resultado de um processo decisório, um processo de escolha.

Dye (2005) define políticas públicas como ações que os governos escolhem fazer e não fazer, no intuito de regular e organizar conflitos que ocorrem no seio da sociedade. O autor não se refere à ação do não fazer, no sentido de inércia, ou da mera omissão em resolver um problema social. Mas sim, no sentido de que analisando o problema, escolheu-se não interferir. Essa decisão torna-se uma ação ratificada pelos órgãos públicos e, portanto, uma política pública, mesmo que não formalizada.

Assim, ao considerar as ações governamentais na atividade turística, principalmente no âmbito da gestão e do planejamento, evidencia-se a necessidade de superar a dicotomia Estado-sociedade, estimulando a participação da rede social nos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas de turismo. Se essa superação se efetivar, ampliam-se os níveis de contribuições deste, para o desenvolvimento turístico sustentável.

3.2 A SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA ESTADO-SOCIEDADE NO TURISMO

Por trás de qualquer governo existem pessoas, e é sobre estas pessoas que as políticas públicas devem ser pensadas, demonstrando a amplitude da atuação destas políticas, e evidenciando a ligação estreita que se estabelece entre o

Estado e a sociedade, principalmente ao considerar o turismo como um fenômeno humano.

Esta evidência condiz com as transformações do Estado contemporâneo e a superação da dicotomia Estado-sociedade – conforme discutido por Subirats (1994), que afirma que o Estado Social se orienta desde um ponto de vista axiológico, representado pelos valores da personalidade individual e dos valores sociais –, como também baseado no ponto de vista ontológico, no qual se sustenta o critério de que não é possível pensar a existência humana abstraída de seus condicionamentos sociais.

Da mesma forma não se pode pensar em políticas públicas do turismo, sem considerar o homem e suas redes de relacionamentos. E assim sendo, ao se conjecturar modelos de gestão pública no turismo, deve inspirar-se na justiça social, com vistas a adotar medidas que resultem na “[...] construção perfeita da convivência humana” (GARCIA COTARELO, 1986, p. 15 *apud* SUBIRATS, 1994, p. 20), capaz de estimular a liberdade e a igualdade, conforme as diretrizes democráticas e sustentáveis.

No âmbito do turismo, a liberdade depende das oportunidades da sociedade em participar em todas suas esferas, quer sejam públicas e privadas. E assim, contribuir na resolução de problemas que afetam o seu bem-estar. É neste sentido que a sociedade não pode ser concebida como um fator externo ao Estado, e tampouco como o seu substituto, mas sim como um parceiro no cumprimento de suas funções.

Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002) compreendem que a política pública de turismo tem como função: definir os termos em que a operação turística deve funcionar; estabelecer atividades e comportamentos aceitáveis; fornecer uma direção comum e orientação para todos os interessados no turismo em uma destinação; e facilitar um consenso em torno de estratégias e objetivos específicos a serem adotados por um destino turístico. Através de um conjunto de regulamentações que permitam estruturar o campo de discussões, tanto públicas, quanto privadas sobre o papel assumido pelo turismo para economia e para a sociedade civil, bem como pelas contribuições que este pode promover para o desenvolvimento sustentável.

Barbosa e Zamot (2004) apresentam as considerações de Wanhill (1997) para evidenciar a relevância da adoção de políticas públicas para o desenvolvimento

sustentável do turismo. Para estes autores, as políticas públicas são responsáveis por determinar os vetores de crescimento da atividade e as ações do setor privado, principalmente a utilização de seus instrumentos que dizem respeito à demanda e à oferta.

Entre os instrumentos voltados para a oferta se destacam as questões de infraestrutura, como por exemplo, saneamento básico e transporte; as de superestrutura turísticas, como os meios de hospedagem, restaurantes, atrações construídas; e as de produtos turísticos. Já nos referentes à demanda⁷, se destacam o *marketing* e a promoção do destino, eventos, e monitoramento. Ambos os instrumentos recebem influência direta ou indireta da gerência governamental.

Neste sentido, as políticas públicas em turismo se revelam como alternativas de promoção do desenvolvimento sustentável, desde que as estratégias utilizadas estejam em consonância com os princípios e diretrizes da sustentabilidade. E baseadas em um equilíbrio entre a preservação do patrimônio natural e cultural, a viabilidade econômica do turismo e a equidade social do desenvolvimento.

Desenvolvimento sustentável é um processo orientado que contempla uma gestão global dos recursos com o objetivo de assegurar sua durabilidade, permitindo conservar nosso capital natural e cultural, incluindo as áreas protegidas. Sendo o turismo um poderoso instrumento de desenvolvimento, pode e deve participar ativamente na estratégia de desenvolvimento sustentável. Uma boa gestão do turismo exige garantir a sustentabilidade dos recursos dos quais depende. (DIAS, 2003, p. 73).

Além da sustentabilidade dos recursos naturais e culturais, exige-se também comprometesse com a sustentabilidade social do turismo, notoriamente para a promoção das liberdades substanciais de seus atores sociais (os trabalhadores do setor, a comunidade da região receptora, e o turista cidadão). Portanto, necessário se faz, adotar modelos de gestão social no setor turístico, que não se restrinjam, conforme assevera Zouain e Cruz (2004, p. 44), à perspectiva meramente tecnicista, alicerçados “no reducionismo e na fragmentação do ser

⁷ Diante a dimensão humana do turismo faz-se mister ressaltar que a demanda, não deve ser restringida apenas às necessidades dos turistas, um vez que estes são apenas um dos atores presentes na rede social.

humano como força de trabalho que, em decorrência, tem gerado resultados pouco satisfatórios, quiçá insatisfatórios, ou porque não dizer, nefastos, para a potencialização da satisfação motivacional do corpo funcional.”

O que se observa é que as ações, tanto públicas quanto privadas, voltadas para estes atores sociais, em quase sua totalidade, se resumem a programas de qualificação profissional, com vistas a atender uma necessidade de produtividade da atividade turística, desprezando, geralmente a dimensão do compromisso social coletivo. Tal fato ocorre, segundo estes autores, em função do engessamento da gestão de pessoas na esfera governamental; do nepotismo, troca de favores públicos e clientelismo para preenchimento das funções gerenciais; e da adoção de políticas de remuneração caracterizada por baixos salários.

Agindo assim, estar-se-á comprometendo:

[...] as perspectivas em relação ao comprometimento e ao autodesenvolvimento por parte de vários servidores públicos quanto ao padrão de excelência na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, bem como dos programas e das ações sociais referentes ao turismo. Ficam comprometidas, também, a consciência social e a sensibilidade dos que integram o corpo funcional das organizações privadas do setor quanto à sustentabilidade social do turismo. (ZOUAIN; CRUZ, 2004, p. 46).

Cabe ressaltar ainda, que o desenvolvimento do turismo sustentável como um processo de mudança qualitativo, apresenta-se como um “produto da vontade política que se expressa pelo planejamento e pela gestão, com a participação imprescindível da população local.” (DIAS, 2003, p. 78).

Assim, as políticas públicas específicas do turismo devem ter como meta, promover o direito da sociedade de participar da construção de um turismo sustentável, contribuindo para uma nova ética do setor, encarando os recursos sob a ótica de que constituem o patrimônio comum da humanidade.

Nesta perspectiva, tais políticas devem nortear o desenvolvimento de uma gestão e de uma prática aberta aos interesses sociais e à construção de novas formas de decisão política e de interações entre os organismos públicos e a sociedade civil. Conforme assevera Dias (2008, p. 123):

[...] um aspecto importante a ser considerado na elaboração de políticas públicas é a participação da sociedade [e] atualmente, há uma reinterpretação do significado do “público” implicando a participação de

outros atores, além do governo, na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.

Para tanto, faz-se necessário democratizar a administração pública, por meio de medidas que ajustem os aparatos administrativos aos princípios constitucionais, tornando mais representativa a burocracia pública, partindo do diagnóstico de que a ineficácia das atuações públicas procede da excessiva separação entre os aparatos administrativos e a sociedade civil (SUBIRATS, 1994).

Neste sentido, o autor sugere três principais ações: promover a participação nos processos decisórios na administração pública, de maneira que os interesses individuais e coletivos sejam considerados; expandir a capacidade operativa dos órgãos mais representativos; e organizar os aparatos administrativos, fundamentando sua estrutura interna em critérios democráticos e de eficiência/eficácia de suas ações (SUBIRATS, 1994).

Este estudo centra-se na participação nos processos decisórios, considerando que esta promove a descentralização política, ampliando as possibilidades de resolução dos problemas. Visto que os atores sociais vivenciam a realidade que se almeja modificar, percebem os problemas que necessitam de uma intervenção pública, e assim facilitam a tomada de decisão e conseqüentemente o surgimento de políticas públicas, cujas ações terão maiores probabilidades de gerarem soluções condizentes ao destino turístico na qual forem implementadas, ou às situações e necessidades concretas da sua rede social.

Este processo vai ao encontro das argumentações de Subirats (1994), que defende o problema como uma construção analítica, relacionada constantemente com suas relações. Diante disso, todos os atores da rede social do turismo podem intervir no trânsito entre o surgimento da questão e na formação da agenda de atuação dos poderes públicos. Trata-se de um processo que dependerá do número de pessoas afetadas pelo problema e pelas medidas de solução propostas.

O acesso desse problema e sua prioridade na agenda governamental, dependem, em boa parte, do nível de crise provocada ou do escândalo atingido pelo tema abordado porque coloca em evidência contestações e indagações sobre a efetividade do agente público.

Assim, quando os atores sociais percebem e não aceitam os impactos negativos da atividade turística, e os atribuem à adoção de modelos de desenvolvimento de cunho meramente economicistas, colocam em evidência problemas que necessitam ser solucionados. Consequentemente provocam a inserção destes nas agendas governamentais e influenciam posteriormente na elaboração e implementação de políticas públicas destinadas a amenizá-los, transformá-los ou até mesmo extingui-los.

Como exemplos têm-se as ações propostas contra o turismo sexual infanto-juvenil; para reduzir os efeitos da sazonalidade, evitar a concentração turística nas áreas litorâneas; inibir aos efeitos negativos da atividade, suprir ausência de infraestrutura adequada, entre outros aspectos pertinentes ao turismo e à sociedade.

As pressões exercidas pela rede social do turismo influenciam diretamente na elaboração das políticas públicas. Tal como corrobora Subirats (1994), ao afirmar que o processo de elaboração de toda política pública implica em decisões e interações entre os indivíduos, grupos e instituições que são influenciadas, sem dúvida, pelas condutas e pelas disposições de um conjunto de indivíduos, grupos e instituições afetadas.

Diante dessa visão, a integração destes atores nas políticas públicas, quer seja na identificação dos problemas que devem compor a agenda governamental, na formulação da política, nos processos de tomada de decisão, na implementação ou na evolução das ações desencadeadas (SUBIRATS, 1994), apresentam o poder de influenciar na expansão das liberdades humanas na medida em que interferem no rendimento, na qualidade da política aplicada e na efetividade de sua implementação (MAYNTZ, 1978; SCHNEIDER, 1987 *apud* SUBIRATS, 1994).

Destarte é emergente a busca de alternativas para efetivar a participação da sociedade civil com ampla democratização em todas as fases do processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, expressas na Figura 2.

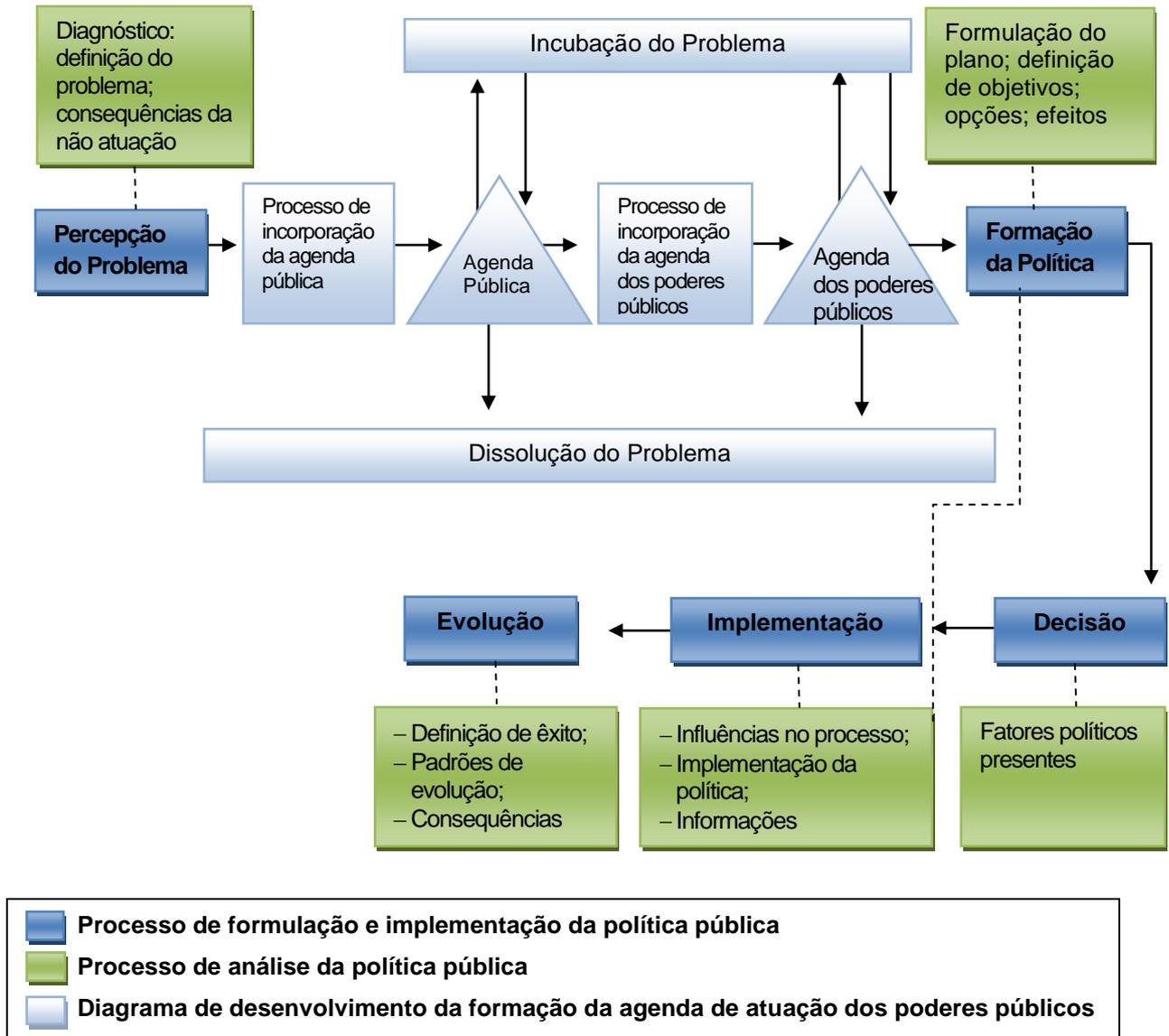


Figura 2: Fases do processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas.
 Fonte: Adaptado de Starling (1988 *apud* SUBIRATS, 1994).

Os resultados alcançados através da participação social legitimam que as políticas públicas de turismo devem visar o aumento das capacidades reais de sua rede social, bem como das suas liberdades substanciais. Isto porque permitirá com que as ações públicas estejam coerentes com a realidade social, e assim contribuam efetivamente para a solução de problemas que limitam o desenvolvimento sustentável da atividade turística.

3.3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ESFERA PÚBLICA: O FIM E O MEIO DO DESENVOLVIMENTO

Prosseguindo por este campo de análise, a participação destes atores no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, apresenta-se como um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, seja pela capacidade mobilizadora de esforços ou simplesmente diante das possibilidades de redução de desigualdades e de conquista de liberdades.

Possibilidades estas que são resultados processuais de ações gerenciais potencializadas e, ou condicionadas pelas habilidades do gestor de mobilizar a informação e capturar conhecimentos (BRAUN, 2005), bem como de controlar riscos e aproveitar as oportunidades (CROTTS; BUHALIS; MARCH, 2000) diante da formulação de políticas públicas que garantam a sustentabilidade do setor.

Com efeito, a participação da rede social apresenta-se como o mais importante recurso no processo de desenvolvimento, uma vez que se torna sinônimo de democracia e de cidadania – essenciais na economia, na política e na adoção de medidas estratégicas de ações de fundo econômico, ambiental e, sobretudo, social.

Sobre isso Diaz (1993, p. 14) diz que “a participação [...] e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos de um país em desenvolvimento”, como também para reduzir os impactos negativos da atividade turística.

“A questão da participação tem relação direta com o conceito de cidadania, à medida que este se refere à condição de um indivíduo portador de direito. Não há direito maior de um indivíduo do que decidir seu próprio destino.” (DIAS, 2008, p. 113).

Aristóteles (2004, p. 58) quanto a esse aspecto já afirmava que "em uma palavra, cidadão é aquele cuja especial característica é poder participar." De maneira que a participação dos membros de uma sociedade enquanto cidadãos é indispensável para a solidez e evolução do sistema social, e quando no turismo, possibilita que se construa uma nova ética do setor.

Todavia, como defendido por Dias (2008, p. 115), “a participação, para ser efetiva, deve ser acompanhada de boa administração pública, preocupada com o bem-estar da comunidade, e envolvida em projetos e programas voltados para a melhoria da qualidade de vida dos moradores da localidade.” Isso remete a uma

nova forma de pensar a democratização de oportunidades e benefícios, bem como a um novo modelo e metodologia de elaboração e execução de projetos centrada em parceria, co-responsabilidade e participação (IRVING; AZEVEDO, 2002).

Cabe ressaltar que a busca pelo desenvolvimento sustentável parte da concepção de que este precisa ser concebido a partir do caráter sistêmico do ambiente no qual os atores estão inseridos, reconhecendo que estes estão interligados e exercem influências mútuas (MARTINS, 2008), entre si e entre as redes sociais que se inserem.

Assim sendo, ao se conjecturar a promoção do desenvolvimento deve-se pensar indubitavelmente na promoção das liberdades de participação dos atores em todos os processos da vida institucional. Para tanto, deve-se buscar promover a utilização de ferramentas operativas, tais como: o conhecimento da realidade, a organização, a comunicação e a educação para a participação (DIAZ, 1993).

Essa perspectiva é corroborada por Ruthes e Nascimento (2006) ao afirmarem que a participação coletiva no processo de desenvolvimento gera efeitos significativos na promoção da sustentabilidade. Isso porque a participação da rede social resulta do estabelecimento de parcerias, quer sejam horizontais ou verticais, de modo que desencadeia o desenvolvimento de estruturas coordenadas e integradas, que indubitavelmente possui implicações substanciais para o cumprimento dos objetivos e das premissas do desenvolvimento sustentável.

Em síntese, a participação mais efetiva da rede social na administração pública do turismo possibilita: mobilizar esforços; potencializar as ações gerenciais; ampliar as habilidades do gestor em mobilizar a informação e capturar conhecimentos; controlar riscos e aproveitar as oportunidades; descentralizar decisões; ampliar alternativas para enfrentar problemas; reduzir impactos da atividade turística; estimular a cidadania; melhorar a qualidade de vida; estabelecer parcerias; promover a eficiência coletiva; gerar vantagens competitivas; ampliar a qualidade e eficácia da política pública; reduzir desigualdades; e conquistar a liberdade.

Destarte, a participação da rede social apresenta-se um como o fim e como o meio do desenvolvimento, não apenas na elaboração e implementação das políticas públicas, como também na sua evolução. Esse é o momento em que os atores analisam até que ponto os objetivos propostos foram alcançados, definem os padrões de evoluções adequados e atingidos, visualizando sistematicamente, as

consequências promovidas através da implementação das ações. É através da análise das políticas públicas que se torna possível buscar alternativas de superação dos limites, e assim efetivar a influência dos atores sociais na esfera pública.

Assim, não menos, nem mais importante do que outras ações, a democratização da administração pública no turismo se apresenta como um dos requisitos indispensáveis para a promoção do desenvolvimento sustentável. A participação da rede social do turismo com enfoque na população local nos processos decisórios do planejamento da atividade turística possibilita atingir patamares mais elevados da sustentabilidade social, que por sua vez, contribui para a competitividade de um destino turístico, bem como para alcançar melhores níveis de desenvolvimento turístico sustentável.

Entretanto, chama-se a atenção que a inclusão social no turismo não se restringe apenas ao acesso e à participação da população local na esfera governamental e nos processos de elaboração, implementação de políticas públicas, mas sim em criar canais para o exercício da cidadania e para a promoção do bem-estar social. Nesse sentido, a educação para a participação, se conforma como um dos passos essenciais desse processo.

Com efeito, defender a democratização da administração pública no turismo é superar a dicotomia Estado-sociedade, historicamente construída; é enaltecer a capacidade dos indivíduos de construir seus próprios caminhos e de intervirem em suas realidades. É justamente essa liberdade que deve ser buscada em prol do desenvolvimento local.

4 ANÁLISE DE REDES SOCIAIS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

A análise das políticas públicas não é em si mesmo um fenômeno completamente novo. Muito antes de se converter em um ramo específico e cada vez mais desenvolvido da ciência política, estudos concretos já haviam sido realizados, mesmo que esporadicamente, interessados nos produtos da ação pública. Entretanto, muitos desses estudos eram limitados pelo sistema político em que se encontravam, e pela incipiência de instrumentos e de métodos de análise e de investigação (MENY; THOENIG, 1992).

Com a transformação da política pública em área de conhecimento e em disciplina acadêmica, abrem-se as portas para a realização de estudos que visam entender como e por que os governos decidem realizar ou não ações, frente à aplicação de métodos científicos que permitem desenvolver e consolidar a análise das políticas públicas enquanto uma disciplina (SOUZA, 2006).

Entretanto, existem poucos estudos concretos que forneçam análises da política pública de turismo no Brasil. No geral, os estudos existentes não oferecem uma análise crítica aprofundada sobre estas políticas, apresentando limitações, tanto pelos objetivos em si, quanto pela incipiência de instrumentos e de métodos de análise utilizados. Esse fato denota a necessidade de conhecer e compreender de modo mais aprofundado os principais modelos analíticos disponíveis.

Diante disso, este capítulo apresenta a análise de redes como um modelo de avaliação adequado às análises de políticas públicas de turismo, por apresentar características condizentes com as peculiaridades do fenômeno turístico. Assim sendo, objetiva-se aqui contribuir para o avanço da discussão teórica e metodológica sobre o uso dos conceitos de redes no âmbito do turismo, à luz da análise de redes sociais.

Para tanto, este capítulo divide-se em três subitens: o primeiro identifica os três principais modelos de análises utilizados, seus principais limites e possibilidades na avaliação de políticas de turismo; o segundo apresenta a Análise de Redes Sociais como uma ferramenta analítica adequada para a avaliação de políticas públicas de turismo, realizando uma discussão conceitual que elucida a compreensão de alguns termos inerentes à teoria de redes, distinguindo as duas

principais abordagens literárias: redes como forma de governança e redes como forma de análise.

Por fim, o terceiro subitem realiza uma explanação teórica sobre o conceito de Redes Políticas (*Policy Networks*), no intuito de ampliar as perspectivas de análise na medida em que tais conceitos fornecem balizas teóricas interessantes que possibilitam um refinamento analítico para compreender o fenômeno estudado.

4.1 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Dunn (1981, p. 115 *apud* MENY; THOENIG, 1992, p. 86) define análise das políticas públicas como “uma disciplina aplicada à ciência social que usa múltiplos métodos de investigação e argumentação para produzir e transformar a informação pertinente para uma política”. Em outras palavras, são os métodos que permitem estudar a ação governamental, desagregar as realidades empíricas e de interpretá-las, aspirando validar-se cientificamente, e resolver os problemas da política-ação.

Assim, os resultados da análise de políticas públicas estão intrinsecamente relacionados aos modelos de análise utilizados. Atualmente, se destacam três principais modelos, conforme ilustra Tinôco (2008) no quadro abaixo:

CARACTERÍSTICAS/ ESPECIFICAÇÕES	ANÁLISE SISTÊMICA DE POL. PÚBLICAS	ANÁLISE COGNITIVA DE POL. PÚBLICAS	ANÁLISE DE REDES
Abordagem	Holística	Holística	Individualismo met./ Holismo
Método	Dedutivo	Dedutivo	Indutivo
Pesquisa	Empírica e Qualitativa	Empírica e Qualitativa	Empírica e Qualitativa
Nível de Análise	Macrológico	Macrológico e Mesológico	Mesológico e Micrológico
Tipo de Análise	Sequencial e Sistêmica	Cognitiva	Estratégica
Entrada no Objeto de Estudo	Política Pública (fases)	Pol. Públ. (prod. da política)	Organização e Ação dos Atores Sociais
Unidades de Base de Análise	<i>Inputs, outputs, outcomes</i>	Referencial; Mediadores	Setor Atores Sociais
Objetivo visado	Explicação Sistêmica da política pública	Gênese e Transformação da Política Pública	Apreensão das rel. entre organiz. e grupos de interesses

Quadro 1: Modelos de Análises de Políticas Públicas.
Fonte: Tinôco (2008, p. 46).

Em síntese, a análise sistêmica de políticas públicas é um método de análise que está “fundamentado em um processo sequencial de ação (etapas ou

fases) no qual toda política pode ser dividida [...]. Cada fase da política baseia-se em um sistema de ação específico e integrado por atores [...], que estabelecem relações e interações.” (TINÔCO, 2008, p. 46).

Trata-se de um tipo de análise sequencial, no qual as suas fases (identificação do problema; desenvolvimento do programa e da política; implementação da política; avaliação; e finalização da política), mesmo que não lineares, permitem compreender de forma integrada os processos que compõem a política (TINÔCO, 2008).

Já o modelo de análise cognitiva de políticas públicas “parte do princípio de que a ação pública se organiza em torno de quadros (*frames*) que constituem o universo cognitivo dos atores [...]” (TINÔCO, 2008, p. 48). Ou seja, trata-se de um modelo que permite a política pública, não apenas resolver problemas, mas expressar a visão de mundo dos atores envolvidos com a política.

Por fim, a mesma autora apresenta o modelo de análise de rede, como aquele que considera a multiplicidade dos atores envolvidos na política pública, cujas interações desempenham importante contribuição para a análise da ação pública, desde a definição do problema que irá compor a agenda governamental, nos processos decisórios e na implementação das ações estratégicas.

Estes três modelos permitem analisar a política pública em diferentes abordagens. Não se pode inferir qual destes é o melhor modelo a ser utilizado, apenas qual é o mais adequado para o objetivo visado pela investigação, quais os limites e quais as contribuições que podem oferecer na compreensão da ação pública.

Entretanto, atualmente o que se percebe é que, em qualquer setor, as políticas públicas estão cada vez mais influenciadas pela dinâmica dos relacionamentos entre atores sociais e do contexto em que estes se inserem. Dessa forma o Estado não se configura como um único agente responsável pela construção da política, embora possua um espaço próprio de atuação, mesmo que permeável por influências externas e internas (SOUZA, 2006; MARQUES, 1999).

Considerando estas questões, Subirats (1994, p. 39) alerta sobre a necessidade de “encontrar um novo ponto de partida, um enfoque capaz de reconstruir a análise dos produtos da ação estatal e relacioná-lo cada vez mais com o complexo mundo de ações e interações entre os atores sociais e instituições públicas.” O autor apresenta a perspectiva de redes políticas, como um fecundo

campo de investigação, por considerar não apenas o produto da atuação dos poderes públicos, como também por seu processo.

Diante disso, ao se propor analisar uma política pública, torna-se indiscutível considerar a complexidade de atores envolvidos, principalmente, no âmbito do turismo, cujas atividades conformam-se no Brasil e no mundo, como um instrumento de desenvolvimento, e que interferem incisivamente em diversos outros domínios econômicos. Assim suas políticas se tornam produto das ações e das relações transversais de articulação com diversos setores, tanto público quanto privado, que compõem a rede social do turismo, caracterizada, assim, pela multiplicidade de atores e complexa teia de interações.

Para tanto, a aplicação da análise sequencial apresentaria limitações, pois embora reconheça que cada fase se baseia em um sistema de ação específico, integrado por atores relacionais e interativos, considera – segundo Tinôco (2008, p. 47), embasada em Braud (2007) – “a sociedade como um sistema complexo de agenciamento de papéis, e não como um conjunto de indivíduos, atores dos seus destinos.”

Ao trabalhar com ênfase em fases sucessivas e lineares, o modelo de análise sequencial não considera as interferências causadas pelos contextos em que se inserem (MULLER, 2003). Negligenciando as políticas como um processo de decisão formal, caracterizado pela conduta e pelo relacionamento entre os atores que as executam e que são afetados por suas ações (SUBIRATS, 1994). Além disso, esses relacionamentos não ocorrem no vácuo, pois estão diretamente relacionados aos condicionamentos sociais (ATTNEAVE; ROSS, 1982; KNOKE; KUKLINSKI, 1982; POWELL; SMITH-DOERR, 1994; SUBIRATS, 1994).

Também existem limitações no que se refere à análise cognitiva, pois embora esta reconheça a importância do conhecimento de aspectos cognitivos dos atores, apresenta dificuldade de operacionalizá-la diante um elevado número de atores envolvidos e da existência de políticas transversais (TINÔCO, 2008), como é o caso do setor do turismo.

Diante da elucidação conceitual destes modelos de análise, bem como de suas características e especificações, e em conformidade com as premissas⁸,

⁸ A principal premissa desse estudo refere-se à concepção do turismo como um fenômeno humano e complexo.

objetos⁹ e objetivos deste estudo, escolheu-se trabalhar com o modelo de análise de redes, visto que apresenta maiores perspectivas analíticas para a política pública de turismo.

4.2 ANÁLISE DE REDES SOCIAIS NO TURISMO

Para a análise das políticas públicas no turismo, através do modelo de análise de redes, é imprescindível compreender a teoria de rede social¹⁰, a qual está diretamente relacionada.

Powell e Smith-Doer (2003, p. 3), ao introduzir o assunto de redes, relatam que

[...] sociólogos e antropólogos, há muito tempo, mostram-se preocupados com o modo com que os atores estão ligados uns aos outros, e como estes laços de filiação servem tanto como um lubrificante para obter coisas e como uma cola que prevê a ordem e sentido à vida social.

Com base nessa elucidação, estes autores definem rede como um conjunto de atores, quer sejam indivíduos ou organizações, com tipos específicos de conexões uns com os outros. Eles afirmam que a análise de sua composição, bem como a posição que cada ator ocupa dentro da rede, permite compreender aspectos fundamentais da vida social, como também da vida econômica.

Entretanto, só apenas nas últimas duas décadas tem havido um enorme aumento de interesse no papel das redes na economia (POWELL; SMITH-DOER, 2003), fazendo com que o conceito de redes seja utilizado para explicar o arcabouço das relações entre os atores, e as influências que estas refletem nas riquezas das estruturas de interesses, no debate das agendas de ações, no caráter social das organizações e da representação do relacionamento empresa-governo (DREDGE, 2006).

Powell e Smith-Doerr (1994, p. 393) alertam, ainda, que “mesmo que as literaturas formais e descritivas de redes sejam repletas de termos como entaves, coesão e laços múltiplos, pouco se conhece acerca dos processos de redes.” Desse modo, se faz necessário realizar uma discussão conceitual que elucide a

⁹ Trata-se das relações entre atores no processo de elaboração das políticas públicas, e não o seu produto.

¹⁰ Para Barnes (1972) não existe uma teoria de rede social, sendo possível, entretanto, a adaptação da noção de redes em todas as teorias.

compreensão de alguns termos inerentes a teoria de redes, todavia, anteriormente, faz-se proeminente enfatizar que a literatura de redes existente se baseia em duas abordagens principais: redes como forma de governança e redes como forma de análise¹¹.

A abordagem de redes como forma de governança, estuda as redes através de uma lógica produtiva, apreendendo-as como organismos dinâmicos relacionados com atores de mudança contínua e fatores contextuais da inovação, parceria, cooperação, aprendizagem, confiança, reciprocidade, controle, reputação (BRAUN, 2004, 2005; HALL, 1999; POWELL, 1990). Nesta perspectiva, as redes funcionam como um tipo de lógica da organização ou um mecanismo de coordenação das relações entre os atores econômicos (POWELL; SMITH-DOER, 1994), de modo que estas promovam trocas que garantam uma maior taxa de retorno, evidenciadas por uma redução dos custos operacionais e logísticos, além do acesso a recursos diferenciados que resultariam em níveis de produtividade maiores do que se estas estivessem atuando isoladamente.

Para Dredge (2006, p. 4), baseada em diversos autores (BRAUN, 2002; DALE, 2003; HALME; FADEEVA, 2000; PAVLOVICH, 2001a; TINSLEY; LYNCH, 2001; TREMBLAY, 1998), os estudos que se utilizam de redes como forma de governança “analisam a organização da rede de empresas estratégicas, bem como a natureza das ações de troca e de recursos sociais que influenciam na inovação dos produtos, na complementaridade e na eficiência econômica.”

Já a segunda abordagem, mais centrada nos métodos, utiliza-se das redes como base analítica para investigar a natureza das redes de interesse público ou privado e a estrutura da influência destas relações, que estimulam ou até mesmo coíbem a ocorrência de fatos tangíveis (políticas, emprego, mobilização, imigração, vantagens competitivas) ou intangíveis (ideias, valores, comportamentos). (DREDGE, 2006; POWELL; SMITH-DOER, 1994, 2003).

Assim, enquanto a primeira abordagem é mais multidisciplinar e prescritiva, focando-se nas estruturas de relações econômicas em si, e nos benefícios que as redes proporcionam para os atores, a abordagem analítica está ancorada na sociologia e na teoria organizacional, focando-se nas relações sociais (econômicas, políticas, afetivas entre outras) seja dentro da firma, nas relações

¹¹ Para efeito deste estudo, foi utilizada a abordagem de rede como forma de análise.

intraorganizacionais ou no ambiente externo das organizações, averiguando como estas relações ocorrem e de que forma influenciam a vida dos atores (POWELL; SMITH-DOER, 1994, 2003).

Embora estas literaturas venham sendo desenvolvidas de forma independente e com pouca fertilização cruzada, suas obras são fortemente semelhantes; concebendo redes tanto como estrutura de oportunidades quanto como fonte de constrangimentos, além de que ambas empregam uma agenda analítica que liga redes de contextos sociais mais amplos, concebendo identidade¹² como algo construído por colocação de múltiplos papéis sociais (POWELL; SMITH-DOER, 1994).

Um ponto de partida para as investigações na perspectiva de redes sociais é reconhecer que os indivíduos e as organizações estão conectados através de uma variedade de relações, e envolvidos em vários domínios de trocas (BURT, 2000). Dessa forma as redes são apenas uma das várias vertentes teóricas e analíticas que podem ajudar a explicar o comportamento dos atores sociais (SORENSEN, 2007).

Sorensen (2007, p. 24) define redes sociais como um conjunto de pessoas ou organizações ligadas através de relações sociais de um tipo específico, seja, por exemplo, por relações de amizade ou de transferência de fundos, ou ainda de negócios ou reputação, conforme identificadas por Powell e Smith-Doerr (1994).

Dentro desse conceito, a rede social é compreendida como um conjunto de dois elementos centrais: os atores, que podem ser pessoas, organizações ou grupos; e por suas relações sociais – que ligam os atores por meio da interação estabelecida entre eles.

Os laços são, portanto, os vínculos relacionais existentes entre os atores que são classificados por Granovetter (1973)¹³, segundo sua intensidade, quantidade de tempo despendido, intensidade emocional, intimidade e serviços recíprocos envolvidos na relação. A depender destes aspectos, são denominados como fortes – aqueles caracterizados por altos níveis de intimidade e proximidade, como por exemplo, os estabelecidos entre amigos, família ou pequenos grupos de

¹² Identidades são formadas a partir do momento em que as relações de negócio, reputação ou amizade são emaranhadas (POWELL; SMITH-DOER, 1994).

¹³ A classificação proposta por Granovetter (1973) encontra-se focada nos indivíduos considerando que a relação pessoal interfere nas organizações. Uzzi (1997), por sua vez, classifica os laços baseados na organização, em dois tipos: laços de mercado e laços imersos.

atores –, ou como laços fracos, que são caracterizados por relações esparsas que envolvem um menor consumo de tempo e de emoções, menor intimidade e reciprocidade¹⁴.

Embora os laços fracos manifestem níveis de proximidade e intimidade inferiores aos laços fortes, este mesmo ator, ratifica em seus estudos, a “força dos laços fracos” frente a sua importância para a manutenção da rede social, por possibilitar novos canais de acesso a informações, ideias e recursos.

Assim, os laços fracos seriam fortalecidos pela diversidade de informações que os atores podem trazer para a rede, através dos contatos indiretos estabelecidos por meio de pontes. Esta constatação permitiu, posteriormente, que Burt (1992) construísse a teoria dos buracos estruturais, tidos por Poweel e Smith-Doer (2003) como fronteiras naturais no espaço social.

Burt (1992) define buraco estrutural como o relacionamento entre dois atores não redundantes. Para este autor, quanto maior o número de contatos não redundantes (contatos desconectados), maiores são os números de buracos estruturais por contato e, conseqüentemente, maiores as perspectivas de benefícios promovidos pela rede – os de informação e de controle.

Este autor observa que os contatos estabelecidos entre atores que compartilham laços fortes apresentam uma maior probabilidade de que as informações compartilhadas sejam as mesmas. Já os contatos entre os laços fracos, resultam em novos fluxos de informações diferenciadas que permitem ampliar a oportunidades de mobilidades dos atores e reforçar a coesão social.

Além da classificação pelos laços, as redes são analisadas segundo critérios de posicionamento¹⁵ dos atores (centralidade/periferia); e de densidade (redes densas e esparsas) (BURT, 1992).

O posicionamento que um ator ocupa dentro de uma rede reflete no nível de importância deste ator, cujas medidas estão atreladas ao conceito de centralidade. A importância do ator é examinada perante três indicadores principais: o número de vínculos, a intermediação, e a rapidez (GUARNIERI, 2008).

¹⁴ Burt (1992) apresenta esta mesma classificação embora conceba os laços como um correlato e não como causa, conforme defendido por Granovetter (1973).

¹⁵ A posição define a localização dos atores na estrutura da rede. Burt (1992) defende que a posição ocupada dentro de uma rede influencia diretamente nos níveis de benefícios esperados, definidos por este autor, como o resultado do capital investido (humano, financeiro) e da média de retorno.

Assim, baseado no primeiro indicador, o ator central é aquele que possui um maior número de vínculos comparado aos demais atores. De modo que tendo o ator um maior grau de centralidade, ele será mais ativo no processo de disseminação de informações relevantes no desempenho da rede que ele compõe. Entretanto, o número de vínculos não é necessariamente determinante, visto que pode resultar em contatos redundantes.

Baldi (2004, p. 47) define os contatos redundantes como “aqueles dirigidos às mesmas pessoas e, portanto, levam às mesmas informações e aos mesmos benefícios.”

Diante dessa limitação, apresenta-se o segundo indicador: a intermediação, na qual a centralidade está relacionada aos contatos indiretos estabelecidos através de pontes. As pontes são conexões estabelecidas entre um ator aparentemente periférico¹⁶, mas que está ligado a subgrupos de atores importantes.

O terceiro indicador refere-se à rapidez com que um ator interage com os outros. Trata-se da centralidade por proximidade, que reduz os custos do processo. Nesta perspectiva, quanto maior for a proximidade dos atores, maior será a probabilidade de coesão da rede.

Uma rede formada por grupos coesos é chamada de rede com alta densidade, pois dissemina informações relevantes e gera estruturas normativas e culturais, as quais têm efeito sobre o comportamento (GRANOVETTER, 1985).

Nesse ponto, se insere o conceito de densidade que está relacionado intrinsecamente à extensão e intensidade das conexões estabelecidas entre os atores da rede – quanto maior a interconexão, maior a densidade (GNYAWALI; MADHAVAN, 2001).

A rede é densa quando os atores imersos estão conectados de tal forma que geram informações mais refinadas, dirigidas a uma determinada questão. Já a rede esparsa (ou difusa), seria uma rede de atores desconectados ou com baixo nível de interconexão, com interesses diversos e que, como consequência, gerariam informações generalistas não necessariamente úteis (SORENSEN, 2007).

¹⁶ Os atores periféricos são os atores que diante seu posicionamento na rede apresentam poucas contribuições para o desenvolvimento da rede, e que quiçá, podem ser considerados fonte de prejuízo à atratividade dos atores centrais (BALDI, 2004).

Tanto as redes densas como as redes esparsas, apresentam vantagens e desvantagens para o desempenho das organizações, conforme pode ser observado no Quadro 2. Os resultados apresentados por elas irão depender do contexto em que estas organizações se inserem, tal como defendido por Rowley, Behrens e Krackhardt (2000) ao afirmar que as redes densas são mais vantajosas em ambientes estáveis e redes esparsas são mais benéficas em ambientes incertos.

	VANTAGENS	DESVANTAGENS
REDES DENSAS	<ul style="list-style-type: none"> - Informações mais refinadas; - Facilitam o fluxo de informação e outros recursos; - Facilitam o desenvolvimento das estruturas de comportamento em comum; - Facilitam a atribuição de sanções; - Gestão conjunta para resolver problemas; - Promovem confiança, cooperação, reciprocidade e controle social entre seus membros; - Permitem a criação de diferenciais e de vantagens competitivas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecem as mesmas informações e os mesmos benefícios; - Precisam de significativos investimentos; - Pode reduzir a capacidade de adaptação quanto à dinâmica de imprevisibilidade do ambiente.
REDES ESPARSAS OU DIFUSAS	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitam o acesso às novas informações pelo caráter não redundante das relações; - Permite enfrentar a incerteza do ambiente competitivo; - Não necessitam de significativos investimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informações generalistas não necessariamente úteis.

Quadro 2: Vantagens e desvantagens das redes, segundo sua densidade.

Fonte: Compilação de dados (SORENSEN, 2007; POWELL; SMITH-DOER, 1994; GNYAWALI; MADHAVAN, 2001; ROWLEY; BEHRENS; KRACKHARDT, 2000; UZZI, 1997).

Na perspectiva de Sorensen (2007) as redes densas locais possibilitam que seja desenvolvida uma gestão conjunta para resolver problemas que afetam o nível de desenvolvimento, visto que são sustentadas por critérios de confiança, aprendizagem e de inovação.

Entretanto, as redes esparsas também possuem uma relação positiva para o desempenho (POWELL; SMITH-DOER, 1994), pois oferecem novas informações possibilitadas pelo caráter não redundante dos contatos defendidos por Burt (1992), principalmente ao considerar a incerteza que envolve o ambiente competitivo (ROWLEY; BEHRENS; KRACKHARDT, 2000).

Ambas as considerações denotam a importância da construção de redes sociais que se refere, de acordo com Hall (1999), ao desenvolvimento de laços entre

os atores, quer sejam organizações ou indivíduos, no qual se tornam mais formalizados para interesse de sustento recíproco. Já Braun (2004) complementa, definindo-a como organismos dinâmicos relacionados com atores de mudança contínua e fatores contextuais de inovação.

Em outras palavras, “as redes são, constantemente, socialmente construídas, reproduzidas e alteradas como resultado das ações dos atores.” (NOHRIA, 1992, p. 7 *apud* BALDI, 2004, p. 50).

De modo que, considerando que as relações sociais não acontecem no vácuo, as redes são formadas pela identidade e pela história tanto em nível individual quanto coletivo (ATTNEAVE; ROSS, 1982). Isso implica em um processo de construção permanente (ELKAÏM, 1988), no qual os “padrões de laços estabelecidos em uma rede provêm oportunidades e limitações porque influem no acesso das pessoas e instituições a recursos como informações, riqueza e poder.” (WELLMAN, 1983, p. 156).

Nesta mesma argumentação, Knoke e Kuklinski (1982) alertam que uma relação não é uma característica intrínseca ao ator considerado isoladamente, corresponde a uma propriedade que emerge dos laços entre dois ou mais atores. Ou seja, podem ser alteradas ou extinguidas se um ator for removido da interação com os outros atores.

Powell e Smith-Doerr (1994) relatam que na literatura de rede, um papel social só existe em relação a um ou mais papéis complementares com que interagem regularmente, e que esse só possui significado em um contexto social e histórico específico¹⁷. Em variantes mais modernas, Burt (1992) acredita que a autonomia individual pode ser formada também fora da teia de interdependência.

A partir destas elucidações, evidencia-se que mais relevante que ressaltar a importância das estruturas das relações entre atores, é verificar as propriedades destes atores e as posições por eles ocupadas. É preciso compreender como os laços são criados, como e porque são mantidos, que recursos fluem, e em que circunstâncias se utiliza um determinado tipo de laço (POWELL; SMITH-DOERR, 1994).

Para tanto, aplica-se a análise de redes que:

¹⁷ Por depender da aplicação empírica e deste contexto é que as redes, segundo Dredge (2006), são difíceis de se definir operacionalmente.

[...] oferece novas abordagens para a descrição e o estudo da estrutura social e para lidar com o problema complexo de integrar diferentes níveis de análises: o modo como a acção individual cria a estrutura social, uma vez criada constrange a acção individual e coletiva; o modo como as atitudes e comportamentos dos actores são determinados pelo contexto social em que a acção ocorre. (MARSDEN; LIN, 1985, p. 10).

A análise de redes “permite identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social, assim como as suas mudanças no tempo”, apresentando “[...] grande potencialidade para o estudo da relação entre público e privado na formulação e gestão de ações do Estado” (MARQUES, 1999, p. 46). O conhecimento produzido pela análise de redes sociais contribui para que os atores atuem no processo decisório da rede de modo participativo, auto-organizado, enraizado nas necessidades e vocações locais, respeitando a cultura e as realidades nas quais estão imersos (ALMEIDA; D’IPOLITTO, 2008).

Com base nas definições apresentadas por Almeida e D’Ipolitto (2008) a análise das redes sociais no turismo consiste no mapeamento das relações de seus diversos atores (públicos ou privados) e a representação destes relacionamentos na forma de matrizes e gráficos que possibilitem a realização de análises qualitativas e quantitativas destes relacionamentos.

A análise de redes se constitui, conseqüentemente, como uma ferramenta potencial e estratégica para o desenvolvimento turístico e regional, pois possibilita:

- Obter uma visão ampla da dinâmica dos relacionamentos e domínios de informação, conhecimento e cooperação que nutrem o capital social regional;
- Revelar os papéis e padrões de relacionamentos dos atores que participam da rede estudada, e que por meio do associativismo são responsáveis pela mobilização endógenas, pelo dinamismo da rede e pela busca da inovação voltada para a melhoria de renda das condições de vida da população;
- Formular estratégias, moldadas a partir das identidades locais, geradoras de propostas inovadoras e de valorização da reconhecida diversidade regional do país. (ALMEIDA; D’IPOLITTO, 2008, p. 12).

Neste sentido, a compreensão da estrutura e da dinâmica da rede social apresenta perspectivas de carácter prático para o desenvolvimento turístico e regional, na medida em que fornece subsídios para compreender o comportamento da rede social envolvida na atividade turística, e assim verificar em que medida a

atuação ou não atuação de tais atores, está influenciando no sucesso ou insucesso das ações.

Uma outra questão é que, reconhecendo que os atores penetram irregularmente e em diferentes graus (GRANOVETTER, 1985), busque-se medidas que promovam uma maior participação de atores. Principalmente a participação da população local que tem sido um ator historicamente excluído, quer sejam dos processos decisórios da atividade, quer seja dos benefícios por ela gerado.

No âmbito das políticas públicas, o relacionamento entre os atores políticos influenciam na sua capacidade em realizar ações baseadas em seus recursos de poder. Assim, as posições ocupadas na cadeia de produção das ações do Estado, lhes conferem maior ou menor capacidade de fazer com que sejam elaboradas e executadas políticas segundo seus interesses particulares (MARQUES, 1999).

A inserção dos múltiplos atores que compõem a rede social do turismo nos processos de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas específicas do setor, bem como o posicionamento dentro da rede, influencia na percepção de problemas mais condizentes com a realidade sobre a qual estas políticas serão aplicadas. E, conseqüentemente, contribui na distribuição mais equitativa dos benefícios promovidos pela atividade turística, tais como: a argumentação, o diálogo e a colaboração, que se apresentam como soluções para problemas complexos (DREDGE, 2006).

Vale destacar, ainda, que os atores imersos na rede social do turismo, quando dispostos, podem potencializar a construção coletiva do conhecimento, e do processo estratégico da rede, intervindo incisivamente no planejamento participativo. Dredge (2006) conceitua o planejamento participativo com uma alternativa, mas só quando os atores estão dispostos a negociar e ter compromissos. Ao contrário, quando não se tem tal disposição pode-se dar origem a espaços de inclusão e exclusão política.

Estas questões exaltam a necessidade de desenvolver a teoria de redes como uma lente para entender a interdependência das políticas sociais e de aproveitar a gestão de oportunidades de modo mais aprofundado, e também como uma ferramenta heurística útil para a organização e compreensão das políticas, pois permite visualizar melhor a realidade social e, conseqüentemente, a tomar decisões mais rapidamente (DREDGE, 2006).

4.3 REDES POLÍTICAS (*POLICY NETWORK*)

Ficou claro até aqui, que as políticas públicas são, por definição, de responsabilidade da ação governamental, entretanto são permeadas por relações de trocas, entre atores públicos e privados, e também com outros atores sociais, como por exemplo, de organizações não-governamentais (ONGs). O conjunto destes atores e os seus relacionamentos uns com os outros, são denominados de redes.

A atuação das redes nas políticas públicas vem sendo cada vez mais discutida, partindo justamente da percepção que a participação de diferentes atores permite uma melhor compreensão das realidades sociais e, conseqüentemente, a elaboração de políticas que não destoem dessa realidade, mas que apresentem maiores perspectivas para a detecção e resolução de problemas.

Ficou também eminente a necessidade de compreender a participação dos diferentes atores e das relações estabelecidas entre eles, como um meio de entender e analisar o processo de formulação de políticas públicas.

No entanto, cabe ainda destacar que a política pública em si é um campo complexo e dinâmico, que pode envolver universos de políticas públicas (*policy universe*) distintos. Tais universos são definidos por Wilks e Wright (1987 *apud* SANTOS, 2002) como um campo que abarca todos os atores de diferentes comunidades de políticas públicas (*policy community*) com interesses direta ou indiretamente em um mesmo foco de políticas. Diante disso, introduz-se o conceito de redes de políticas públicas (*policy networks*), no intuito de ampliar as perspectivas de análises.

Börzel (1998, p. 254) afirma que a utilização do conceito de redes políticas varia consideravelmente entre e dentro de diferentes disciplinas, mas que, entretanto partilha-se de uma definição básica que as compreende como:

[...] um conjunto de relacionamentos relativamente estáveis, que não são hierárquicos e que possuem uma natureza interdependente, ligando uma variedade de atores que compartilham interesses comuns no que diz respeito a uma política e que trocam recursos para prosseguir estes interesses partilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar objetivos comuns.

Assim, entende-se por redes de políticas públicas: “a caracterização geral do processo de formulação de políticas na qual os membros de uma ou mais comunidades de políticas estabelecem uma relação de interdependência.” (SANTOS, 2002, p. 201).

Em palavras semelhantes, Klijn (1998, p. 2) as define como “padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que tomam forma ao redor dos problemas e/ou dos programas de políticas.” Este autor complementa ainda sua definição, afirmando que “as redes de políticas públicas formam o contexto no qual se tem lugar o processo político”, e que por isso apresenta a possibilidade de analisar a relação entre o contexto e o processo da construção de políticas.

A expressão de “redes de políticas” conota ainda um aglomerado de atores, cada qual com um interesse, mas que possuem a capacidade para ajudar a determinar o sucesso ou o fracasso de uma política.

Esta abordagem parte do reconhecimento de que a tomada de decisão durante o processo de formulação da política pública é resultado da participação interativa de atores, que observam e percebem a realidade social em que estão inseridos, que negociam entre si, e que consultam ou são consultados pelos outros atores, antes que as decisões sejam de fato tomadas.

Neste sentido, Santos (2002) enfatiza que no processo de formulação das políticas públicas via redes, a interação entre os atores ocorre de forma descentralizada. Portanto, o Estado não se configura como o único ator ativo neste processo, até mesmo porque a decisão de incluir um problema na agenda governamental não deve partir apenas do Estado, mas também dos demais atores internos e externos às esferas públicas.

Caso contrário, esta relação não seria regida pelos princípios de negociação e de trocas de recursos, inerentes à configuração de uma rede, mas sim de uma estrutura hierárquica, na qual o comando e a ordem ocupariam a primeira posição. Entretanto, mesmo havendo esta interação descentralizada no processo decisório governamental, cabe destacar que as relações são assimétricas.

No que se refere aos processos de decisão política, ressalta-se ainda o enfraquecimento da capacidade do governo em moldá-lo, indicando uma mudança na distribuição da influência e do poder político, na medida em que se insere uma

variedade de atores na participação de acordos informais (THOMPSON; PFORR, 2005).

Corroborando com essa premissa, Cavalcanti (1991, p. 26) afirma o seguinte:

[...] as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Ao contrário, os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece.

A construção de políticas públicas é, portanto, sob estas argumentações, resultado da interação de uma complexa rede de atores. Em síntese, a análise das redes de políticas, de acordo com Peterson (2003), partem de três premissas básicas:

1. Poucas soluções políticas são simplesmente impostas pelas autoridades públicas. Governar envolve reciprocidade e independência entre atores públicos e não-públicos, como também de diferentes tipos de atores públicos;
2. O processo político precisa ser desagregado para ser entendido, uma vez que a relação entre o governo e os outros atores varia conforme a área política que se estiver conjecturando;
3. Os governos continuam, em uma última instância, responsável pela gestão. No entanto, antes de as políticas serem formuladas por agentes políticos eleitos, as escolhas políticas são moldadas e refinadas na negociação entre uma variada gama de atores, incluindo os que não são governamentais.

Em reconhecimento a essa relação complexa, difusa e não-racional (THOMPSON; PFORR, 2005), as investigações sobre as redes políticas se consolidam na literatura científica, existindo uma pluralidade de tipologias, embora Börzel (1998) afirme que todas partilham um entendimento comum das redes políticas como uma conexão enérgica das relações entre atores públicos e privados, na qual os recursos são trocados.

Com o intuito de estruturar a literatura das redes políticas, este autor a distingue ao longo de duas dimensões: redes de análise quantitativa *versus* qualitativa; e redes políticas como uma tipologia de intermediação de interesses *versus* redes políticas como uma forma específica de governança.

A primeira dimensão diz respeito aos métodos, concebendo redes como um instrumento analítico. A rede de análise quantitativa centra-se na análise das estruturas das relações entre atores, em termos de coesão, equivalência estrutural, e densidade; já a qualitativa, centra-se mais no conteúdo das interações utilizando-se de métodos qualitativos, como entrevistas em profundidade e de conteúdo, e análise de discurso (BÖRZEL, 1998).

Na segunda dimensão, este mesmo autor diferencia duas escolas de pensamento: a escola de intermediação de interesse (política de redes como uma ferramenta analítica) e a escola de governança (política de redes como forma de governança).

A escola de intermediação de interesse adota uma abordagem prática, no sentido de que o conceito de política de rede é concebido como principal ferramenta analítica que pode ser aplicada no estudo e na implementação de políticas, analisando as relações entre o governo e a sociedade. Constitui-se como um conceito maior, que integra as diferentes formas de pluralismo e de corporativismo como versões específicas de redes. Já a escola de governança, trata-se de uma abordagem teórica que concebe redes políticas como uma forma de governança, concentrando-se em investigações que buscam explicar como as várias redes são formadas ou como se formarão no futuro através de uma determinada interação público-privada (THOMPSON; PFORR, 2005; BÖRZEL, 1998; PFORR, 2006).

Thompson e Pforr (2005) ratificam que ambas as escolas têm feito contribuições importantes para elevar a compreensão sobre redes políticas, através do desenvolvimento de conceitos, teorias e métodos de investigação. E sistematizam, a partir de Börzel (1998), as diferenças contidas entre as duas abordagens, conforme mostra o Quadro 3:

ESCOLA DE INTERMEDIÇÃO DE INTERESSES (Política de redes como uma ferramenta analítica)	ESCOLA DE GOVERNANÇA (Política de redes como uma forma de governança)
DEFINIÇÃO Um quadro geral para analisar mudanças do Estado/sociedade, em relações públicas políticas.	DEFINIÇÃO Uma forma particular de governança, uma mudança real na estrutura de governo que reflete mudanças nos relacionamentos entre Estado e sociedade.
PODER EXPLICATIVO Usado para explicar todos os tipos de relações entre agentes públicos e privados na definição das políticas públicas. <ul style="list-style-type: none"> • Os atores fazem ligações (negócios/preferências <i>business-like</i> e relacionamentos/interesses mútuos) para negociar e implementar políticas; • Articulações compõem a estrutura da rede política; • Articulações analisadas dentro desta estrutura (<i>framework</i>); • Redes políticas refletem o <i>status</i> e o poder de interesses particulares; • Influências da eficácia dos processos de decisão política e dos resultados. 	PODER EXPLICATIVO Uma combinação de teorias relevantes (metanálise – abordagem teórica) é usada para explicar tipos específicos de relações entre mediadores públicos e privados na definição das políticas públicas. <ul style="list-style-type: none"> • Atores formam relacionamentos flexíveis para compartilhar recursos e ação coletiva em políticas; • Relacionamentos flexíveis são parte de um processo contínuo de fazer políticas; • Reconhece a dificuldade de determinar a influência das redes políticas sobre a eficácia dos processos de decisão política e dos resultados.
PERSPECTIVAS Um modelo relativamente simples que pode eficazmente descrever as redes políticas como elas são. <ul style="list-style-type: none"> • Descritiva; • Prática. 	PERSPECTIVAS Um modelo que pode ajudar a descrever como deveriam ser as redes políticas. <ul style="list-style-type: none"> • Prescritivas; • Teórica.
PROBLEMAS <ul style="list-style-type: none"> • Estática; • Não é possível ajudar a explicar como as redes políticas alteram-se; • Não é possível ligar sistematicamente a natureza de uma rede política com os caracteres e resultado do processo político. 	PROBLEMAS <ul style="list-style-type: none"> • Idealista; • Não se constituem numa teoria próspera, portanto tem poder explicativo limitado; • Não considera a resistência à mudança e outras ambiguidades e lacunas.

Quadro 3: Duas abordagens para o Estudo da Política de Redes.
 Fonte: Thompson e Pforr (2005, p. 2).

A partir da análise deste quadro explicativo, que apresenta uma visão panorâmica das duas abordagens, e com bases nas considerações de Börzel (1998), revela-se que a rede política, com base na escola de intermediação de interesse, apresenta-se como um instrumento de análise para examinar as relações de trocas institucionalizadas entre o Estado e a sociedade.

Börzel (1998) explica ainda que o pressuposto básico é que a existência de redes políticas que refletem no *status* relativo ou no poder de interesses particulares em uma área política, influencia (mas não determina) os resultados

políticos; como também ressalta que a estrutura da rede tem uma grande influência sobre a lógica de interação entre os membros das redes, de tal forma que afetam tanto no processo como no resultado da política.

No entanto, esta autora ressalta que “as redes políticas são apenas um modelo analítico, um quadro de interpretação, em que diferentes atores estão localizados e ligados por sua interação em um setor político e em que os resultados desta interação são analisados.” (BÖRZEL, 1998, p. 259). No entanto, a análise desta interação se consolida em mais do que uma metáfora, e sim como uma base legítima para a teorização e para a modelagem (HOWLETT; MARAGNA, 2006).

Desse modo a análise das redes políticas enquanto método que desenvolvem meios para mapear e quantificar as relações sociais, bem como visualizar e analisar as estruturas da rede política (SANDSTRÖM; CARLSSON, 2008), torna-se, para Howlett e Maragna (2006), um componente significativo, tanto para investigações em políticas públicas, quanto para práticas de gestão pública – principalmente ao reconhecer que as redes contribuem na ampliação da capacidade de gerar de soluções para problemas políticos, obtida através da colaboração interorganizacional. Esta colaboração é necessária para promover a eficácia da gestão pública, e, conseqüentemente, o desenvolvimento de suas ações.

Uma rede política eficaz e inovadora é constituída por um conjunto de atores heterogêneos que estão centralmente e densamente integrados, quer seja em função da mobilização de recursos ou de priorização no processo de decisão política, revelando que o conhecimento sobre estes indicadores resulta em um significativo poder explicativo do conceito de rede política e que, assim sendo, a análise de redes sociais apresenta-se como uma forma de avançar em suas possibilidades (SANDSTRÖM; CARLSSON, 2008).

5 POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER LOCAL: REFLETINDO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO

No Brasil, de acordo com Guimarães (2007, p. 345) “a redefinição dos papéis dos governos locais em relação às políticas públicas está associada diretamente ao processo de retomada do federalismo juntamente com a redemocratização do país [...], no começo dos anos 80.”

Dentro do quadro gerado pela democratização e pela Constituição de 1988, a atividade turística atinge um patamar de prioridade na economia do país e, conseqüentemente, nas agendas governamentais. Neste período, percebe-se que o governo federal começou a atribuir responsabilidades aos governos locais para a promoção e o desenvolvimento da atividade turística.

Assim, obedecendo a uma lógica da evolução do sistema da gestão pública inserida em um ambiente democrático, em busca da eficiência e eficácia, o Estado adota o modelo de descentralização, proporcionando uma mudança no planejamento e na execução de políticas públicas (GUIMARÃES, 2007). Não destoando a esta realidade, a Política Nacional de Turismo elaborada em 1996, permitiu a construção de uma base para a descentralização da ação do Estado.

A nova política nacional difundiu modelos democráticos e participativos, ao mesmo tempo em que traz à tona problemas e entraves burocráticos inseridos dentro do antigo modelo centralizado, e pode-se dizer, que ainda persistem no atual modelo. Como exemplos desses problemas e entraves Guimarães (2007, p. 345) cita:

[...] a distância entre os *policymakers* e a população focalizada, a falta de proximidade da burocracia com as realidades locais, a falta de sintonia entre a demanda social de fato e a política a ser executada e, ainda, a ausência de avaliações consistentes e técnicas de impactos de programas executados.

Com esta nova lógica, as redes sociais vêm sendo reconhecidas como elementos constitutivos das políticas públicas, possuindo a capacidade de conduzir a melhores práticas de planejamento integrado, e, conseqüentemente, a solução de problemas complexos que envolvem o turismo e o desenvolvimento sustentável.

Pensando nisso, o modelo de descentralização começa a ser implementado no turismo, visando oferecer aos atores que compõem a sua rede social condições de participar em todos os processos públicos, como também exercer controle social na execução dos programas propostos pelos Planos Nacionais de Turismo. No entanto, embora avanços tenham sido conquistados, existem muitos desafios ainda a serem vencidos, principalmente no que se refere à participação do Poder Local.

Diante desse panorama, este capítulo apresenta inicialmente o Poder Local como um componente da Rede Política do Turismo Brasileiro, que necessita ampliar seus níveis de participação. Posteriormente, realiza-se uma breve explanação sobre a evolução da Política Nacional de Turismo, enfatizando a inserção do modelo de gestão pública descentralizada e participativa, e descrevendo a estrutura organizacional do Sistema de Gestão do Turismo, com ênfase na atuação dos Conselhos Municipais de Turismo.

5.1 PODER LOCAL NA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO

Santin (2007, p. 1) afirma que “num Estado Democrático de Direito, o poder local apresenta-se como um novo paradigma de exercício de poder político, fundado na emancipação de uma nova cidadania.” Neste processo supera-se a dicotomia Estado-sociedade, recuperando o controle do cidadão no seu município e reconstruindo uma esfera pública comunitária e democrática.

Esta autora afirma ainda que através de ações participativas e conjuntas com o governo, estar-se-á ampliando a liberdade do cidadão em participar na construção do seu próprio destino e do destino da sociedade como um todo. Assim, na gestão pública, a democracia representativa estará aliada à democracia participativa.

Nesse sentido, o conceito de Poder Local, encontra-se indubitavelmente associado aos princípios da participação social, da democracia e da descentralização do poder (ROCHA; BURSZTYN, 2005) nos processos decisórios que afetam a qualidade de vida da população (NUNES, 1996), pressupondo, portanto, a necessidade de articulação não apenas de atores, mas também entre políticas (JACOBI, 1999).

Corroborando com essa premissa, Fischer e Carvalho (1993) argumentam que a noção de Poder Local não se restringe ao espaço geográfico, sendo, assim caracterizado como um espaço abstrato de relações sociais. Ao trazer para a discussão as relações sociais numa perspectiva local, estas autoras indicam que o poder local é compreendido por "conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, em cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto." (FISCHER; CARVALHO, 1993, p. 154).

Com base nessas elucidações, entende-se que o Poder Local no turismo é composto por um conjunto de atores sociais que agem e interagem uns com os outros, e que atuam ou que possuem interesses diretos ou indiretos com o desenvolvimento turístico em suas localidades. Entre tais interesses encontra-se, sobretudo, a resolução de problemas que afetam a qualidade de vida e o bem-estar social.

Desse modo, o Poder Local no turismo compreende a população local representada por movimentos ou grupos sociais articulados, tais como cooperativas, associações de guias e artesões; instituições públicas e privadas; membros do terceiro setor; e o próprio governo local. Este conjunto, por sua vez, insere-se na Rede Política do Turismo Brasileiro, que é formada por todos os atores que compõem o Sistema de Gestão, como também de outros universos de políticas públicas nacionais. Nos últimos anos, a atividade turística vem sendo considerada como um instrumento de desenvolvimento do país, necessitando, portanto, de ações transversais de articulação com os demais Ministérios, e outros setores públicos, tanto federais, estaduais ou municipais, além de ações de toda rede social do turismo.

Diante da dimensão desta rede institucionalizada, enfatiza-se a importância da interação entre os membros das redes para construção de políticas públicas coerentes com as necessidades dos destinos turísticos, e que atendam os interesses da sociedade. É preciso que atente-se para a participação do Poder Local, ao considerar que este se encontra em proximidade com a realidade local, e, portanto, apresenta maiores probabilidades em contribuir na elaboração, implementação e avaliação de ações estratégicas em prol do desenvolvimento do turismo em sua localidade.

Assim, quanto maior for a participação do Poder Local nos processos decisórios nacionais, mais consolidado se encontrará o modelo de gestão descentralizada e participativa. Na perspectiva de Dredge (2006), conseqüentemente se promoverá uma distribuição mais equitativa dos benefícios promovidos pela atividade turística, tais como: a argumentação, o diálogo e a colaboração, que se apresentam como soluções para problemas complexos.

Para Marques (1999), as posições ocupadas pelos atores no processo de desenvolvimento das ações do Estado, lhes conferem maior ou menor capacidade de fazer com que sejam elaboradas e executadas políticas segundo seus interesses particulares. O autor afirma ainda que o relacionamento entre os atores políticos influenciam na sua capacidade em realizar ações baseadas em seus recursos de poder.

Destaca-se que os atores do Poder Local imersos na rede social do turismo, quando dispostos, podem potencializar a construção coletiva do conhecimento, e do processo estratégico da rede, intervindo incisivamente no planejamento participativo. Dredge (2006) conceitua o planejamento participativo com uma alternativa, mas só quando os atores estão dispostos a negociar e a ter compromissos. Ao contrário, quando não se tem tal disposição podem-se ampliar os espaços de inclusão e exclusão política.

Estas questões exaltam a necessidade desenvolver a teoria de redes como uma lente para entender a interdependência das políticas sociais e de aproveitar a gestão de oportunidades de modo mais aprofundado. Torna-se fundamental refletir sobre a participação do Poder Local durante a trajetória percorrida pela Política Nacional do Turismo, com enfoque na implementação de modelos de gestão descentralizada, que proporcionou mudanças no planejamento e na execução de políticas públicas brasileiras, e atribuiu responsabilidades aos governos locais para a promoção e o desenvolvimento da atividade turística.

5.2 A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PARA A PARTICIPAÇÃO DO PODER LOCAL NA POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO BRASILEIRO

No âmbito da política nacional de turismo, os primeiros sinais de participação do Estado, coincidem com o mesmo período de maior intervenção da atividade turística na economia. Por isso, a maioria das ações governamentais

elaboradas e implementadas estiveram voltadas para promover o crescimento da atividade turística, visando o crescimento econômico do país. Esta afirmação pode ser verificada através da análise dos principais decretos apresentados por Dias (2008), como também, principalmente, pela periodização histórica das políticas públicas de turismo no Brasil, proposta por Cruz (2000).

Embora a emissão dos primeiros diplomas legais e a criação de órgãos voltados para o turismo, tenha se iniciado na década de 30 (CRUZ, 2000), estes se caracterizaram por apresentar aspectos parciais da atividade turística, não se configurando, ainda, como um programa ou uma política de turismo formalizada.

Fratucci (2008) observa que estes diplomas legais, apesar de isolados e direcionados para questões específicas do turismo brasileiro, constituem a base para as diretrizes governamentais, ao mesmo tempo em que revelam uma gestão pública fragmentada e esporádica.

A incipiência de atuação pública no turismo deve-se em parte à baixa percepção da atividade turística enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento. Portanto, quando esta começa a se destacar na economia brasileira, intensificam-se as iniciativas para estruturá-la e regulamentá-la. Ainda segundo Fratucci (2008) nesta fase, compreendida entre 1966 e 1990, a primeira política de turismo no Brasil foi instituída (CRUZ, 2000) e se instalou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur)¹⁸ e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)¹⁹.

Entretanto, no que se refere especificamente à formação de uma política nacional de turismo, percebe-se que o primeiro esforço para a sua articulação ocorreu em 1958, com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), extinta em 1962 (DIAS, 2008).

Posteriormente a esse período, deu-se uma sequência de promulgação de outros decretos-lei, todavia, permanecendo a vertente econômica em maior destaque, mesmo que preocupações com os patrimônios histórico-culturais e ambientais já se fizerem presentes. Trata-se de uma fase em que foi “desenvolvido todo um conjunto de instrumentos legais para regulamentação da atividade turística, representada por deliberações normativas editadas pela EMBRATUR e por resoluções normativas do CNTur.” (FRATUCCI, 2008, p. 146).

¹⁸ O CNTur foi extinto no período do Governo Collor (1990 – 1992) (FRATUCCI, 2008).

¹⁹ Transformada em Instituto Brasileiro de Turismo através da lei nº 8.181 de 28 de março de 1991.

Uma das resoluções do CNTur que merece destaque foi a 71/1969, que detalhou as diretrizes, objetivos e metodologias para a elaboração do primeiro Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), cuja implementação só se concretizou em 1992, mais de 30 anos depois da criação da COMBRATUR, com o estabelecimento das diretrizes da Política Nacional de Turismo, através da lei nº 8.181/91 e do decreto-lei nº 448/92 (FRATUCCI, 2008; DIAS, 2008).

O estabelecimento das diretrizes da Política Nacional de Turismo em período posterior à elaboração do plano, atrelado a sua restrição em medidas de incentivos fiscais e financeiros, especialmente direcionadas ao setor hoteleiro, resultou no fracasso do PLANTUR (CRUZ, 2000).

A atenção conferida ao setor hoteleiro advém da grande abertura econômica da década de 90, que intensificou o fluxo turístico internacional. Trata-se de uma fase chamada de “bolha na hotelaria” que visava suprir a carência de qualidade nos meios de hospedagem por meio de investimentos que permitissem atingir um melhor posicionamento competitivo no mercado, e atender as exigências dos turistas estrangeiros.

Embora tais políticas apresentem um poder restrito de atuação restrito, preconizaram uma descentralização da política do turismo e uma mudança na concepção sobre o papel desse setor. Além da vertente econômica, a atividade turística foi compreendida como uma forma de promover a valorização do patrimônio natural e cultural, e a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico. Contudo, mesmo apresentando o homem como epicentro do turismo, tal perspectiva foi fundada apenas no discurso.

A construção de uma nova diretriz nacional para a política de turismo brasileira foi reiniciada em 1994, com a instituição do Programa de Municipalização do Turismo (PNMT) (DIAS, 2008).

Esse programa era norteado pelo princípio da descentralização das ações por meio da municipalização e da participação de agentes locais que mobilizam vários setores, introduzindo as temáticas de turismo e de desenvolvimento sustentável nas esferas tanto teóricas quanto práticas.

De acordo com a EMBRATUR (1999) o PNMT objetivava promover o fortalecimento do poder público municipal para que esse em parceria com as instituições privadas e com representantes da comunidade fossem co-responsáveis

e participe do processo de elaboração e implementação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável.

Convém destacar que o PNMT se conforma como um elemento divisor no processo de gestão pública do turismo brasileiro, ao ter suas estratégias voltadas para a descentralização, não apenas no que refere à participação da Poder Público, mas, sobretudo, aos aspectos territoriais. Pois, até então, o Brasil tinha priorizado e direcionado as ações públicas para o desenvolvimento do turismo receptivo do Rio de Janeiro, negligenciando os demais municípios brasileiros.

Cruz (2000) afirma que antes da implantação do PNMT, as ações governamentais centravam-se em medidas desenvolvimentistas, como por exemplo, o fomento da ampliação da rede hoteleira e a regulamentação e fiscalização das agências de viagens. A principal mudança percebida diz respeito à forma de organização descentralizada que permitiu o fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais na criação de suas secretarias e Conselhos Municipais de Turismo.

O PNMT permitiu ainda a inserção dos princípios de participação e cooperação entre o Poder Público, a iniciativa privada e as comunidades locais, nas quais o turismo se desenvolvia ou possuía capacidade de se desenvolver. Além da mobilização de sua rede social em prol da capacitação de agentes locais, por meio da metodologia participativa *Zoop* (Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos).

No que se refere à organização turística municipal, este programa defendia a formação de uma estrutura formada pelo Órgão Municipal de Turismo, pelo Conselho Municipal de Turismo e pelo Fundo Municipal de Turismo. Preconizando uma gestão mais participativa.

Embora não tenha dado continuidade, esse programa serviu de base indispensável para a implementação de políticas subsequentes e do Programa de Regionalização do Turismo, em curso.

Apenas em 1996, foi lançado, de fato, pelo Ministério da Indústria do Comércio e do Turismo (MICT), através do Instituto Brasileiro do Turismo (EMBRATUR), um documento composto pelas diretrizes e programas para orientar a implementação de ações estratégicas voltadas para o desenvolvimento da atividade turística. Com esse documento, a Política Nacional do Turismo:

[...] consolida e explicita as propostas constantes do documento “Mãos à Obra, Brasil”, expressando em estratégias, objetivos e metas o Programa do Governo [...], complementando, assim, as estratégias gerais estabelecidas no “Plano Plurianual de Investimentos 1996-1999”. (MICT-EMBRATUR, 1996, p. 5).

Essa política se norteava pela percepção das contribuições do turismo para o desenvolvimento da economia brasileira, como também para diminuir as desigualdades regionais, gerar emprego e renda, integrar ao mercado de trabalho um contingente populacional de baixa qualificação, o desenvolvimento sustentável de áreas com destacado patrimônio ambiental, e servir como instrumento para a inserção competitiva do Brasil no cenário global (MICT-EMBRATUR, 1996).

Embora os objetivos dessa política se estivessem voltados prioritariamente para promover a competitividade do produto turístico nacional e a satisfação do turista, as ações formuladas e executadas pelo Estado no período de 1996 a 1999, apresentaram resultados satisfatórios em 2000.

No âmbito da gestão, um dos resultados significativos foi a construção de uma base para a descentralização da ação do Estado, por meio do fortalecimento das Secretarias e Órgãos Estaduais e Municipais para a Gestão do Turismo; pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo; transferência de responsabilidade para a gestão das atividades turísticas; delegação de atividades a entidades privadas; e terceirização de serviços (MICT-EMBRATUR, 1996).

Além da descentralização, a nova política nacional difundiu a importância do turismo perante a sociedade brasileira, como também da necessidade de realizar parcerias intra e extra-governamentais para a integração e “permanente articulação entre os diversos setores públicos e privados no sentido de agilizar soluções, eliminar entraves burocráticos, compartilhar decisões e facilitar a participação de todos os envolvidos no processo de crescimento econômico do país.” (MICT-EMBRATUR, 1996, p. 21).

Concomitantemente ao bom desempenho dessa política, a atividade turística no Brasil, acentuou a sua participação na economia, revelando a importância de se promover uma gestão que conduza a melhores resultados. Em face dessa necessidade, foi criado o Ministério do Turismo em 2003.

Sansolo e Cruz (2003, p. 3), numa análise crítica, evidenciam o caráter paradoxal da criação de um Ministério do Turismo, pois

[...] de um lado sugere que o setor está sendo elevado a um alto patamar de importância na administração pública; de outro, faz pensar que pelo fato de o turismo ser um tema inexistente ou periférico nos Ministérios que têm ingerência direta sobre seu desempenho, a administração pública federal vê como única alternativa para tentar reverter este quadro criar um Ministério só para o ele.

Nesse ponto, o Ministério do Turismo se defende afirmando que possui:

[...] condições necessárias para uma ação transversal de articulação com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com a Comissão Permanente de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados e a Comissão Permanente de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, com o setor empresarial e com a sociedade civil organizada, integrando as políticas públicas e a iniciativa privada. (MTUR, 2007, p. 43).

A sua criação não resulta necessariamente da falta de interesse dos Ministérios, mas sim da falta de articulação entre estes, como também da dimensão do próprio turismo, que necessita de um órgão gestor específico que coordene o seu desenvolvimento.

O fato é que o turismo atingiu um patamar de prioridade governamental, e a criação do seu Ministério, apesar do seu caráter paradoxal, vislumbrou o desencadeamento de diversas ações que permitiram dar continuidade ao processo de formalização e consolidação da Política Nacional do Turismo. Bem como a elaboração e execução dos Planos Nacionais de Turismo: PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010; e a implantação do Sistema Nacional do Turismo (SNT).

Com base na Lei Geral do Turismo nº 11.771/08, o SNT tem por objetivo:

[...] promover o desenvolvimento da atividade turística, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a: I – Atingir as metas do PNT; II – estimular a integração dos diversos segmentos do setor [...]; III – promover a regionalização do turismo [...], descentralizando a sua gestão; e IV – promover melhorias da qualidade dos serviços turísticos prestados no país. (art. 9º).

Em outras palavras, o Sistema de Gestão do Turismo visa “implementar um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, estabelecendo canais de interlocução com as Unidades da Federação, a iniciativa privada e o terceiro setor.” (MTUR, 2009). Sendo formado, conforme pode ser observado na Figura 3, pelo Ministério do Turismo (órgão central do SNT), que atua de maneira alinhada

com Conselho Nacional de Turismo e as Câmaras Temáticas, com o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e com os Fóruns/Conselho Estaduais de Turismo, nas 27 Unidades da Federação (UFs).

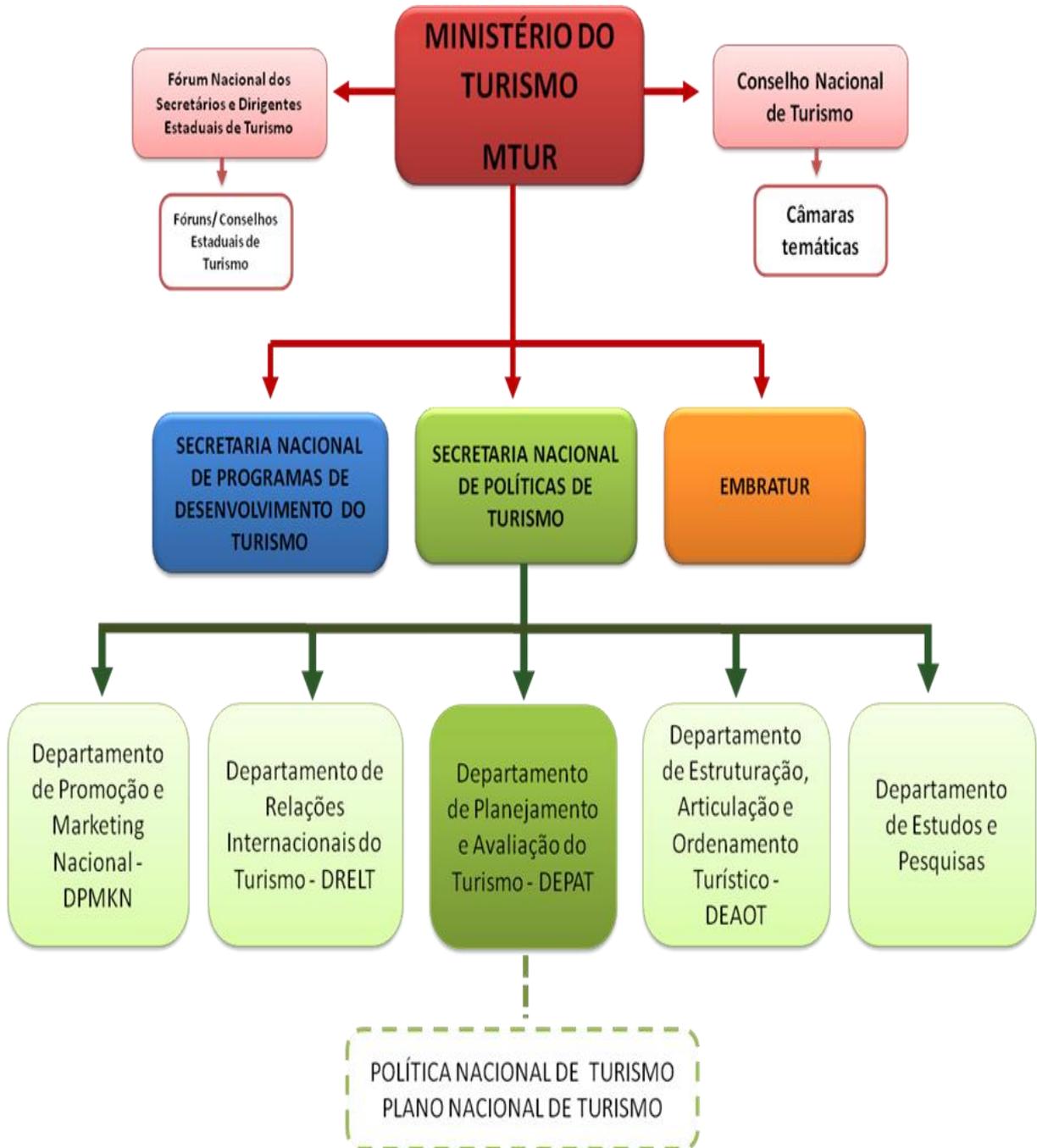


Figura 3: Organograma do Sistema de Gestão do Turismo.
Fonte: Adaptado do MTur (2009).

O Ministério tem como missão “desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas,

proporcionando a inclusão social” (MTUR, 2009). Sendo composto pelos seguintes órgãos finalísticos:

- a) Secretaria Nacional de Políticas de Turismo: compete formular, elaborar, avaliar e monitorar a Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo, bem como articular as relações institucionais e internacionais necessárias para a condução dessa Política.
- b) Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo: compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os PRODETUR, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços.
- c) Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur: autarquia que tem como área de competência a promoção, a divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior. (MTUR, 2007, p. 43).

Segundo o MTur (2007a) essa estrutura permite a integração de diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, oferecendo a oportunidade das representações do Poder Local de interferirem ativamente na construção de diretrizes para o desenvolvimento da atividade turística, quer seja em escala local, regional ou nacional.

Assim, a integração da rede institucional do turismo brasileiro é realizada por meio de ambientes de reflexão e discussão, facilitadas pelos avanços das tecnologias de informação. E a participação do Poder Local é representada pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e pelos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo.

Atualmente, a rede de entidades e instituições, em todo o território nacional, é formada por 1.156 representantes do poder público nas três esferas do governo e da iniciativa privada nos Fóruns e Conselhos Estaduais, e por 63 representantes que compõe o Conselho Nacional de Turismo (MTUR, 2006).

O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo é um órgão consultivo, constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo, tendo como atribuição apontar problemas e possíveis soluções com base nas demandas oriundas dos estados e dos municípios. Já os Conselhos Estaduais de Turismo são instâncias de representação instauradas nas Unidades da Federação, sendo formadas pelos setores públicos e privados, como também do terceiro setor, além de outras entidades de relevância estaduais vinculadas ao turismo (MTUR,

2007a). Conta também como a participação da sociedade, representada por associações e cooperativas. Entretanto, a participação da grande maioria da população se restringe a um nível meramente informativo.

Os Conselhos Estaduais constituem-se ainda como um canal de interlocução entre o governo federal e os destinos, de significativa importância para a descentralização política, pois possuem condições de detectarem problemas mais condizentes com a realidade da demanda local. E assim sendo, os Conselhos contribuem na elaboração de programas e de políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento do turismo de forma integrada e sustentável.

Destarte, os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, quando instaurados e em funcionamento adequado, apresentam-se como uma oportunidade de reunir os diferentes atores que compõem a rede social do turismo, estando assim conectados com as suas necessidades. Esses órgãos ampliam a sintonia entre a demanda social e a política a ser executada. Entre as suas atribuições, delineadas pelo Ministério de Turismo, se encontram:

Contribuir na construção e implementação do Plano Nacional de Turismo, atuando como fórum facilitador e articulador para o encaminhamento de ações conjuntas; elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, aportando recursos e capacidade gerencial [...]; criar parcerias e articular com os diversos atores, para executar e avaliar os programas e projetos concebidos. (MTUR, 2007a, p. 44).

Em face destas atribuições, o Governo Federal co-responsabiliza o Poder Local na construção de uma nova realidade, na qual reconhece a importância das redes de relacionamentos na condução de melhores práticas de planejamento integrado, baseados nas noções de colaboração, argumentação, diálogo e participação, elencadas por Fischer e Forester (1993).

Com base nas considerações realizadas, reconhece-se que de fato a Política Nacional do Turismo brasileiro atingiu resultados consideráveis, principalmente no que tange ao seu sistema de gestão e à formação de uma rede institucionalizada.

A adoção do modelo descentralizado, preconizado pelo PNMT, foi um significativo avanço nas duas últimas décadas, cujos resultados foram mudanças na condução da política do Estado, e conseqüentemente na criação de estruturas administrativas, que permitem uma articulação em perspectiva integrada entre o

governo federal, responsável pela elaboração da Política Nacional, e os governos estaduais e municipais.

Outro avanço percebido foi a sanção da Lei Geral do Turismo nº 11.771/08, em 17 de setembro de 2008, que instituiu normas sobre a Política Nacional do Turismo colocando-a sob a responsabilidade o Ministério de Turismo, e estabelecendo que esta deverá obedecer “aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável.” (Art. 4º, parágrafo único).

Com efeito, essa lei denota o surgimento de uma nova fase do turismo no Brasil e de suas políticas, que passam a englobar perspectivas não apenas econômicas da atividade turística – como visto até então nos dispositivos legais presentes na tímida trajetória percorrida até a formalização da Política Nacional de Turismo.

Se por um lado permanecem as preocupações com a ampliação do fluxo turístico, captação de receitas, investimentos e financiamentos, infraestrutura e produtos turísticos; por outro lado surgem vertentes ainda não evidenciadas, pelo menos em caráter explícito e formalizado, como a acessibilidade democrática do turismo, o bem-estar e inclusão social, redução das disparidades socioeconômicas, percepção da necessidade do envolvimento e da efetiva participação da comunidade nos benefícios gerados pela atividade turística; bem como o respeito à cultura, ao ambiente e à dignidade humana.

Observa-se, no geral, que as propostas governamentais brasileiras para o turismo, pelo menos no âmbito discursivo, têm apresentado acentuada inquietação com a amplitude e com a superação dos problemas sociais, de maneira a promover um processo desenvolvimentista. Nos últimos anos foram alcançadas mudanças notáveis, as quais ultrapassaram a esfera econômica, principalmente no que se refere ao estabelecimento do regime democrático e participativo nos modelos de organização política.

Entretanto, mesmo diante das significativas mudanças, observa-se que na prática as políticas públicas federais continuam a seguir um modelo de desenvolvimento economicista, facilmente diagnosticado nos objetivos das ações e projetos por ela desencadeados. Essa realidade, ao mesmo tempo em que permite delinear os fatores que condicionam o desenvolvimento do turismo, também permite admitir os significativos progressos promovidos.

Numa avaliação sobre o planejamento e a gestão do turismo no Brasil, o Ministério do Turismo (2006, p. 48) aponta limitações no que se refere à integração dos atores desta rede, “com repercussão também no planejamento da atividade, na articulação e na avaliação dos resultados.”

A debilidade diagnosticada denota que embora tenha sido institucionalizada uma rede de cooperação, a participação dos atores é caracterizada por um acentuado nível de desigualdade. Tal desigualdade é percebida tanto entre o poder público e privado, como também, e em maior expressividade, entre os âmbitos federais, estaduais e municipais. O que se percebe, notoriamente, é que os atores em níveis federais e estaduais, encontram-se mais organizados e focados com as estratégias da Política Nacional do Turismo do que os atores da esfera municipal. Afinal os municípios apresentam proporcionalmente maiores dificuldades de articulação em escala territorial.

Ressalta-se que é justamente no âmbito municipal, através dos seus conselhos, que se encontrariam maiores perspectivas de participação da população local. E que portanto, as desigualdades percebidas acentuam-se nesta dimensão, e interferem mais enfaticamente no processo democrático e participativo das políticas públicas de turismo.

O Brasil é formado por 5.564 municípios, dos quais 1.207 revelaram interesse e potencialidade turística face ao Projeto Roteiros do Brasil do PNT 2003/2007, resumindo-se posteriormente, em um grupo composto por apenas 451 municípios integrantes dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional (MTUR, 2007b). Estes destinos contam, segundo o MTur (2009), com 38 Instâncias de Governança Regional, que são responsáveis por coordenar o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil em âmbito regional.

De acordo com Brasil (2007) estas instâncias podem assumir o caráter de fórum, conselho, associação, comitê ou outro tipo de colegiado, devendo, de forma cooperada, contribuir na resolução de problemas de âmbito local, no gerenciamento de recursos e no alcance das metas e objetivos traçados pelo Programa de Regionalização.

Em escala menor, encontram-se os Órgãos Municipais de Turismo e os Colegiados Locais, comumente estruturados em forma de Conselhos Municipais, que têm como premissa principal mediar as relações entre o Estado e a sociedade. É justamente nesta dimensão que se encontra um maior desnível na participação do

Poder Local na Política Nacional do Turismo. O que se observa na prática é que muitos dos destinos turísticos não possuem tais Conselhos instaurados e em funcionamento, dificultando, assim, a participação e descentralização efetiva da gestão pública do turismo.

Há outra questão preocupante: mesmo diante dos significativos avanços alcançados pelo Sistema Nacional de Turismo, principalmente no que se refere ao estabelecimento de uma gestão democrática e participativa, muitas das ferramentas de participação encontram-se ainda no âmbito discursivo, resultando numa reduzida participação cidadã.

Noia e Guzmán (2009, p. 2) elucidam que

[...] a questão da participação da cidadania nas decisões políticas perpassa por um cenário de tratamento universal perante a lei, com desigualdade intrínseca, uma vez que os indivíduos envolvidos no processo possuem diversas realidades, capacidades, competências e níveis de clareza do seu papel, levando à heterogeneidade no exercício efetivo da participação.

Tal heterogeneidade recria um poder desconectado da expressão política dos cidadãos, explicando, em certa medida, “a despilitização da questão democrática via o aprofundamento de critérios técnicos de controle e avaliação.” (IVO, 2001, p. 180).

Ademais, percebe-se, a ausência de proximidade entre as ações propostas pela Política Nacional de Turismo, por intermédio do Plano Nacional, e as ações elaboradas e implementadas pelos Estados e municípios, revelando que mesmo diante das mudanças conquistadas, no geral as esferas públicas e a sociedade civil ainda encontram-se desarticuladas.

Uma das justificativas seria que o Poder Local estaria, em sua maioria, inapto ou pouco qualificado para conduzir boa parte dos programas propostos pelo Plano Nacional de Turismo, necessitando portanto, de promover a melhoria técnica e profissional dos estados e municípios envolvidos, bem como também dos atores que compõe os fóruns e conselhos de turismo. Vale ressaltar que estes foram concebidos como canais institucionais para a otimização do controle social e da participação da sociedade sobre o processo de gestão das políticas públicas de turismo em escalas territoriais.

Esse aspecto conecta-se com a questão da representatividade dos conselheiros, pois quanto maior for a representatividade deles, maiores serão as

probabilidades de negociações bem-sucedidas com as outras esferas públicas. Vale lembrar que uma das competências do conselheiro é mobilizar os segmentos da rede social que representam, de modo que amplie o nível e as condições de participação destes nas políticas públicas de turismo, produzindo, assim, novos padrões de interações entre o Estado e a sociedade civil.

Além dessas questões ressalta-se ainda ao fato de os governos municipais estarem mais sensíveis ao ambiente caracterizado por assimetrias de informações em relação às instâncias federais e estaduais, além de serem mais sucessíveis às pressões exercidas pelos grupos de interesses locais. Isso revela a necessidade de promover alianças políticas entre o poder municipal e estadual, para a criação e consolidação dos Conselhos Municipais e para a alocação de recursos.

A implementação dos conselhos de gestão do turismo nos municípios é um passo importante para a democratização do processo decisório inserido na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, bem como para a consolidação do modelo de gestão descentralizada. Contudo, essa tarefa se reveste de um acentuado grau de dificuldade, considerando que o Estado (governo federal) é o protagonista central da definição da agenda política nacional, visto que quase a totalidade dos fóruns e conselhos existentes configuram-se em instâncias meramente consultivas e sem nenhum poder deliberativo.

Diante dessa realidade, pode-se afirmar que para uma gestão descentralizada do turismo, não basta a constituição desses conselhos, é necessário uma efetiva participação da rede social nos processos de tomadas de decisão. Sobre isso, Patemam (1992) argumenta que a pura e simples existência de instituições estaduais (como também municipais) representativas ao nível nacional, não satisfaz a democracia. Sendo, para tanto, necessária a participação intensiva dos atores sociais nas esferas públicas.

A descentralização da gestão do turismo, com enfoque na participação do Poder Local nas políticas públicas nacionais, é concebida como um dos principais instrumentos para a promoção do desenvolvimento sustentável das localidades turísticas. Com isso não se prediz a busca pela redução do papel do governo federal, e sim sua articulação efetiva com os governos estaduais e municipais, e destes com a população local e demais atores da rede social do turismo.

Admite-se assim, que embora as políticas públicas sejam, por definição, de responsabilidade governamental, são permeadas por relações de trocas, entre

atores públicos e privados, bem como também por outros atores sociais que compreendem a rede política do turismo brasileiro. Para analisar efetivamente a política nacional de turismo sob os critérios democráticos e participativos, não se deve levar em consideração apenas os números de fóruns e conselhos instaurados, nem o número de atores que compõem a rede política, mas sim, o nível de participação destes, bem como a dinâmica e influência dos seus relacionamentos.

Todavia, com base nas considerações realizadas, reconhece-se que, de fato, a Política Nacional do Turismo brasileiro atingiu resultados consideráveis, principalmente no que tange à descentralização do seu sistema de gestão, frente à criação de fóruns e conselhos estaduais e municipais. Entretanto, no que se refere à intervenção do Poder Local na esfera federal do turismo, esta ainda encontra-se aquém de suas possibilidades de participação, revelando que mesmo diante dos notórios avanços conquistados, o caminho de construção democrática é longo, e portanto depende de ações estratégicas cada vez mais planejadas e baseadas nos princípios da participação e da cooperação.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

6.1 CLASSIFICAÇÃO E MÉTODOS DE ABORDAGEM

As variadas abordagens de pesquisa podem ser classificadas segundo Romenyia *et al* (1998) sob diferentes taxonomias, sendo que uma das mais comumente utilizadas as distinguem em pesquisa empírica e pesquisa teórica. Com base nas distinções apresentadas por estes autores e em consonância com as características desta dissertação, a pesquisa realizada se classifica como teórico-empírica, pois ao mesmo tempo em que analisa e aprimora pressupostos teóricos, foi baseada e guiada pelos resultados da observação de variáveis sobre a relação entre atores que compõe a Política Nacional do Turismo no Brasil, de modo que permitiram indicar como tal relacionamento influencia em sua formulação.

Em decorrência da vertente empirista, este estudo relaciona-se com o método de abordagem indutivo²⁰ (RODRIGUES, 2006) que permite a “observação dos fenômenos até chegar aos princípios gerais” (ROMENYIA, 1998, p. 25), por meio da descrição, interpretação e generalização sobre a realidade observada (CASTRO, 1997).

Cabe ressaltar que esse estudo concebe-se sobre uma perspectiva holística e humanista do fenômeno turístico. Assim, ao mesmo tempo em que atende as necessidades das investigações sobre a dinâmica de redes (COVIELLO, 2005), consente com as atuais inquietações dos estudiosos do turismo. Entre as quais se destaca a percepção sobre a necessidade valer-se de novas abordagens (SANTOS FILHO, 2008; PANOSSO NETTO, 2007) e de um “pensamento interdisciplinar que aborde o fenômeno em todas as suas dimensões” (DENCKER, 1998, p. 36). Desse modo, foi possível melhor compreender, interpretar e explicar o turismo ultrapassando as referências de base tecnicista (SANTOS FILHO, 2008).

É no limiar destas premissas, que este estudo se apresenta, ao ter como finalidade descrever as características e os padrões de relacionamento entre atores que compõe a estrutura social da rede política nacional de turismo brasileira. A partir destas características pretende-se desenvolver novas percepções sobre as políticas

²⁰ Cabe observar que a lógica do raciocínio indutivo (RODRIGUES, 2006) conforma-se com o modelo de análise de redes, que será aplicado nesse estudo.

públicas específicas desse setor, esclarecendo os processos de sua formulação, e por fim contribuindo no processo de reconstrução dos conceitos sobre turismo.

Diante destes fins e das definições apresentadas por Vergara (1997), Gil (1987), Samara e Barros (1994), Rodrigues (2006) dentre outros autores que trabalham com os processos metodológicos, esse estudo se caracteriza como sendo descritivo-exploratório. Como estratégia de pesquisa, foi utilizado o estudo de caso, que de acordo com Yin (1994, p. 32), trata-se de “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especificamente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.”

Em outras palavras, o estudo de caso como uma estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – com a lógica de planejamento incorporando abordagens específicas à coleta de dados e a análise de dados. Neste sentido, o estudo de caso, não é nem uma tática para a coleta de dados, nem meramente uma característica do planejamento em si (Stoecker, 1991), mas uma estratégia de pesquisa abrangente. (YIN, 1994, p. 32).

O estudo de caso é particularmente adequado às investigações de redes, funcionando como mediador entre as escolas de pensamento da objetividade e da subjetividade²¹ (COVIELLO, 2005), tornando-se adequado nas investigações de políticas públicas de turismo, permitindo assim, a compreensão de suas características holísticas, e uma análise em maior profundidade.

O estudo adotou um corte seccional com perspectiva longitudinal (VIEIRA, 2004b). Uma vez que a coleta de dados ocorreu em 2009, resgatando dados e informações sobre os relacionamentos entre atores que faziam parte da rede política do turismo brasileiro instituídos durante o período compreendido entre 2003 a 2008. O foco do estudo está no fenômeno e na forma como se caracteriza no momento da coleta. Os dados resgatados desse período foram utilizados para explicar a configuração atual da rede.

²¹ A dicotomia objetividade-subjetividade pode ser melhor compreendida pelas reflexões realizadas por Perci (2004).

6.2 FASES DA PESQUISA

Para Chizzotti (1991, p. 35), “o processo de pesquisa é um conjunto de operações sucessivas e distintas, mas interdependente [...] a fim de coletar informações válidas sobre um fenômeno observável para explicá-lo ou compreendê-lo.” Para melhor organizar e operacionalizar a pesquisa²², o seu processo foi dividido em três fases²³ que permitiram atingir os objetivos propostos, conforme mostra o Quadro 4.

FASES	OBJETIVOS
1ª FASE: Planos Nacionais de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fornecer bases para a compreensão de como os relacionamentos entre os atores investigados influenciaram na formulação dos planos nacionais de turismo.
2ª FASE: Cooperação e Redes de Comunicação no Conselho Nacional de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elencar as atividades de cooperação entre atores estabelecidas durante este processo. ▪ Verificar os limites e as potencialidades do domínio da rede de comunicação na troca de informações relevantes para a percepção do problema e na formulação dos PNTs.
3ª FASE: Relacionamento entre o CNT e a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Compreender como os relacionamentos entre os atores que serão investigados influenciaram na formulação dos PNTs.

Quadro 4: Fases da Pesquisa.
Fonte: Dados do Estudo, 2009.

No entanto, antes de qualquer coisa, foi necessário fundamentar o estudo em pressupostos teóricos que validaram as proposições e as análises realizadas. Com este intuito, realizou-se uma investigação em livros, dissertações, teses, artigos e outras publicações científicas, impressas e eletrônicas, que abordam a temática de turismo, políticas públicas, Teoria de Rede Social, Análise de Redes e *Policy*

²² Os procedimentos da coleta dos dados dessa pesquisa serão baseados nos pressupostos metodológicos da Escola de Intermediação de Interesses que norteará a análise, frente à articulação de métodos quantitativos e qualitativos.

²³ Para cada uma dessas fases será apresentado um plano de coleta de dados, bem como serão selecionados os sujeitos da pesquisa.

Networks, através de catálogos *on-line* de bibliotecas e em bancos de dados de periódicos, tanto em nível nacional, quanto internacional²⁴. Também foram utilizados acervos privados e fontes de evidências adquiridas em reflexões e discussões realizadas em sala de aula e grupos de estudos no âmbito acadêmico.

Cabe ressaltar, no que se refere às Teorias de Turismo, que buscou-se utilizar autores cujas obras encontram-se vinculadas à fase teórica “Novas Abordagens”, pois conforme percorrido por Panosso Netto (2007), buscam superar o paradigma da Teoria Geral do Sistemas e consideram o homem como o epicentro das discussões.

Os dados e informações obtidas através de fontes bibliográficas foram confrontados, a fim de reduzir erros, verificando se realmente eram representativos. Por fim estes foram organizados e analisados de forma a atender os objetivos e interesses do estudo, utilizando o método descritivo para permitir uma visão geral dos resultados, proporcionando uma compreensão teórica das temáticas abordadas.

6.3 ABRANGÊNCIA DO ESTUDO

Esta investigação foi concentrada no turismo, enquanto um domínio político, o que significa que não está preocupada com a política como um todo, mas refere-se apenas a uma questão particular, os Planos Nacionais de Turismo (PNT 2003/2007 e o PNT 2007/2010), principais instrumentos da ação pública relativa ao turismo no Brasil e que refletem a Política Nacional do Turismo. Enfim, se trata de uma análise de redes específicas.

Ao empregar o modelo de redes políticas no contexto do turismo, com a sua grande variedade de atores e complexa teia de interações, foi necessário definir o foco do estudo. Para tanto, Pforr (2006) apresenta três possibilidades: focalizar sobre os participantes no processo de decisão política; sobre as suas relações; ou ainda sobre o contexto estrutural em que estes se realizam. Com base nesta afirmação, o foco da análise realizada nesse estudo delimitou-se, tanto sobre os participantes do processo de decisão política, quanto sobre suas relações.

O processo de decisão da Rede Política do Turismo Brasileiro é resultado da interação entre todos os atores que compõe o Sistema de Gestão, como também

²⁴ Todas as citações da literatura internacional foram traduzidas pela autora.

de outros universos de políticas nacionais. Até mesmo porque a atividade turística vem, nos últimos anos, sendo considerada como um instrumento de desenvolvimento do país, necessitando, portanto, de ações transversais de articulação²⁵ com os demais Ministérios, e outros setores públicos, tanto federais, estaduais ou municipais, além de ações de toda rede social do turismo.

A análise da rede política do turismo não deve se concentrar apenas nos atores políticos-administrativos, por causa da interação entre os agentes públicos e privados. Por isso, o universo desse estudo compreende o Sistema de Gestão do Ministério do Turismo, composto órgãos finalísticos e seus departamentos, conselhos, fóruns e câmaras temáticas. Enfim, todos os atores²⁶ públicos e privados que participaram da formulação²⁷ do PNT 2003/2007 e do PNT 2007/2010.

Neste caso, enfatiza-se que foram considerados apenas os atores da Rede Política do Turismo que se encontram listados nos referidos planos como aqueles que contribuíram em seu processo de elaboração. Estes atores, por sua vez, compõem o Conselho Nacional de Turismo, de modo que este órgão passou a ser objeto de investigação.

O Conselho Nacional de Turismo congrega os representantes nacionais da maioria das entidades públicas e privadas que se encontram vinculadas à atividade turística no Brasil, e que compõem a sua rede política. Sua composição²⁸ desde a instalação em 2003 até 2008 totalizou um conjunto de 78 atores públicos e privados (Apêndice A), sendo que destes 30 participaram na formulação dos dois planos nacionais, 13 participaram apenas na formulação do primeiro plano, e 35 participaram apenas do segundo plano.

Diante dessa quantidade de atores do CNT, e considerando a necessidade de captar um padrão global e características estáveis do período de elaboração dos dois planos, optou-se pelo uso de uma amostra intencional, na qual se investigou apenas os atores que mantiveram sua participação em ambos os

²⁵ Como exemplo, desta integração citam-se as ações propostas pelos macroprogramas do PNT 2007/2010 que encontram-se estreitamente vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

²⁶ Entenda-se como atores todas as entidades, organizações, grupos de interesse que participaram da construção do PNT.

²⁷ O direcionamento para a formulação dos planos nacionais deve-se à necessidade de dirigir o estudo a uma determinada fase do ciclo político e assim limitar o número de atores que serão objeto de inquérito.

²⁸ O Conselho é hoje integrado por 67 conselheiros de instituições públicas e entidades privada em âmbito nacional.

planos. Dessa forma, a amostra populacional investigada na 2ª fase da coleta de dados focou-se em 30 atores (Apêndice B).

A lógica e a eficácia da amostragem intencional, diferentemente da probabilística, permitiu selecionar atores ricos em informações, possibilitando a apreensão de questões que atendem mais enfaticamente aos propósitos do estudo (FIGUEIREDO, 2004, p. 208).

Na 3ª fase, o estudo foi focado nas relações estabelecidas entre os Conselheiros e os agentes políticos que compõem a Secretaria Nacional de Política do Turismo, especificamente no que tange aos seus departamentos, tendo sido realizadas entrevistas com os seguintes atores:

Geraldo Bentes – Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, representando o Airton Nogueira Pereira Júnior, Secretário Nacional de Políticas de Turismo.

José Augusto Guedes Falcão – Diretor do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo.

Lena Brasil – Coordenadora Geral de Monitoramento e Avaliação do Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo.

Sérgio Flores de Albuquerque – Coordenador Geral de *Marketing* e Publicidade, representando Márcio Ferreira do Nascimento, Diretor do Departamento de Promoção e *Marketing* Nacional.

Fernanda Maciel Carneiro – Coordenadora Geral de Relações Multilaterais, representando Patrick Lottici Krahl, Diretor do Departamento de Relações Internacionais.

Ricardo Martini Moesch²⁹ – Diretor do Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento.

José Francisco Salles Lopes³⁰ – Diretor do Departamento de Estudos e Pesquisas.

A escolha por estes atores levou em consideração a opinião de Melbeck (1998) de que apenas os atores que possuem cargos de direção são mais suscetíveis a ter a percepção necessária para fornecer a informação sobre a

²⁹ Uma mudança na agenda do entrevistado provocou o cancelamento da concessão da entrevista.

³⁰ Perante equívocos no local da realização da entrevista, não foi possível entrevistar este ator.

organização. Além disso, os atores, na sua liderança, possuem uma maior capacidade de influenciar nas decisões políticas.

De acordo com Marques (1999, p. 46), a importância dos atores políticos³¹:

[...] tem origem na sua capacidade de realizar ações baseadas em seus destacados recursos de poder, assim como na ocupação de determinadas posições na cadeia de produção das ações do Estado (dentro e fora dele), que lhes conferem maior ou menor capacidade de fazer com que o Estado elabore e execute políticas segundo seus interesses particulares. A análise de seus padrões de interação, presentes e herdados, formando uma rede de relações, explica inúmeras dimensões da política, tanto no que se refere a seu desenvolvimento e resultados (que pertencem ao mundo da prática política), quanto no que diz respeito ao "encontro" entre projetos e visões de mundo (que fazem parte do mundo das ideias).

Desse modo, esses atores são responsáveis pelas ações inerentes à Política Nacional de Turismo e aos seus planos. E, portanto, compõem um importante subsistema³² da rede política de turismo brasileira.

Para preservar o anonimato dos entrevistados, eles receberam aleatoriamente códigos que variam de E1 a E5, pelos quais foram tratados no decorrer da análise.

Já no momento da análise, o foco do estudo foi também delimitado sobre as relações entre atores, especificamente nos indicadores de cooperação e redes de comunicação (PFORR, 2006), que estão subjacentes ao processo de elaboração, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo. Estes indicadores são os parâmetros que foram utilizados para identificar a relevância mútua, que remeteu ao entendimento de que os atores consideram uns aos outros para realizar suas ações (PFORR, 2006).

6.4 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Inicialmente, na 1ª fase da coleta de dados, foram examinados dados secundários em: documentos e pesquisas realizadas pelo ou em parceria com o

³¹ Mesmo não sendo objeto deste estudo, ressalta-se a importância das interações entre a população local, embora esta não seja considerada por Marques (1999) como um ator político efetivo, decorrente da sua fragilidade e pelo não desenvolvimento de ações coletivas significativas.

³² O subsistema político é um espaço onde atores relevantes discutem questões políticas, persuadem e barganham na busca de seus interesses. (HOWLETT; MARAGNA, 2006)

Ministério do Turismo, tais como Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo realizada nos últimos anos (2005-2009), a compilação de dados estatísticos básicos sobre este setor no Brasil e no mundo (2003-2007); documento “Turismo no Brasil 2007/2010” e documento “Fórum e Conselhos Estaduais de Turismo – estrutura, organização e funcionamento”; decretos e leis inerentes à normatização do turismo, como por exemplo, a Lei Geral do Turismo nº 11.771/08; e a “Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999”, que permitiram compreender o percurso histórico da política do turismo no Brasil, bem como os principais resultados alcançados.

Além destas fontes, examinou-se essencialmente o “Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas – 2003-2007” e o “Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão”, aplicando-se a Análise de Conteúdo.

A Análise de Conteúdo é definida por Bardin (1977, p. 42) como:

[...] um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

A análise de conteúdo dos PNTs compreendeu três etapas básicas, fundamentadas por Bardin (1977); Richardson (1989); e Quivy e Campenhoudt (1988):

1. Pré-análise: nesta etapa operacionalizou-se e sistematizou-se ideias, tendo sido realizada leitura superficial do material. Bem como foi selecionado o conjunto de entidades públicas e privadas (membros do CNT) que participaram de sua formulação;

- Lista 1 (Apêndice A); com todos os atores que participaram da construção dos PNTs, independente do período; e
- Lista 2 (Apêndice B); com os atores cuja participação se manteve durante o período de 2003 a 2008 (atores investigados);

2. Exploração do material: entre as diversas técnicas de análise de conteúdo escolheu-se aplicar a análise temática, que consistiu em

isolar temas e partes centrais dos PNTs, de acordo com o problema investigado. Esse momento consistiu basicamente na codificação, categorização e quantificação das informações;

3. Tratamento dos dados e interpretação: os temas isolados foram comparados com as temáticas abordadas pelos atores públicos e privados durante as reuniões do CNT, como também com as entrevistas realizadas (2ª e 3ª fase da coleta de dados), fundamentando a análise da participação do CNT no processo de elaboração dos PNTs.

Na 2ª fase, foi organizado um banco de dados com as 22 atas das reuniões do CNT³³ realizadas ordinariamente a cada trimestre no período compreendido entre 2003 e 2008, disponibilizadas no site do Ministério do Turismo. Para analisá-las, inicialmente foi mensurado o número de intervenções realizadas no decorrer das reuniões por cada ator. Posteriormente, verificou-se o direcionamento destas intervenções, categorizando os temas das participações dos atores em grupos de problemas percebidos a serem focados pela ação pública.

Para realizar a análise de conteúdo das Reuniões do Conselho Nacional de Turismo, seguiram-se as fases delineadas por Bardin (1977). Assim, inicialmente foram selecionadas as unidades de registro a serem utilizadas:

- a) personagens:** no caso os atores públicos e privados que compõe o Conselho Nacional de Turismo e que fizeram parte da elaboração dos dois planos nacionais;
- b) acontecimento:** todas as reuniões do CNT realizadas no período entre 2003 e 2008;
- c) documentos:** 22 atas das referidas reuniões do CNT.

Selecionadas as unidades de registro, foram aplicadas regras de enumeração propostas pelo mesmo autor, tais como:

³³ No momento da coleta de dados só estavam disponibilizadas 22 atas das 27 reuniões realizadas até 2009.

- a) Frequência simples (frequência da presença ou ausência dos atores)³⁴;
- b) Números de intervenções realizadas por cada ator em cada reunião;
- c) Média Aritmética de intervenções (números de intervenções realizadas pelos atores durante todas as reuniões pelo número de reuniões realizadas);
- d) Direção (se a participação era direcionada à formulação do PNT).

Com base nesta última regra, foram selecionados trechos das intervenções realizadas por cada ator, os quais eram inseridos em planilhas eletrônicas individualizadas (por cada reunião) e coletivas (todas as reuniões), que subsidiaram a análise apresentada no capítulo 7. Posteriormente, estes trechos foram agrupados por temáticas (em outra planilha unificada), e estes temas comparados com os macroprogramas do PNT (ver Apêndice C). Dessa forma, foi possível verificar em que medida os problemas percebidos pelos conselheiros influenciaram no processo de elaboração da política.

Esta análise foi baseada ainda no conceito de relevância mútua e compreendeu simultaneamente dois níveis de análise que estão associados a este conceito: o estabelecimento de parcerias e acordos de cooperação; e intercâmbio de informações entre os atores através de canais de comunicação.

Concluída esta fase, iniciou-se a terceira fase da coleta de dados, que consistiu a realização de entrevistas em profundidade com os membros da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, anteriormente nominados. As entrevistas ocorreram no período de 7 a 11 de dezembro de 2009, e foram realizadas em Brasília no Ministério do Turismo, ou na sede dos respectivos departamentos.

Para a realização das entrevistas foram feitos contatos inicialmente por e-mail e por telefone, solicitando a sua concessão, bem como explicitando os objetivos da pesquisa, o que permitiu o agendamento prévio das mesmas e a aplicação dos roteiros de entrevista semiestruturado (ver Apêndice D) construídos com base em Marques (1999), Sandström e Carlsson (2008), Thompson e Pforr (2005), e Pforr (2006).

³⁴ O Ministério do Turismo não disponibilizou a lista de presença das Reuniões do CNT, de forma que esta unidade de registro não pode ser analisada.

Cada sessão de entrevista durou de 40min a 1h40min, tendo sido todas gravadas em áudio, e posteriormente transcritas na íntegra para fins de análise qualitativa. De posse das transcrições também se aplicou a análise de conteúdo: pré-análise: diversas escutas e leituras das entrevistas; exploração do material: isolando temas e trechos relevantes; e o tratamento dos dados e interpretação: no qual os temas e trechos isolados consubstanciaram a análise dos resultados apresentados no decorrer do próximo capítulo.

Além destes procedimentos, registra-se a observação simples *in loco* realizada na 27ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo, e na solenidade de lançamento dos “Estudos de Competitividade dos 65 Destinos Indutores”, ambas ocorridas em 8 de dezembro de 2009 em Brasília; e a Solenidade de Posse da ABBTUR, realizada na Câmara dos Deputados, no dia 9 de dezembro do mesmo ano. A presença nestes eventos permitiu, além da observação, a realização de conversas informais com os representantes das seguintes entidades: ABBTUR, FENAGTUR, e o Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria.

Finalmente à luz das múltiplas fontes de evidências qualitativas que foram aplicadas neste estudo e de suas bases analíticas e empíricas, buscou-se dar um sentido mais amplo aos dados analisados, procedendo a interpretação dos mesmos e fazendo uma ponte entre eles e o conhecimento existente.

Simultaneamente a todas estas fases de coleta, análise de dados e de fontes de evidências, foi utilizada a Teoria de Redes Sociais e o método de Análise de Rede Social que permitiu compreender a estrutura e o funcionamento da Rede Política do Turismo Brasileiro, fornecendo um diversificado campo de abordagens, como a posição, densidade, reputação, cooperação, informações, processos de decisão ou métodos participativos.

A interpretação consistiu "em expressar o verdadeiro significado do material em termos do propósito do estudo" (DENCKER, 1998, p. 172), na qual foram feitas as ligações lógicas e comparações, e se enunciaram e efetivaram generalizações que conduziram ao estabelecimento de conceitos explicativos.

6.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Apesar do rigor nos procedimentos metodológicos empregados neste estudo, tem-se o entendimento de que a complexidade e a multiplicidade de fatos

que envolvem o fenômeno turístico e a realidade social, impedem a concepção de uma verdade única e absoluta. Dessa forma é importante reconhecer as limitações e as dificuldades enfrentadas durante o período de investigação.

A primeira questão a ser tratada diz respeito à exiguidade do tempo para a realização de uma pesquisa de mestrado que satisfaça as inquietações iniciais que levaram à proposição, bem como a execução da pesquisa.

No início do estudo, pensava-se em investigar os membros do Conselho Nacional de Turismo, através de uma abordagem bifocal, que permitisse submeter os dados coletados ao *software* UCINET 6 (*Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*) visando obter a representação da rede. O uso deste *software* permitiria que fossem processadas as medições de centralidade, densidade e coesão, dentre outras, interpretando-as com base nos conceitos teóricos da Análise de Redes Sociais.

Para tanto, seria enviado (por e-mail e com auxílio de chamadas telefônicas para acompanhamento) aos atores selecionados um questionário estruturado e a lista com o nome de todas as entidades/organizações, solicitando que identificassem qualquer ator que estivesse ausente. Assim, se estaria através do efeito “bola-de-neve” (FIGUEIREDO, 2004), identificando atores que tivessem sido excluídos da relação que consta nos documentos oficiais.

Com base nos dados recolhidos, seria possível determinar se de fato existe uma rede de política, e posteriormente analisá-la e visualizá-la em forma de diagramas de redes. Entretanto, já se reconhecia que a forma de envio dos questionários limitaria o contato entre o entrevistador e os entrevistados, de modo que as informações coletadas poderiam perder a qualidade.

Todavia, acreditava-se que esta possível perda, inerente ao próprio modelo utilizado, poderia ser compensada, frente à articulação de métodos qualitativos, tal como alertado por Thompson e Pforr (2005), e corroborado por Vieira (2004b, p. 14) ao argumentar que “a utilização de múltiplos métodos de pesquisa e investigação na análise dos fenômenos administrativos e organizacionais pode abrir novos horizontes para a sua compreensão.”

Porém, estes procedimentos não foram adotados devido à incipiência de tempo disponível para a coleta de dados, fato que impediu que a análise apresentada nesse estudo pudesse ser mais rica e significativa. Para compensar essa limitação, foram analisados minuciosamente dados secundários produzidos

pelo Ministério do Turismo e pelo Conselho Nacional de Turismo, dentre os quais destacam-se os documentos referenciais, os relatórios de atividades, regimentos, e decretos, em especial, as atas das reuniões realizadas pelo CNT durante o período de 2003 a 2008.

Tais atas foram utilizadas como um referencial discursivo fundamental para alcançar os objetivos da pesquisa, e se consolidaram como um instrumento singular que retrata as interações sociais ocorridas antes e durante o processo de elaboração dos PNTs. Por serem documentos de domínio público possuem, conforme argumentado por Spink (1999), uma dimensão interna e externa, atrelada à lógica discursiva que marca a instância institucional.

As intervenções dos conselheiros e os seus direcionamentos possibilitaram evidenciar a dinâmica interna de participação e compreender como os relacionamentos entre os atores investigados influenciaram na formulação dos PNTs, conforme discorrido no capítulo 7 dessa dissertação. Outro complemento também utilizado foi a realização de entrevistas em profundidade com os departamentos e/ou coordenações da Secretaria Nacional de Políticas Públicas (inicialmente pensava-se em realizar apenas com o DEPAT) e a observação *in loco* realizada durante a 27ª Reunião do Conselho realizada em Brasília – momento em que se teve a oportunidade de obter informações através de conversas informais.

Uma segunda dificuldade encontrada foi justamente durante a realização das entrevistas, quando alguns dos entrevistadores se abstiveram de responder certos questionamentos, quer por falta de conhecimento na área abordada, quer pela opção de não se comprometer. Para compensar, foram realizadas conversas informais bem como a reformulação de alguns questionamentos de modo que se pudessem obter as informações de forma indireta. A heterogeneidade das especialidades de cada departamento, também impossibilitou que as mesmas perguntas fossem utilizadas em todas as entrevistas, demandando a construção de novos questionamentos durante a realização das entrevistas, não tendo sido este um fator limitante para a pesquisa.

7 O CONSELHO NACIONAL DO TURISMO NA REDE POLÍTICA DO TURISMO BRASILEIRO

O Conselho Nacional de Turismo (CNT) é um órgão colegiado superior de assessoramento que compõe a estrutura básica e o Núcleo Estratégico do Ministério do Turismo que tem como desígnio implementar um modelo de gestão pública descentralizada e participativa.

Este órgão congrega representantes do Governo Federal e de instituições públicas e privadas representativas dos diversos setores do turismo brasileiro, de maneira que possam, através de reuniões e de grupos de trabalho nas Câmaras Temáticas, entre outros, contribuir na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados.

Assim, ao admitir a definição de políticas públicas apresentada por Subirats (1994, p. 42) como “um conjunto de decisões relacionadas com uma variedade de circunstâncias, pessoas, grupos ou organizações”, reconhece-se que os atores públicos e privados que compõem o Conselho Nacional de Turismo, podem interferir ativamente na atuação da política em todas as suas fases.

Embora seja um órgão de caráter consultivo, o poder de intervenção do CNT sobre a Política Nacional de Turismo fica eminente, ao se considerar a capacidade deste através da percepção e análise de problemas que afetam o turismo brasileiro, e/ou setores específicos, criar⁷⁶ propostas que solucionem esses entraves e que norteiem os planos nacionais. Portanto, seus membros influenciam nos assuntos que devem receber maior ou menor ênfase na agenda governamental.

A participação destes atores é considerada um serviço público³⁵. Sua atuação tem grande relevância para o desenvolvimento do turismo, e conseqüentemente do Brasil, podendo ser considerada como um indicador de descentralização e participação da gestão pública. Assim sendo, o CNT insere-se nas análises sobre a Rede Política do Turismo Brasileiro, principalmente por sua composição compreender os mais diversos Ministérios e setores de desenvolvimento do país.

³⁵ Assim como delibera o decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008, em seu artigo 7º: “A participação dos membros do Conselho Nacional de Turismo é considerada serviço público relevante e não será remunerada.”

Para analisar a participação dos atores, inicialmente foi mensurado o número de intervenções realizadas no decorrer das reuniões do CNT, no período de 2003 a 2008, por cada ator. Posteriormente, foi verificado o direcionamento destas intervenções, categorizando os temas das participações dos atores em grupos de problemas percebidos a serem focados pela ação pública, de modo que permitisse responder a alguns questionamentos, tais como: existe uma participação da rede social do turismo nas políticas públicas? Como se dá a participação dos atores públicos e privados? Existe uma rede política de turismo? Qual a influência desta rede na elaboração dos Planos Nacionais de Turismo?

7.1 INTERVENÇÕES DOS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS

Para responder os questionamentos anteriormente levantados, inicialmente foram contabilizadas todas as intervenções realizadas pelos atores, e calculada a média aritmética das intervenções por número de reuniões realizadas, conforme registra a tabela abaixo:

Tabela 1: Classificação por número de intervenções realizadas pelos conselheiros nas reuniões do CNT, no período de 2003 a 2008.

CLASSIFICAÇÃO POR INTERVENÇÕES		
ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS	Nº interv.	MÉDIA
INDICAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	52	2,363636364
FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares	47	2,136363636
ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagem	42	1,909090909
FBC&VB – Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux	40	1,818181818
ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira	35	1,590909091
BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo	33	1,5
CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade	29	1,318181818
FORNATUR – Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo	27	1,227272727
CAIXA – Caixa Econômica Federal	25	1,136363636
UBRAFE – União Brasileira de Promotores de Feiras	23	1,045454545
ABBTUR – Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo	19	0,863636364
ABRACCEF – Associação Brasileira dos Centros de Convenções e Feiras	19	0,863636364
ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e Agências de Viagens que Operam com Veículos Próprios	18	0,818181818
SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias	17	0,772727273

CNC – Confederação Nacional do Comércio	14	0,636363636
FENAGTUR – Federação Nacional dos Guias de Turismo	14	0,636363636
ABCMI – Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade	13	0,590909091
ABRASEL – Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento	10	0,454545455
ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos	9	0,409090909
BB – Banco do Brasil S.A.	9	0,409090909
ABRESI – Associação Brasileira das Entidades de Hospedagem, Alimentação e Turismo	8	0,363636364
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Pequenas e Médias Empresas	8	0,363636364
ABLA – Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis	7	0,318181818
BITO – Associação Brasileira de Turismo Receptivo	7	0,318181818
ABRATURR – Associação Brasileira de Turismo Rural	6	0,272727273
FENACTUR – Federação Nacional de Turismo	4	0,181818182
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	4	0,181818182
Ministério da Integração Nacional	3	0,136363636
Ministério do Trabalho e Emprego	2	0,090909091
FBAJ – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude	1	0,045454545
SECOM – Secretaria de Comunicação da presidência da República Federal	0	0

Fonte: Dados de Pesquisa (2009).

Diante dos dados coletados, analisando-se individualmente o número de intervenções realizadas por ator, constata-se que há uma maior participação dos atores privados (427 intervenções) do que dos públicos (118 intervenções), com exceção para as indicações da presidência da República que ocupa o primeiro lugar do *ranking* com uma média de 2,36 intervenções por reunião realizada³⁶. Entretanto, quando avaliadas em blocos, verifica-se que os níveis de participações entre todos os atores públicos (média de 16,85 por ator) e privados (média de 17,79 por ator) não são destoantes, não existindo uma diferença significativa entre eles.

Se subtraídas as intervenções das indicações da presidência (que não são em essência públicos³⁷) do grupo formado pelos atores públicos tem-se apenas

³⁶ Os conselheiros indicados pela presidência da República são brasileiros de notório saber na área de turismo, a saber: Sérgio Foguel, presidente do Instituto de Hospitalidade (IH), e a Fundação Turismo para Paz e Desenvolvimento Sustentável (FTPDS) – ambas as entidades são não-governamentais e sem fins lucrativos; Guilherme Paulus, empresário, dono da CVC, a maior operadora de turismo do país; e Mario Carlos Beni, professor doutor da USP com experiência na área de turismo, e atuando principalmente nos seguintes temas: Sistema Nacional de Turismo, Administração Pública e Turismo.

³⁷ Não se considera os conselheiros indicados pela presidência da República como atores em essência públicos, uma vez que estes não exercem funções públicas, nem mobilizam recursos

66 intervenções, atingindo a uma média de 11 intervenções por ator e uma média de 0,5 intervenções de cada ator por reunião. Nesse caso apresenta-se com um percentual de 37,5% abaixo da média privada, indicando que o CNT é eminentemente um Conselho formado por maioria ativa de atores privados.

Ressalta-se, contudo, que esta afirmação parte da análise exclusiva do número de intervenções realizadas, cabendo ainda verificar as relações de poder entre estes, pois estas podem e geralmente são diferenciadas. É preciso analisar, ainda, se de fato estas intervenções estão sendo levadas em consideração durante a elaboração da Política Nacional de Turismo e de seus planos e programas; e se os problemas diagnosticados ou prognosticados pelos atores do CNT passam ou não a compor a agenda governamental após este processo decisório.

Sem embargo, a simples presença e a atuação de atores públicos e privados nas políticas públicas de turismo denotam que se tem buscado superar o dualismo contraditório entre o Estado e o Mercado, por meio da consolidação de espaços (fóruns e conselhos) nos quais possam se complementar, e assim avançar na eficiência da ação pública nas economias de mercado.

A sinergia entre o Estado e um sistema de mercado predominantemente privado, resulta segundo Estêvão (1999, p. 5) “num elevado nível de produtividade da economia e numa acentuada dinâmica de crescimento econômico”. De forma que a preocupação com a eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal alia-se, na percepção de Farah (2000), com as orientações pró-democratização dos processos decisórios das políticas, em face da participação de atores não-públicos.

Nesse contexto, a importância destas parcerias público-privadas, já apregoadas nos discursos participativos (HALL, 1999; BOURDIN, 2001; COMPANS, 2005; AVRITZER, PEREIRA, 2005; SUNDFELD, 2005), se intensifica na atividade turística ao considerar o seguinte: mesmo que seja fundada essencialmente na lógica de mercado³⁸, tem provocado implicações na vida das pessoas que conduziram a maiores níveis de intervenção estatal em prol da promoção do desenvolvimento.

associados a estas funções, embora possuam poder político e capacidade de influir em políticas públicas pela competência executiva, técnica e intelectual.

³⁸ A lógica de mercado caracterizada, entre outros aspectos, pelo agir econômico, encontra-se presente na atividade turística, mesmo nas atividades baseadas nas novas economias societárias, tal como o Turismo Comunitário. Neste caso, Sampaio (2005, p. 77) ressalta que os modelos de desenvolvimento adotados pelo Turismo Comunitário, “por mais inovadores que sejam, ainda não conseguiram eliminar os resíduos do velho modelo de desenvolvimento econômico.”

Vale ressaltar, porém, que a inserção de atores públicos e privados no CNT, não aponta necessariamente para um processo de descentralização das políticas públicas nacionais de turismo, ao considerar a ausência da participação de ONGs e da participação popular, tidas por Oakley e Marsden (1985), Demo (1986), Alencar (2001), Graziano (1992) e tantos outros autores como condições necessárias para que as políticas públicas sejam bem-sucedidas.

Nesse ponto, cabe discutir brevemente a questão da representatividade da população local no CNT. De acordo com estrutura de gestão proposta pelo Ministério, estes atores estariam inseridos indiretamente no Conselho na medida em que suas demandas fossem encaminhadas pelos colegiados locais ao FORNATUR.

Sobre esse fato, E1 relatou que a baixa participação das outras instâncias representativas da sociedade civil, que não seja a iniciativa privada, é uma realidade compreensível, uma vez que existe uma baixa institucionalização das organizações que defendam os interesses dos consumidores. Para este representante, o consumidor do turismo é compreendido apenas pelo turista, de tal forma que a população se encontra excluída.

Essa visão corrobora com o determinismo economicista-mercadológico de concepção funcionalista do turismo, para o qual o conceito de consumidor encontra-se necessariamente atrelada a um sujeito *economicus*. No entanto, Moesch (2002, p. 130) esclarece que “o sujeito do turismo é não só *economicus* e político, mas subjetivo, afetivo e lúdico, dimensões essenciais de sua existência, ele é multidimensional.”

Assim, o turista é o sujeito humano que interage com o meio e com os outros, sem estar meramente reduzido à caracterização de um processo mercadológico de compra de produtos e serviços turísticos, mas integrando um processo de interação complexa de inter-relacionamentos.

Assim sendo, a exclusão da população local do grupo de consumidores se dá justamente pela percepção do turismo como uma atividade puramente econômica, se contrapondo à complexidade do turismo enquanto um fenômeno humano.

De todo modo, a problemática referente à institucionalidade das organizações representativas da população local, apontada por E1, deve ser considerada, pois atrelada às dificuldades de cooperação e de comunicação entre as esferas governamentais, tem se configurado como um limitante à participação da

população local no CNT. Mesmo que, essa população local eventualmente se encontre inserida nos outros níveis da rede de gestão descentralizada proposta pelo MTur, no âmbito dos colegiados regionais e estaduais³⁹.

De acordo com Jacobi (2002, p. 450), a institucionalização da participação, por si só, é “permeada de dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, o que tornam complexos os problemas de representação” e que termina por inibir a criação de condições para que a população influencie na dinâmica de funcionamento de um órgão do Estado, como no caso do Ministério do Turismo.

É exatamente a heterogeneidade brasileira, somada aos diferentes níveis de organizações sociais e de (in)capacidade de gestão dos Fóruns e Conselhos Estaduais que se traduz a desarticulação da Rede Política e a assimetria de participações da Rede Social do Turismo (E1).

Dito isso, o que se observa é que, se a população local não se encontra, satisfatoriamente, inserida nos colegiados locais (quando existentes), como suas demandas podem estar sendo consideradas pela coordenação nacional, se nem mesmo, na maioria dos casos, são escutadas?

Assim sendo, constata-se que a população local não participa e, portanto, não exerce poder de influência nas decisões que desencadearam a construção dos Planos Nacionais de Turismo. A não participação popular revela-se como um condicionante na gestão do turismo brasileiro, fundamentalmente por se contrapor aos princípios da democracia participativa, em face da construção de políticas destoantes da realidade social, e pautadas na exclusão do interesse coletivo.

Esta realidade provoca a exclusão dos interesses da população local, da agenda governamental. Além disso, constata-se a falta de programas e ações dos Planos Nacionais de Turismo que não sejam restritos a perspectivas meramente tecnicistas com vistas a atender a necessidade de capacitação profissional e de produtividade da atividade turística, conforme alertado por Zouain e Cruz (2004).

Decerto, o amadurecimento da democracia participativa é um pressuposto inerente à eficiência do Estado (DOWBOR, 1998), para o qual se torna

³⁹ A participação social nos colegiados locais tem variado de estado para estado, em função das especificidades e das territorialidades. Por exemplo, cita-se a presença das representações indígenas nos fóruns/Conselhos estaduais da região norte.

preponderante o equilíbrio entre Estado-Mercado-Sociedade por meio da reconfiguração de mecanismos institucionais de participação.

Diante disso, constatou-se não apenas o desequilíbrio de participação entre os elementos desta tríade no CNT, como também a sua descaracterização na medida em que a sociedade encontra-se excluída⁴⁰:

Isto implica a necessidade de multiplicação de iniciativas pautadas pela ampliação do direito à informação numa perspectiva integradora, assim como a formação de cidadãos, como portadores de um papel social constituído através da criação de espaços sociais de luta e na institucionalização de práticas de cidadania ativa que garantam a expressão e representação de interesses coletivos dos setores mais permeáveis à desigual distribuição dos riscos e da renda. (JACOBIS, 2002, p. 453).

Para tanto, é necessário levar em consideração o nível de informação e desinformação da população local sobre as decisões tomadas a respeito de suas vidas, uma vez que essas são nitidamente impactadas pelo desenvolvimento da atividade turística. Deve-se estimular a população a participar intensamente dos processos decisórios da política pública, bem como da manutenção e do controle dos programas implementados, como um meio de empoderamento e de fortalecimento relacional.

Além da exclusão da população nas discussões realizadas no CNT, foram constatadas assimetrias de participação até mesmo entre os atores públicos e privados que o compõem, conforme será discutido a seguir.

7.1.1 Participação dos Atores Privados

Dentre o grupo de atores privados, as organizações da classe empresarial⁴¹ como: FNHRBS, ABAV, FBC&VB, ABIH, BRAZTOA, verificaram-se altas médias de intervenções – o que pode revelar que a iniciativa privada possui

⁴⁰ A exclusão da participação popular no CNT é constatada diante dois aspectos principais: pela não-representatividade (direta) através de entidades específicas; e pela insuficiência e ausência de encaminhamentos das demandas populares através do FORNATUR, influenciado pela incipiência de Colegiados Locais (principalmente municipais) consolidados e atuantes.

⁴¹ Cabe destacar que se tratam de associações nacionais, restando saber em que medidas as intervenções realizadas no Conselho, são respaldadas pelas suas respectivas regionais e/ou estaduais.

interesses diretos com o crescimento da atividade, uma vez que este reflete no desempenho dos empreendimentos que representam, e vice-versa.

Esse resultado corrobora com a perspectiva de que a atividade turística é por essência de responsabilidade da iniciativa privada⁴², cabendo ao Estado continuar a ser, tal como defendido por Peterson (2003), responsável pela gestão em uma última instância. Além disso, assim como já alertado por Santos (2002), o Estado não se configura como o único ator ativo neste processo, na medida em que as decisões de incluir ou excluir um problema na agenda governamental do turismo não parte apenas do Estado, mas sim, da negociação entre os atores públicos e não públicos.

Por outro lado, o resultado explica em termos, o motivo pelo qual o turismo ainda é visto por muitos como uma atividade meramente econômica. Bem como também esclarece o fato de as propostas apresentadas pelos dois últimos planos nacionais possuírem um viés fortemente economicista. Esta assertiva é respaldada ainda pela mediana participação das associações de classe profissionais, tais como CONTRATUH, ABBTUR, FENAGTUR, que representam, em suma, os bacharéis, profissionais e trabalhadores do turismo.

Diferentemente das associações de classe empresarial, estes atores possuem interesses e objetivos diferenciados para com a atividade turística, pelo menos em sua razão de ser. Enquanto as classes empresariais objetivam ter lucro, em função das relações mercadológicas – focadas predominantemente no resultado quantitativo do turismo –, as associações de classe profissionais preocupam-se, ou deveriam se preocupar, com o processo qualitativo, ou seja, como se dá o crescimento e o desenvolvimento da atividade turística, que impactos socioambientais estão provocando, dentre outras questões.

Ora, se os planos nacionais possuem um viés economicista, e se estes profissionais estão participando de forma mediana, mas positivamente em relação a outros atores, então por que seus interesses não estão representados nos planos? Será apenas porque intervieram em menor quantidade de vezes do que os atores privados? Ou será ainda, e em maior proporção, porque as suas relações de poder são diferenciadas?

⁴² Uma vez que a atividade turística é executada, fundamentalmente, pela iniciativa privada (MTUR, 2009).

Decerto, a existência de diferenças de poderes, interesses, ideologias e níveis de interação, tal como argumentado por Souza (2006), são mais decisivas no processo de elaboração das políticas públicas do que a presença ou ausência de determinados atores. Visto que alguns ocupam posicionamentos mais centrais do que os outros dentro da rede, quer seja pela densidade de suas relações internas ou externas a sua composição. Bem como pelos recursos que trazem ou poderão trazer para a rede, e assim sendo atender as expectativas de crescimento almejada, expressas nas metas traçadas pelos Planos Nacionais de Turismo investigados.

Talvez por isso, os conselheiros em suas manifestações livres, utilizem-se do espaço de discussão do CNT, para apresentar insistentemente números estatísticos que comprovem o crescimento de seu setor, tais como: o crescimento da rede hoteleira pela ABIH e do turismo rural pela ABRATURR; os montantes de investimentos financeiros realizados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil como uma forma de manter ou conquistar posicionamentos mais centrais na rede.

Visto isso, verifica-se que as associações de classe empresarial (representando o mercado) possuem uma maior centralidade na rede do que as associações de classe profissional, não apenas por terem realizado um maior número de intervenções durante as reuniões no Conselho, mais sim e, sobretudo, por apresentarem maiores perspectivas de contribuir, numa visão restrita e imediatista, para crescimento econômico da atividade turística.

A centralidade das associações de classe empresarial da rede política do turismo pode ser inicialmente justificada baseando-se em dois critérios principais elencados por Wasserman e Faust (2007): pelo reconhecimento da importância do ator para a realização de uma determinada ação, e pelo seu poder de influência.

Ambos os critérios estão vinculados ao poder econômico que essas entidades possuem. Dessa forma, suas reivindicações são aceitas pelo poder público (leia-se Ministério do Turismo) em maiores proporções e, uma vez aceitas, são conduzidas às instâncias deliberativas superiores, com a finalidade de encontrar soluções imediatas por meio de negociações e articulações com outras esferas governamentais. Se o Estado não dispõe de recursos econômicos para fomentar a atividade turística, então as ações do Ministério do Turismo raramente vão contra o interesse do capital (a classe empresarial).

Outro fator também elencado por Wasserman e Faust (2007), diz respeito à facilidade de contato com os outros atores da Rede. Considerando que a maioria dos atores que compõe o CNT são representantes do *trade* turístico, então maiores serão as facilidades de contatos entre atores que possuem vínculos entre si, e que compartilham interesses comuns.

Os vínculos existentes entre estes atores são resultado de laços imersos (BORGATTI, FOSTER, 2003) desenvolvidos ao longo do tempo, em prol de angariar benefícios mútuos, conforme pode ser observado através da identificação de parcerias e acordos de cooperação, os quais tendem a ser pautados por critérios de confiança, pois dificilmente um representante da classe empresarial irá contra os interesses do grupo.

Por outro lado, embora os recursos econômicos sejam decisivos para influenciar o poder dos atores privados dentro do CNT e fora dele, não são determinantes, uma vez que o poder se estabelece no seio das relações sociais, revelando características relacionais e intencionais.

Nesse sentido, emerge a importância da dimensão do poder organizacional, na qual as relações de poder se aprofundam através da interação entre os atores que compõem o Conselho e que se encontram unidos para atingir um objetivo específico. Assim, as fontes de poder deixam de ser apenas a posse de capital, passando a englobar o conhecimento específico da atividade turística, a capacidade técnica de executar projetos, a capacidade de liderança e de articulação política, a personalidade dos atores, dentre outros aspectos.

Porém, cabe lembrar que há casos em que até mesmo o poder organizacional é resultado de uma estrutura possibilitada pelos recursos orçamentários da entidade, servindo assim para sustentar o poder econômico das entidades empresariais.

Em síntese, percebe-se uma relação regular entre a posse de determinados recursos e a capacidade de influenciar o processo decisório (FUKS; PERISSINOTTO, 2006), levando a confirmar que as associações de classe empresarial, detentoras recursos organizacionais e econômicos em maior proporção do que as associações de classe profissional, possuem um maior poder de influência na rede.

Isso se dá porque a posse de recursos está direta e proporcionalmente associada ao poder econômico e organizacional, que por sua vez reflete na

capacidade que cada ator possui, enquanto entidade, em contribuir para o cumprimento das metas expressas nos PNTs. E assim sendo, quanto maior for o poder econômico e organizacional maior será o poder de influência destes atores: quer seja no processo de tomada de decisão, quer seja na formação da agenda governamental. Bem como mais centralizado este ator estará posicionado na Rede.



Figura 4: Processo 4P's.
Fonte: Dados de Estudo (2009).

Dessa forma, pode-se inferir que a participação dos conselheiros do CNT na formação da agenda de atuação dos poderes públicos e na formação da política nacional de turismo (formulação do PNT e definição de seus objetivos) se dá simultaneamente, mas não simetricamente, pela atuação/ intervenção destes nas reuniões e pela posse de recursos econômicos e organizacionais, tal como respalda o seguinte depoimento:

[...] no turismo quem coloca recurso dentro do setor é o empresariado, o governo faz sua parte, mas quem está investindo? [...] por isso que nosso Conselho Nacional é predominantemente privado, tem endereço certo e tem recursos para colocar lá dentro. (E2).

Assim, mesmo reconhecendo que o poder de influência das entidades privadas, especificamente do empresariado, é resultado dos investimentos financeiros por estes realizados na atividade turística, o entrevistado ressalta que este poder é possibilitado ainda pela capacidade de articulação com o setor público e pela contribuição que poderão proporcionar através das parcerias em prol da execução dos programas do MTur. Tal fato pode ser confirmado na fala transcrita a seguir:

Eles têm poder de influência, de articulação, de parcerias, porque as coisas são feitas em conjunto nunca só o empresariado, mas é o empresariado com o setor público, tudo tem que ser de forma articulada e de forma parcerizada^(sic). No turismo ninguém faz nada sozinho, tudo tem que ser articulado com quem tem dinheiro, quem tem os recursos também do Governo Federal, tudo isto é o que vai caminhando em conjunto. (E2).

Diante disso, percebe-se que o poder econômico e o poder organizacional são decisivos para construção das políticas públicas do turismo e para o desenvolvimento da atividade turística como um todo. Por um lado encontra-se o dinheiro do empresariado, e por outro os recursos do Governo Federal (financeiros ou não), de modo que juntos, numa ação coletiva, elaboram e desenvolvem os programas e as ações propostas pelos PNTs.

Em outras palavras, E1 afirma que “como o turismo é uma atividade econômica”, é natural que no âmbito nacional haja uma predominância da participação da iniciativa privada com representação do segmento dos empresários e dos empregados sob a participação das demais organizações da sociedade civil.

A supremacia do poder de influência das entidades empresariais estimula o crescimento econômico da atividade turística e contribui para que as metas traçadas pelo PNT sejam cumpridas, principalmente porque seus investimentos (oriundos do crédito ofertado pelos organismos financeiros públicos) resultam em melhores condições competitivas do produto turístico nacional, no aumento do fluxo turístico e na geração de divisas. Isso permite a legitimação de seu poder, na medida em que passa a ser aceito pela maioria dos atores envolvidos, notoriamente pelo poder público.

Não obstante, este cenário limita-se ao entendimento do turismo como um instrumento apenas de promoção de crescimento econômico, uma vez que não são observadas ações que conduzam à melhoria da qualidade de vida e de oportunidades de liberdade da população local.

Portanto, o cenário reflete uma inadequada concepção de desenvolvimento turístico adotada pelas políticas públicas, ao terem como objetivo preponderante tal crescimento. Com efeito, mesmo diante dos notórios avanços já relatados neste estudo a política pública de turismo no Brasil ainda é fundada no tradicional modelo de desenvolvimento economicista já fadado ao fracasso, tal como preconizam os estudos de Vieira (2004a).

Cabe registrar que, enquanto o setor privado detém um maior poder de influência na operacionalização da atividade turística, a parte da gestão depende muito do poder público, especificamente para a realização de investimentos públicos de infraestrutura de acessibilidade e de saneamento, garantindo as condições para o desenvolvimento da atividade, ainda que ela seja realizada pelo setor privado.

É possível concluir que, a depender dos atores envolvidos, os recursos econômicos são mais ou menos determinantes do que os recursos organizacionais, pois quando se trata das relações de poder entre os atores públicos e privados, percebe-se que os atores públicos, embora em menor número e com menos recursos econômicos (diretos) impactantes para o crescimento da atividade turística, apresentam significativo poder de influência política em função do poder organizacional que detém – quer seja no que se refere às competências técnicas da equipe ministerial, quer seja pela habilidade de articulação política do MTur e demais atores públicos.

Desta forma, não apenas o poder de influência, como também os níveis de participação irão depender dos recursos econômicos e organizacionais. A disponibilidade de recursos econômicos irá influenciar na participação (presença ou ausência) dos conselheiros no CNT, visto que suas despesas de locomoção e hospedagem em Brasília (local onde as maiorias das reuniões são realizadas) são custeadas pela própria organização que representam. A organização que não possui recursos, como no caso da ACMI e outras entidades, eventualmente podem não se fazerem presente, não por falta de interesse, mas sim de condições financeiras.

Além dessa questão de acessibilidade, percebe-se que “há alguns conselheiros que têm uma postura mais ativa de participação nas reuniões do Conselho, e há aqueles que ainda têm uma postura menos ativa talvez em função do nível de organização das instituições as quais representam.” (E1). Como exemplo dos que possuem participação ativa, este entrevistado cita: a Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux, a ABEOC, ABIH, o SINDEPAT, a CONTRATUH, ABRAJET.

Dentre estes citados, apenas o Convention & Visitors Bureaux, a ABIH, CONTRATUH e a ABEOC, estiveram presentes durante o período de elaboração dos dois PNTs, de forma que na análise sobre o número de intervenções realizadas no CNT, ocupam respectivamente, o quarto, quinto, sétimo e décimo nono lugar, entre aqueles que mais realizaram intervenções.

O poder de influência do Convention & Visitors Bureaux é justificado por este possuir “uma ação muito transversal que perpassa quase todos os segmentos, eles se relacionam com todos os setores, eles fazem um papel muito de intermediação” (E1), articulando as demandas das entidades privadas com as representações governamentais e as representações dos trabalhadores. O poder de

influência desta Federação resulta tanto dos níveis de participação no Conselho quanto da capacidade de articulação que possuem. A capacidade de articulação em alguns casos, também pode ser resultado do poder econômico e do poder organizacional.

A ABEOC também se encontra em situação similar, porém a capacidade de articulação e a reciprocidade se revelam como sendo mais decisivos do que os níveis de participação no Conselho. Esta associação, embora não esteja inserida entre os atores com maior média de intervenções, é considerada pelo entrevistado como um ator de participação ativa, diante das parcerias efetuadas para a realização de eventos do Ministério do Turismo.

Chama-se atenção ainda para a CONTRATUH, que embora seja uma entidade de classe profissional, encontra-se mencionada entre as entidades privadas, como ator de participação ativa. Um dos motivos cogitados para esta posição refere-se justamente à capacidade de articulação e à diversidade de temáticas discutidas por este ator, que não se restringiu – como será discutido a seguir – a temas que atendessem os seus próprios interesses.

Neste contexto, justifica-se o baixo poder de influência das demais associações de classe profissional na rede, em função da incipiência de recursos que possui, e pelos direcionamentos de suas intervenções. O que conseqüentemente faz com que passe a ser considerada, dentro da arena de discussão, como um ator periférico, conforme ratifica a fala da Sr^a. Creusa Soares representante da FENAGTUR, registrada na Ata da 10^a Reunião do CNT (2005c, p. 2): “a Federação participa de todas as reuniões nos Fóruns, mas que ainda se sentem como meros espectadores apesar de coadjuvantes na cadeia turística.”

De acordo com Baldi (2004), os atores periféricos tendem a ser identificados pelos demais atores da rede como aqueles que têm pouco a oferecer. No entanto, as vantagens e os limites proporcionados pelo posicionamento do ator na rede estão associados ao contexto no qual a rede encontra-se inserida. Dessa forma, tanto o ator central quanto o ator periférico trazem contribuições diferenciadas e relevantes que não devem ser rejeitadas (BURT, 1992; ROWLEY; BEHRENS; KRACKHARDT, 2000).

A questão que se cogita, é ir além da discussão sobre a posse de determinados recursos e melhor explorar o posicionamento na rede, identificando

novas oportunidades, tal como indica Burt (1992) ao enfatizar que o capital social individual agregado gera capital social organizacional.

Em outras palavras, as associações de classe profissionais (atores periféricos) inseridas no CNT devem buscar adotar estratégias que as conduzam ao fortalecimento relacional, tais como a criação e consolidação de seus conselhos federais e nas UFs, bem como estruturarem-se em forma de redes, fazendo com que o capital social seja mais ou tão importante quanto o poder econômico das associações de classe empresarial (atores centrais). Essas ações farão com que eles ampliem seu poder de influência na Rede Política do Turismo Brasileiro.



Figura 5: Processo Agregado.
Fonte: Dados de Estudo (2009).

Neste novo processo, a ausência do poder econômico é substituída pelo investimento em capital social, fazendo com que a participação dos conselheiros do CNT na formação da agenda de atuação dos poderes públicos e na formação da política nacional de turismo passe a ser determinada também pela autonomia dos atores.

Para Burt (1992) uma rede com autonomia estrutural é aquela rica em buracos estruturais e, portanto, possuem oportunidades propícias para as ações empreendedoras, com benefícios de informação e controle. Nesse sentido, este autor elabora uma nova definição do poder, na qual a influência do ator será proporcional ao número de suas relações e ao número de buracos estruturais existentes em seu ambiente relacional.

O CNT apresenta limitações com insuficiente nível de interação tanto nos ambientes externos quanto internos – o que resulta no enfraquecimento dos relacionamentos entre atores e, por conseguinte afeta o desempenho da política pública. Daí a necessidade de que os atores periféricos ampliem a capacidade interativa entre si, e entre os demais atores da rede, de forma que aumentem o capital social e ganhem autonomia.

Neste sentido, o Ministério do Turismo reconhece o seu papel para o fortalecimento dos relacionamentos, no sentido de que se ampliem as

probabilidades de colaboração, cooperação e parcerias, conforme ratifica o relato abaixo:

Então nosso trabalho é este. É fazer com que eles [...] se relacionem, e sejam representativos, e que trabalhem este relacionamento, **porque este relacionamento, não é só um relacionamento que vai me trazer poder não, é um relacionamento que vai me trazer complementaridade**, eu não tenho tudo, eu tenho uma parte, e você tem uma parte, e o outro tem outra parte, aí nós vamos juntar estas partes para fazer um todo melhor, entendeu?! É essa a nossa visão, que hoje você tem que trabalhar esta nova institucionalidade, porque esta nova institucionalidade ela tem muito mais haver com a percepção, está dentro da cabeça. É o conhecimento. (E2 – grifou-se).

Promover complementaridade significa consolidar a rede de relacionamentos, respeitando as diferenças da pluralidade dos atores, reconhecendo que cada um possui informações e conhecimentos capazes de fortalecer a Política Nacional do Turismo. Significa ir além na busca pela efetiva descentralização das decisões – o que pressupõe, antes de qualquer coisa, o desenvolvimento das estruturas e dos canais de comunicação, pois só a comunicação entre os atores permite que cada um conheça e reconheça o outro como parceiro promissor.

Outra questão importante para o desempenho do Conselho e, conseqüentemente, para a construção de políticas que atendam as necessidades do turismo, é promover um melhor direcionamento das intervenções realizadas pelos atores e difusão das discussões realizadas.

Nota-se que as manifestações dos conselheiros encontram-se ainda bastante setorializadas, ou seja, a percepção de problemas/soluções é específica ao setor que representam (o que não é surpreendente, nem de todo ruim). O problema está quando as reivindicações realizadas atendem aos interesses estritamente institucionais ou até mesmo individuais, renegando os interesses do turismo, do coletivo.

Como exemplos deste comportamento danoso registram-se as divergências/conflitos entre a ABBTUR *versus* ABIH e FNHRBS, quanto à regulamentação do turismólogo; e entre a ABIH *versus* ABREMAR, quanto aos impactos dos cruzeiros marítimos⁴³. Em ambos os casos, a ABIH apresentou e ainda

⁴³ Uma das maiores barreiras encontradas pela ABBTUR dentro do Conselho Nacional foi a resistência da ABIH e da FNHRBS que se opunham a regulamentação da profissão. Esta oposição de interesses gerou, em alguns momentos, certa “rivalidade” entre estes atores, conforme pôde ser observado no comportamento desses durante a 27ª Reunião do Conselho Nacional de Turismo,

apresenta um maior poder de influência do que as outras entidades envolvidas, ao considerar que as questões por estas pleiteadas, mesmo sendo de extrema relevância para o desenvolvimento do turismo, ainda não foram efetivamente solucionadas, mesmo que tardiamente inseridas na agenda governamental. Tal fato demonstra que o relacionamento dos atores do CNT é marcado por conflitos e divergências de interesses, mesmo dentro do mesmo grupo (leia-se entidades privadas).

Ainda no que se refere ao direcionamento das intervenções, verificou-se que as realizadas pela ABBTUR e FENAGTUR⁴⁴, também seguem a tendência da setorialização e do autointeresse, conforme pode ser observado no Quadro 5.

ABBTUR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CADASTUR ▪ Projeto de lei nº 6906 PLS ▪ Capacitação Profissional ▪ Regulamentação do exercício profissional do turismólogo ▪ Programas: Regionalização; Qualificação Profissional; e de Ensino à Distância.
FENAGTUR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessidade de serem informados sobre as ações do MTur ▪ Participação dos conselheiros em eventos externos ▪ Guias: qualificação; dificuldades enfrentadas; passaportes; participação nos Roteiros do Brasil; saber onde estão lotados os guias qualificados ▪ Efetivação do plano estratégico
CONTRATUH	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preocupação com o transporte terrestre ▪ Qualificação e certificação ▪ Exploração do turismo sexual infantil ▪ Estudos para a criação de fundo constitucional para o desenvolvimento do turismo ▪ Carga tributária ▪ Regularização dos bingos ▪ Regulamentação da profissão do turismólogo ▪ Pesquisa de demanda por qualificação profissional nos 65 destinos indutores ▪ Guia de turismo e curso de aperfeiçoamento ▪ Câmara temática de qualificação da mão de obra

Quadro 5: Temáticas das intervenções realizadas pela ABBTUR, FENAGTUR e CONTRATUH durante as reuniões do CNT, no período de 2003 a 2008.

Fonte: Dados de Estudo (2009).

realizada em 8 de dezembro de 2009. Nesta mesma reunião, a ABIH reconheceu que manteve com a ABREMAR, uma “maneira truculenta” de discussão sobre os impactos dos cruzeiros, mas que atualmente tem buscado um “diálogo inteligente”, através de um “esforço de consenso”, mesmo que ainda mantenha posicionamentos contrários. Em ambos os casos, percebe-se que os interesses institucionais (neste caso, a rentabilidade econômica) da ABIH sobressaem os interesses do turismo, embutidos por argumentos racionalizados.

⁴⁴ Ressalta-se que a insuficiência de direcionamento afeta grande parte dos atores que compõem o CNT, no entanto, chama-se atenção para este grupo de entidades de classe profissional, por considerar que sua atuação (diante de suas competências) deveria centrar-se ao nível do planejamento estratégico, por meio da percepção e apontamento de problemas/soluções que contribuam no desenvolvimento sustentável do turismo.

Diante do quadro, conclui-se que as intervenções realizadas pela ABBTUR e da FENAGTUR encontram-se insuficientemente direcionadas, uma vez que quase todas diziam respeito apenas à lei da regulamentação da profissão de turismo⁴⁵ e a questões ligadas à necessidade de qualificação profissional⁴⁶. Ou seja, questões que não atentam necessariamente para o interesse coletivo do turismo, embora legítimas e de extrema importância para o seu desenvolvimento.

Tal miopia pode ser, ao menos em parte, atribuída à visão limitada destes atores sobre o papel que deveriam desempenhar no Conselho, os impedindo de definir adequadamente as possibilidades de intervenção. Essa miopia reduz o poder de influência e impede que se dê um salto necessário em prol de uma gestão mais participativa e democrática, bem como que se formem políticas públicas mais coerentes com as necessidades do turismo e dos destinos que o desenvolvem.

Neste sentido, constata-se que a CONTRATUH ocupa um posicionamento mais central na rede do que a ABBTUR e a FENAGTUR, cujo poder de influência pode ser resultado da variedade de temáticas discutidas durante as reuniões. Percebe-se que a CONTRATUH discutiu e apoiou questões que atendiam aos interesses de uma maior variedade de entidades; defendeu os interesses dos guias de turismo, agradando assim a FENAGTUR; a regulamentação da profissão do turismólogo, atendendo as reivindicações da ABBTUR; demonstrou preocupação com os transportes terrestres, demanda da ANTTUR e ABLA, entre outros; defendeu a redução da carga tributária beneficiando todas as entidades empresariais; falou até sobre a regulamentação dos bingos, que foge das competências do Ministério do Turismo.

Além disso, ocupou uma melhor posição (7º lugar) do *ranking* de intervenções realizadas do que a ABBTUR (11º lugar) e FENAGTUR (16º lugar),

⁴⁵ A luta da classe pela regulamentação da profissão do turismólogo, travada desde o início da década de 70, vem sendo colocada em pauta pela ABBTUR durante todo o período de atuação do CNT. Mas, apenas em 2 de setembro de 2009 conquistou a aprovação do projeto lei nº 6906/02 em caráter conclusivo, pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, devendo ainda ser sancionada pelo presidente da República.

⁴⁶ Neste ponto, verifica-se uma convergência de interesses entre a classe profissional e a classe empresarial, bem como dos demais atores da rede que primam pela competitividade do produto turístico brasileiro, cujos níveis estão atrelados à condição de qualidade no atendimento e na prestação de serviços. Entretanto, divergem quanto a implementação do Sistema “S” do Turismo, através da implantação do Serviço Social do Turismo (SESTUR) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Turismo (SENATUR), ligados à Confederação Nacional do Turismo (CNTur), que excluiria o SENAC e o SEBRAE da rede.

tendo se empoderado tanto através do número de intervenções quanto através de seus direcionamentos, vencendo as limitações provocadas pelo baixo poder econômico, inerente às entidades de classe profissional.

Mesmo assim, cabe registrar a participação ativa da ABBTUR que vem acompanhando o CNT desde a sua instalação em 2003, além de ser “uma das instituições que tem uma participação bastante expressiva em todos os colegiados estaduais.” (E1).

O poder de influência destas organizações, bem como a centralidade na Rede Política do Turismo Brasileiro pode ser ampliado também através dos critérios de intermediação, rapidez e proximidade, conforme teorizado por Guarnieri (2008), revelando a necessidade de manter canais de comunicação entre os representantes nacionais e os representados no âmbito estadual e municipal.

Neste caso, a implementação de estratégias de empoderamento (ROMANO; ANTUNES, 2002a) é um caminho para romper as dinâmicas que impedem ou condicionam a participação dos atores no processo de elaboração das políticas públicas do turismo no Brasil. Além disso, evita que os processos participativos sejam superficiais e praticados apenas para atender as exigências dos modelos de gestão teoricamente adotados, se reduzindo assim, na prática, a processos meramente consultivos, ou ainda informativos.

Lorio (2002, p. 31) lembra o seguinte:

Hoje o processo de empoderamento é visto como estreitamente relacionado ao de participação. Experiências em diversas partes do mundo têm mostrado que processos de participação possibilitam processos de empoderamento e que estas metodologias favorecem o estabelecimento de políticas e práticas de desenvolvimento.

O empoderamento é um processo no qual os atores “assumem o controle se seus próprios assuntos [...] e tomam consciência da sua habilidade e competência para produzir, criar e gerir” (ROMANO, 2002, p. 17), pois implica na necessidade de realizar reflexões conjuntas e de estimular o debate, desenvolvendo as capacidades dos atores para transformar as relações de poder que limitam a inserção de problemas na agenda política do turismo.

Neste sentido, o CNT adotou uma nova estrutura de funcionamento na qual os atores posicionam-se na mesa de debates de acordo com as categorias de

atividades que desempenham, manifestando-se pelo mesmo critério, como também por coordenações gerais das Câmaras Temáticas e por temas livres.

Esta estrutura corrobora com as premissas do empoderamento, porque faz com que as entidades que desempenham atividades similares fortaleçam seus relacionamentos e realizem reflexões conjuntas sobre a categoria que representam, anteriormente às reuniões do Conselho. Contudo, na mesma medida em que apresenta perspectivas de fortalecer os laços entre os atores com baixo poder de influência, fortalece também entre aqueles que já possuem alto poder de influência no processo de tomada de decisões, tais como o empresariado. Desse modo, desequilíbrio entre eles continua.

Assim sendo, o CNT é formado por redes de relacionamentos setorializadas, cujos contatos passam a ser estabelecidos em razão de interesses comuns. Ao reduzir as possibilidades de interação entre os atores que atuam em realidades distintas dentro da atividade turística, terminam, conforme asseverado por Burt (1992), por aumentar a probabilidade de que as informações compartilhadas sejam as mesmas.

Laços fortes não são necessariamente eficazes para a elaboração de políticas públicas de turismo, pois os contatos estabelecidos entre atores com laços fracos resultariam, segundo Granovetter (1973) e Burt (1992), em novos fluxos de informações, ideias e recursos, que permitiriam ampliar as oportunidades de mobilidades dos atores e reforçar a coesão social da rede.

Com base em Uzzi (1997), alerta-se que embora o fortalecimento dos laços entre os atores categorizados produzam benefícios para a rede política do turismo brasileiro, tais como: economia de tempo no processo de tomada de decisão; eficiência alocativa, acordos interativos e adaptação complexa; por outro lado pode reduzir a habilidade dessa rede.

Entre os efeitos negativos este autor destaca a impossibilidade de acessar ideias inovadoras, bem como a redução do fluxo de novas informações, o qual pode provocar, em longo prazo, o isolamento do Conselho, comprometendo assim a coerência entre políticas e as demandas locais.

Outro limite encontrado diz respeito à conduta dos próprios conselheiros, que não realizam, em sua grande maioria, tais prévias – o que inibe os resultados esperados e reduz o nível de debates nas reuniões, conforme análise das atas. Isso

leva a contestar a eficiência desta estrutura, mesmo que tenha proporcionado uma otimização das reuniões.

A limitação do tempo destinado para a manifestação dos conselheiros inibe a discussão durante as reuniões, porém não significa que os conflitos de interesses, os jogos de poder e as negociações não estejam ocorrendo. Mas, sim que estas estão sendo realizadas em outros momentos (não formalizados), quer sejam anteriores ou posteriores à reunião, ou até mesmo durante o seu intervalo⁴⁷, quando seus posicionamentos não estão sendo registrados.

Sobre a existência de conflitos no CNT, um dos entrevistados assegura:

[...] não me lembro de grandes problemas não, não me lembro, mas tenta-se sempre por consenso, **num Conselho em que você tem vários interesses fazendo parte, é muito difícil você partir para confronto** [...] eu participei de muitas destas reuniões, nunca vi, nada muito polêmico que não seja resolvido antes, senta-se, as partes que estejam com diferença e tudo, [...] são todos adultos dirigente de instituições, pessoas com experiência, procuram antes, vamos conversar, eu acho que é a tendência normal e natural de quem faz política de associações. (E5 – grifou-se).

Esta postura deve-se à capacidade de negociação dos conselheiros e ao mesmo tempo, funciona como subterfúgio contra o confronto direto, por considerarem que este poderia influenciar na perda de recursos para o setor que representa. Isto porque a atuação do CNT é margeada por jogos de interesse entre os atores envolvidos. Por um lado o Estado encontra-se interessado na legitimação de suas ações pela sociedade civil, bem como pela capacidade destes em agir como co-executores das políticas públicas, em função dos recursos governamentais escassos. Por outro lado, as entidades privadas estão interessadas em receber benefícios governamentais através da realização de parcerias e de acordos de cooperação.

No entanto, cabe ressaltar que mesmo havendo uma política de associações, as classes empresariais, contrário das classes profissionais, além de serem detentoras de maior poder de influência, não dependem de um grande

⁴⁷ Observou-se que, como os conselheiros residem em estados distintos, a reunião é um momento de reencontro, e que o intervalo é um dos únicos momentos em que as articulações acontecem. Os grupos de interesses se reúnem para conversas informais, discutindo sobre os posicionamentos realizados concordando ou discordando entre si. Neste sentido, as reuniões do Conselho apresentam tanto caráter técnico como também social, permitindo uma maior densidade nos relacionamentos.

número de atores coletivos para que seus interesses sejam atendidos. Visto que o seu poder de influência é derivado, principalmente, do seu poder econômico e organizacional.

7.1.2 Participação dos Atores Públicos

a) FORNATUR

Entre os atores públicos se destaca o FORNATUR, cujas intervenções nas reuniões contabilizam um percentual de 49,9% de todas as realizadas pelos atores públicos⁴⁸.

O FORNATUR compõe, junto com o CNT, o Núcleo Básico da Coordenação Nacional do Sistema Nacional de Gestão do Turismo, tendo como função, auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos estados e municípios.

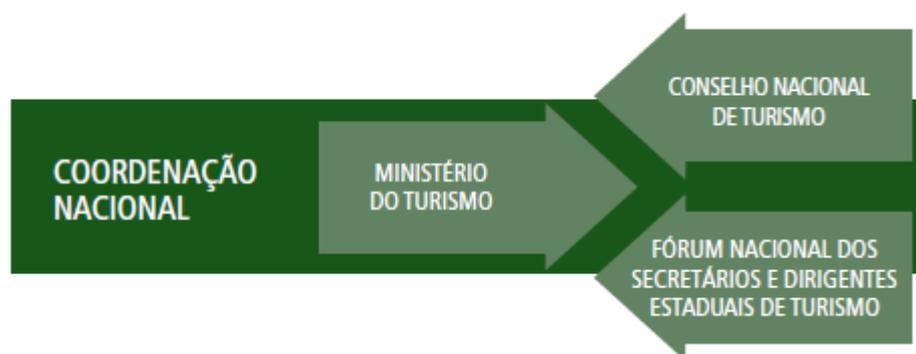


Figura 6: Estrutura da Gestão Descentralizada – Coordenação Nacional.
Fonte: MTur (2007, p. 44).

O FORNATUR é entre os demais atores do CNT, aquele que apresenta um maior elo com a rede social do turismo, tanto em níveis estaduais e também municipais, devendo suas percepções serem pautadas em discussões prévias com a população local e os demais atores envolvidos com o turismo em seus destinos. Por isso é considerado como um dos atores centrais que pode trazer para a rede informações diversificadas e demandas condizentes com a realidade local de todas as UFs através de contatos diretos e indiretos.

⁴⁸ Excluindo a participação dos atores indicados pela presidência da República.

FORNATUR é fundamental [...] é o fórum da maior importância, porque ele já nos permite no nível dos setores governamentais, a construção da rede de âmbito nacional com os âmbitos estaduais. O FORNATUR é quem proporciona este *link* [...] FORNATUR tem um papel fundamental e cada vez maior nesta participação. É tanto que o Ministério participa de todas as reuniões do FORNATUR, não apenas o Ministro, mas todo o *staff* do Ministério. (E1).

Embora seja um Fórum totalmente formado por atores públicos, Secretários de Estado de Turismo, estes são os presidentes dos demais Fóruns e Conselhos Estaduais, de modo que abarca um conjunto de 1.358 representantes diretos que, por sua vez, estão ligados a subgrupos de atores importantes, perfazendo cerca de 12 mil contatos indiretos, conforme contabiliza o MTur (2007).

Assim, em conformidade com o trabalho de Burt (1992), afirma-se que o significativo número de vínculos e de pontes do FORNATUR interfere diretamente em seu poder de influência na elaboração das políticas públicas de turismo – o que resulta em possibilidades de esse ser mais ativo no processo de disseminação de informações relevantes no desempenho tanto da Rede Política do turismo nacional, quanto das redes locais que ele compõe.

Além dos vínculos, a centralidade do FORNATUR também se explica pelos indicadores de intermediação e rapidez, elencados por Guarnieri (2008). A proximidade com os 27 Fóruns/ Conselhos Estaduais⁴⁹ indica que este ator apresenta perspectivas de interagir com toda a Rede Social do Turismo com maior rapidez do que os demais atores, tendo um papel protuberante para a coesão da rede e para a proposta de gestão descentralizada.

No entanto, embora os Fóruns/ Conselhos Estaduais sejam formados por atores públicos e privados, na prática a presença e a participação efetiva de atores privados nestas instâncias não é registrada, como comenta, a diretora Anya Ribeiro (DEPAT/MTur) durante a 10ª Reunião do CNT, realizada em 1º de setembro de 2005, em Brasília-DF.

⁴⁹ Observa-se que nos Fóruns/ Conselhos instalados nas macrorregiões brasileiras encontram-se inseridos tanto atores públicos quanto privados em níveis equilibrados, com exceção dos estados de Roraima, Alagoas e Maranhão que possuem fóruns com maior número de instituições públicas (acima de 70%), contrapondo-se aos estados de Mato Grosso do Sul e Minas Gerais nos quais predominam as instituições privadas (MTUR, 2007).

Ministério já visitou 18 colegiados estaduais e observa que há uma ausência muito grande dos empresários nas reuniões, enquanto que os mesmos respondem pela atividade do turismo no Brasil, estando localizados nas capitais. Com isso ressalta a necessidade de descentralizar os territórios para ampliar a oferta, descentralizando a formação do empresariado para os novos territórios, onde estão as novas regiões de turismo. Considera que, do contrário, toda a construção da dimensão pública que está com as Secretarias de Estado e Municipais do Turismo já constituídas e o Ministério, ficam capengas porque falta o empresário e, portanto, é preciso ajustar a balança para chegar ao resultado do novo Brasil turístico. (CNT, 2005c, p. 27).

Nesta mesma reunião, o Sr. Alain Baldacci (ADIBRA), ratifica e simultaneamente contrapõe-se a este relato:

[...] fala sobre os Fóruns Estaduais, destaca que em São Paulo nem sempre os empresários têm interesse em participar, embora uma minoria não falte sequer uma reunião. Acontece que o comando do Fórum é do Governo, o Presidente é o Secretário de Estado e a frequência nas reuniões, as agendas, a pauta, a própria formação do Conselho são premissas exclusivas do Secretário de Estado. Destaca que no caso de São Paulo, o Fórum tem reuniões periódicas, porém, em nenhum momento discutiu os roteiros turísticos estaduais com os empresários, a decisão foi entre os técnicos da Secretaria e do Ministério. [...] Diz que tem a sensação de que os Secretários realmente não precisam do Fórum, pois parecem ter uma linha direta com o Ministério para resolver assuntos de interesses e, não considera justo que alguns segmentos ativos e participativos nas instâncias estadual, municipal e federal, sejam prejudicados pelo mau funcionamento de um Fórum. (CNT, 2005c, p. 27).

Diante destes dois relatos pode-se retirar alguns apontamentos⁵⁰, tais como:

1. O Poder Público reconhece a importância dos atores privados para o processo de descentralização da política pública brasileira;
2. Não existe uma participação ativa dos empresários nos conselhos, apesar de estarem presentes nas reuniões (em sua maioria) em quantidade equilibrada com o número de atores públicos;
3. A não participação efetiva dos atores privados pode ser explicada pela falta de interesse dos mesmos, mas sobretudo, pela percepção de que suas reivindicações e sugestões não estariam sendo escutadas;

⁵⁰ Vale ressaltar que esses apontamentos são referente aos Fóruns/ Conselhos estaduais e não ao Conselho Nacional de Turismo.

4. Os fóruns estaduais não têm cumprido sua função, passando a serem realizados como uma forma de atender meramente as exigências e os modelos participativos incentivados pelo Ministério do Turismo;
5. No processo de tomada de decisão para a operacionalização dos programas propostos pelo PNT não é participativo. Neste caso, o poder de influência do Estado é resultado do poder organizacional do MTur (conhecimentos especializados da equipe ministerial);
6. As decisões do turismo ocorrem em nível nacional, não atentando para as necessidades e especialidades locais;
7. A estrutura organizacional dos conselhos limita a participação dos atores privados, bem como exclui a participação social;
8. O Poder Público é o ator com maior poder de influência nos Conselhos Estaduais.

Evidencia-se assim a existência de um sistema de gestão disperso em níveis estaduais formado por redes locais difusas⁵¹ (quando existentes), em contraponto a um relacionamento denso entre os secretários estaduais de turismo (representados pelo FORNATUR) e o MTur.

As redes locais são caracterizadas como difusas, uma vez que o relacionamento entre os atores nos Conselhos Estaduais, especialmente entre os públicos e privados possuem baixo nível de interconexão e em alguns casos estes se encontram até mesmo desconectados.

Esse fato impossibilita o desenvolvimento de uma gestão conjunta para resolver problemas que afetam o nível de desenvolvimento do turismo (SORENSEN, 2007); inibe a gestão descentralizada e integrada; e reduz as possibilidades dos atores locais de consolidarem a condição de agente, enquanto “alguém que age e ocasiona mudanças e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com os seus próprios valores e objetivos.” (SEN, 2000, p. 33).

Contudo, percebe-se que o relacionamento entre o MTur e os Secretários Estaduais caracteriza a existência de uma rede densa, uma vez que o FORNATUR ocupa um posicionamento central na rede nacional, conforme discutido anteriormente. A densidade entre estes atores, embora traga vantagens importantes

⁵¹ Considere-se o período dos relatos.

para a rede e para os estados, por outro lado tem reduzido a capacidade de adaptação quanto à dinâmica das realidades locais. Além disso, tem reduzido os níveis de participação dos demais atores no processo, conforme o relato do Sr. Alain Baldacci (ADIBRA).

Esta debilidade prediz a necessidade de efetivar o funcionamento dos Fóruns/Conselhos Estaduais, tal como o secretário Milton Zuanazzi (Secretário Nacional de Políticas de Turismo e Secretário Executivo do Conselho Nacional de Turismo) defende, e registra na Ata 10.

Chama a atenção quanto aos Fóruns/ Conselhos Estaduais para uma participação mais efetiva e, que alguns estados estão com resultados importantes e outros, ainda não funcionam bem. Destaca que o Brasil não é homogêneo e as dificuldades realmente mudam em cada lugar, mas que o MTur vai continuar insistindo com a política de descentralização [...], porque os Fóruns constituem instrumentos e espaços de debates para conduzir as políticas, portanto são fundamentais. (CNT, 2005b, p. 6).

Não obstante, o Sr. Marcelo Sáfy (FORNATUR) destaca que o Fórum está fortalecido e que vem cumprindo suas funções na medida em que “tem reunido demandas corriqueiras dos Estados para transformá-las em um conjunto com solução de política pública.” (CNT, 2005b, p. 11). Contudo, enfrentam problemas sérios, enfatizando a falta de comunicação para trazer à luz algumas das demandas e problemas, bem como a ausência de recursos financeiros para resolvê-las.

No ano seguinte a esta declaração, em 2006, o MTur e o FORNATUR, com apoio operacional da ABLA desenvolveram a “Ação de Integração dos Fóruns e Conselhos Estaduais”, no período de 14 de agosto a 29 de setembro, que resultou na construção de um “documento de orientação [...] para a continuidade dos trabalhos dos Fóruns e Conselhos Estaduais, a partir do conhecimento e avaliação sobre a atuação dos mesmos, e de suas perspectivas para o momento presente e futuro.” (MTUR, 2006, p. 6).

Além da falta de comunicação e recursos financeiros elencados pelo presidente do FORNATUR, na 10ª reunião do CNT realizada em 2005, este documento diagnostica: a atuação isolada dos Conselhos Estaduais; enfraquecimentos dos relacionamentos institucionais e empresariais; pouco compartilhamento entre as organizações; presença dos interesses individuais; lacunas na organização e funcionamento; e limitações quanto a integração e

articulação dos atores públicos e privados no âmbito federal, macrorregional, estadual e municipal (MTUR, 2006).

Dentre estes problemas, a falta de comunicação entre os atores é um dos fatores que condicionam o nível de interações e de trocas de informações e conhecimentos na rede. Como consequência, o capital social da rede é afetado, prejudicando diretamente a dinâmica de evolução da rede política do turismo brasileiro. Assim, pode-se afirmar que os fóruns/conselhos, nas atuais condições, tornam-se incapazes de promover a coesão social da rede.

Corroborando esta perspectiva, Marteleto e Silva (2004) afirmam que a criação de redes de comunicação mais eficazes seriam fundamentais para se ampliar os níveis de confiança e comprometimento; para ampliar as fontes de informações e conhecimentos; e facilitar o acesso às instituições e ao poder. Assim sendo, seria possível promover um ambiente relacional promissor no qual fossem criadas políticas públicas baseadas em informações que os atores elaboram a partir de seus universos locais de vivências e de interações.

Para tanto, pressupõe-se que os canais de comunicação da rede investigada devem possuir duas vias de fluxo. Ou seja, ao fornecerem informações entre os atores da rede, também devem receber destes, informações que possibilitem a construção de políticas, bem como a sua avaliação.

b) Atores Ministeriais

Partindo do princípio de que a elaboração do PNT 2003/2007, não contou com a assessoria do CNT, afirma-se que também não houve uma participação interministerial. Até mesmo porque, a criação do Ministério do Turismo vem, segundo Cruz (2003, p. 3), como uma alternativa para tentar reverter um quadro, no qual o turismo se constituía como “um tema inexistente ou periférico nos Ministérios que têm ingerência direta sobre seu desempenho.” O papel do MTur (2007, p. 43) é criar “condições necessárias para uma ação transversal de articulação com os demais Ministérios.”

No PNT 2003/2007, a única menção de ação de outros Ministérios refere-se à parceria realizada com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Integração Nacional, com vistas à alocação de recursos financeiros a serem investidos no setor turístico em 2004. Mas, mesmo posteriormente à criação do

plano, a participação destes Ministérios no CNT continuou sendo irrisória, com uma média de intervenções de 0,09 e 0,13 respectivamente, até o ano de 2008. Ou seja, em 6 anos de funcionamento do CNT, estes Ministérios fizeram juntos apenas 5 intervenções nas reuniões.

Já na elaboração do PNT 2007/2010, foi efetivada a participação do CNT, cuja composição já contava com inserções⁵² de novos atores ministeriais⁵³, muitas das quais em atendimento à solicitação dos demais conselheiros.

Neste último plano, citam-se as seguintes ações dos outros Ministérios: fornecimento de dados e informações sobre o número de empregos gerados pela atividade turística, pelo Ministério do Trabalho e do Emprego; o desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), em parceria com o Ministério do Meio Ambiente; a qualificação profissional articulada com o Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, e com os programas de qualificação profissional do Ministério do Trabalho e Emprego; o combate à exploração sexual infanto-juvenil, em um trabalho articulado com o Ministério da Justiça; e o desenvolvimento do Macroprograma 1: Planejamento e Gestão, em articulação com o Ministério dos Transportes, das Cidades, da Integração Nacional e da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, da Cultura, do Desenvolvimento Agrário e da Indústria e Comércio, entre outros.

Atreladas a estas informações fornecidas pelo PNT 2007/2010, verificou-se ainda a participação desses Ministérios durante as reuniões do CNT, e analisando-se o conteúdo de suas intervenções pôde-se conjecturar que a ação interministerial se dá mais na fase de implementação (negociações e execução das ações) do que na fase de elaboração da política (percepção e dissolução de problemas através das discussões no CNT). Desse modo, os demais Ministérios funcionam como sustentáculos que garantem o sucesso das ações públicas específicas para o turismo.

⁵² Neste ponto, enfatiza-se que a inserção ou exclusão de atores da rede, altera ou extingue relações, e por isso a rede política do turismo brasileiro encontra-se em um processo de construção permanente, resultado das ações dos atores que limitam ou potencializam os resultados das políticas públicas.

⁵³ Os Ministérios inseridos foram: Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; e Ministério dos Transportes.

Como exemplo, cita-se a participação do Ministério da Integração Nacional (MIN), através da cooperação com o MTur, especialmente na pessoa de Maria Luisa Leal (Secretária Nacional de Programas de Desenvolvimento do Ministério do Turismo), coordenando secretarias análogas em diversos trabalhos realizados pela equipe técnica. O MIN apoiou diretamente, por exemplo, iniciativas em algumas sub-regiões, firmando convênio com 21 municípios na região das missões em prol da sinalização turística em apoio ao PNT.

Nessa mesma linha de atuação, o Ministério do Meio Ambiente estabeleceu um grupo de trabalho sob licenciamento ambiental para estudar as demandas e propostas dos vários segmentos, também desenvolveu junto ao MTur o programa PROECOTUR. O Ministério do Trabalho e Emprego, por sua vez, além de fornecer dados e informações sobre o número de empregos gerados pela atividade turística e de atuar em cooperação na execução dos programas de qualificação profissional, participou diretamente das negociações sobre a regulação profissional dos bacharéis em turismo.

Embora esses ministérios sejam membros do CNT, percebeu-se que os relacionamentos estabelecidos entre estes e o Conselho não são realizados, em sua maioria, no momento das reuniões e sim em reuniões a parte entre o Ministro do Turismo e outros ministros envolvidos numa negociação específica, como na alteração do decreto nº 2.233, encaminhada para o Ministro do Desenvolvimento, para alterar e facilitar o empréstimo de recursos sem risco cambial para empresas estrangeiras no Brasil; e nas negociações entre o Ministro do Turismo e o Ministro da Fazenda, sobre o COFINS e linhas de financiamento⁵⁴.

Ainda que sejam verificadas essas ações, reconhece-se a necessidade de efetivar uma maior integração interministerial, seja no processo de elaboração, seja no processo de implementação e avaliação das políticas públicas de turismo. Diante disso, o PNT 2007/2010, apresenta o Programa de Articulação Interministerial para a Infraestrutura de Apoio ao Turismo. Esse programa:

⁵⁴ Esta situação demonstra claramente as assimetrias das relações de poder entre os membros do CNT, especificamente dos atores ministeriais que, mesmo sem possuir participação ativa nas reuniões e vínculos densos com os demais conselheiros, são atores centrais na Rede Política Brasileira, e assim apresentam contribuições efetivas para os níveis de desempenho do desenvolvimento turístico. Cabe registrar aqui que muitas das demandas diagnosticadas pelo CNT, são encaminhadas para os Ministérios específicos, dependendo do poder de influência e de negociação do Ministro do Turismo.

[...] refere-se às ações de gestão governamental relativas à promoção da integração interministerial, particularmente, Cidades (saneamento ambiental), Transportes (sistema viário), Cultura, Meio Ambiente, Integração Nacional e Defesa, entre outros Ministérios, de modo **a que sejam estabelecidas parcerias intersetoriais para o atendimento das demandas** relativas ao desenvolvimento das regiões turísticas, no que se refere às infra-estruturas públicas, atendidas com recursos orçamentários. (MTUR, 2007, p. 27 – grifou-se).

Assim sendo, ao citar: “a que sejam estabelecidas parcerias intersetoriais para o atendimento das demandas”, revelam que até o momento da elaboração do PNT 2007/2010, tais parcerias não haviam sido firmadas efetivamente. E ao delimitarem a articulação interministerial para a infraestrutura de apoio ao turismo, terminam por reduzir a participação dos mesmos apenas na fase de implementação de ações públicas específicas, excluindo-os categoricamente das demais fases.

Faltando menos de um ano para o término do PNT 2007/2010, mesmo tendo sido aumentado o número de ministérios membros do CNT, a participação deles ainda está aquém das necessidades demandadas pelo turismo. E ainda há Ministérios citados no plano, que não fazem parte do Conselho Nacional, como ilustra o depoimento abaixo:

[...] o Ministério das Cidades ainda não faz parte do Conselho Nacional, o Ministério da Educação que é um ministério importantíssimo, não faz parte. [...] Tem assento a cultura, o meio ambiente, a agricultura, mas ainda falta complementar este trabalho de articulação [...] agora é claro que **é um negócio difícil de se articular**, a gente tem, às vezes, dificuldades dentro do próprio Ministério, de articular os programas e as ações; imagine quando isto sai e mexe com toda a esplanada, com todos os outros Ministérios. Mas, é um trabalho que a gente tem procurado, hoje você tem esses conselhos que juntam os Conselhos Interministeriais, que junta todas estas experiências, que estão sempre promovendo reuniões e articulando, tentando fazer isso em conjunto. Tem sido feito, mas isso pra mim é ainda uma coisa ainda que é frágil, ainda precisaria ser mais focado, mais profundo. (E2 – grifou-se).

Essa entrevistada traz à tona a dificuldade de articulação interministerial, mas julga que tal debilidade é resultado da falta da cultura de participação e de cooperação, fatores essenciais para a ação em redes.

Eu acho que a cultura é nossa mesmo, não é nem dos Ministérios, é a cultura nossa; veja isto dentro de uma secretaria pequena, o departamento que tá aqui não se articula com outro que está aqui. Dentro de uma própria sala de trabalho, a tendência é que as pessoas estão sempre preocupadas, no corre-corre, não articula, não diz o que está fazendo. Então este trabalho

da integração, da articulação, é um trabalho que depende da cultura, de abrir a mente para trabalhar de forma coletiva e de forma integrada. (E2).

Na mesma linha de análise, E5 elenca o Ministério da Defesa (pelas questões ligadas ao transporte aéreo), o Ministério das Relações Exteriores (pela atuação junto ao Departamento de Relações Internacionais) e o Ministério da Justiça (com questões referentes à exploração sexual infanto-juvenil), como aqueles de maior nível de participação na Política Nacional de Turismo. Sendo estes dois últimos, também citados por E4, como aqueles que o departamento estabelece um maior fluxo de parcerias.

O Ministério das Relações Exteriores é o canal oficial de comunicação entre o Brasil e os demais países e órgãos de turismo internacionais, conforme explica o seguinte depoimento: “na verdade o canal oficial, quando se está no Brasil, é o Ministério das Relações Exteriores, então normalmente a gente recebe demanda via MRE.” (E4). Assim, ele se constitui baseado na teoria de redes, como uma ponte (BURT, 1992) entre o MTur, especificamente o DRI, e os demais países.

A denominação de “pontes” de fato se aplica, uma vez que o MRE funciona como um canal de comunicação com os países, apenas com aqueles cujos vínculos relacionais são caracterizados como fracos, ou ainda junto a países os quais o MTur ainda não realizou contato. Nesse caso, para efetivar-se a comunicação utilizam ainda as embaixadas e suas representações diplomáticas.

Quando os vínculos relacionais são fortes (quando possuem reciprocidade com o MTur, que se dá através de realização de parcerias e ações conjuntas) o canal de comunicação passa a ser direto, facilitando a formação de novos acordos e parcerias. (E4).

[...] existem alguns parceiros que a gente já tem **laços muito fortes**, que acaba que a gente termina que faz contato direto com eles, seja, por exemplo, um país: Portugal. Para a gente pedir cooperação, a gente já tem todos os contatos, já tem parcerias estabelecidas, já tiveram várias ações realizadas juntas. Então fica muito fácil a gente fazer sem ajuda do MRE, a gente já faz direto, porque a gente tem contato com os atores dentro do governo português. No caso do MERCOSUL também, aí a gente só informa ao MRE, mas aí a gente trata tudo diretamente com os outros países envolvidos no MERCOSUL. No caso da própria Organização Mundial do Turismo, como a gente está presente neste Conselho, a gente participa de vários grupos de trabalho, e o contato é direto. Mas, no caso de alguns países que demandam cooperação, e alguns países que a gente ainda não tem contato, e que a gente quer fazer o primeiro contato, aí a gente faz tudo via Ministério das Relações Exteriores. (E4 – grifou-se).

Assim sendo, o fortalecimento dessas relações tem possibilitado a troca de informações, ideias e experiências, contribuindo para o desenvolvimento do turismo. De maneira que a rede política do turismo brasileiro é formada não apenas por atores nacionais, como também internacionais, quer sejam ligados através de laços fortes ou fracos.

Entre os organismos internacionais com os quais o DRI mantém contato, se destacam a OMT, o MERCOSUL, o PNUD, sendo que:

[...] o principal é a Organização Mundial do Turismo, que é a agência especializada das Nações Unidas para o turismo. Então, todos os países membros da ONU normalmente têm uma representação dentro da OMT. O Brasil está representado [...] é membro do Conselho Executivo da Organização, que é o órgão que tem o poder decisório dentro da Organização Mundial do Turismo. Então a gente tem uma participação bem ativa. (E4).

Além desses organismos, Portugal, Espanha, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, e países africanos, foram citados como parceiros. Este relacionamento internacional possibilita criar modelos de políticas públicas e programas, através do aprendizado, do intercâmbio de informações e experiências bem sucedidas, e de cooperação técnica.

No âmbito do CNT:

nós temos [...] diversos ministérios representados, e nós temos este grupo que a gente chama de categoria pública, e o próprio Ministério faz a interlocução com todas essas representações, para que eles possam participar desse processo. Essa interação dentro do Comitê Gestor é de responsabilidade do próprio Ministério, encaminha e manda observações; na última versão do plano nós tivemos uma participação bastante intensa, principalmente do Ministério do Meio Ambiente. [...] A gente tem também uma grande parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que tem uma atuação muito grande; temos como Ministério da Cultura; temos com a INFRAERO, que é vinculada ao Ministério da Defesa; temos de uma maneira geral um bom trânsito com todos eles; temos com o Ministério de Trabalho e Emprego; várias parcerias da área de promoção e do Programa Viaja Mais. (E1).

Deste relato podem-se inferir dois aspectos principais: a participação dos Ministérios no CNT e na Rede Política do Turismo; e o segundo no que diz respeito ao processo de interação dos Ministérios com os outros membros do CNT. Constatase que, embora a participação interministerial nas reuniões tenha sido avaliada

como irrisória, eles permanecem inseridos na Rede Política do Turismo Brasileiro, na medida em que participaram do processo de elaboração do PNT 2007/2010, através das discussões realizadas no âmbito do Comitê Gestor. A irrisória participação dos Ministérios durante as reuniões do Conselho, conseqüentemente reflete na baixa ou até mesmo ausência de interação com os demais conselheiros. Esta interação é realizada pelo próprio Ministério, e revela que a categoria pública relaciona-se entre si de forma diferenciada do modo em que se relacionam com os atores privados.

Além dos ministérios já identificados como parceiros, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Cultura, e o Ministério de Trabalho e Emprego, são citados por E1, que avalia a permanente participação e interação interministerial como uma necessidade para o desenvolvimento do turismo.

Em face disto, E1 fala ainda sobre a Lei Geral do Turismo que criou o Comitê Interministerial de Facilitação Turística (ainda não consolidado) visando institucionalizar o grupo formado pelos Ministérios, de modo que possa demandar reuniões periódicas e fortalecer o ambiente relacional necessário para a realização de trocas de recursos e informações, e para a realização de parcerias que ampliem o nível de desempenho da ação pública.

Não obstante, a atual composição e a participação ministerial no Conselho – mesmo que ainda incipiente –, revelam que existe uma Rede Política do Turismo Brasileiro, na medida em que tais ministérios representam atores de outras comunidades políticas (*policy community*), que possuem interesses diretos ou indiretos com o desenvolvimento do turismo, demonstrando assim que a atividade turística encontra-se inserida na pauta de prioridades do Governo Federal. E que a política pública do turismo no Brasil se caracteriza como um campo complexo e dinâmico, por envolver universos de políticas públicas (*policy universe*) distintos.

O Ministério do Turismo é um ministério que depende da ação dos outros, pois envolve uma gama de setores, os quais são essenciais para o seu desenvolvimento, mas que não encontram-se sobre seu domínio de pertinência, como os transportes e a cultura, dentre tantos outros. Necessita, pois, de ações articuladas para o sucesso dos programas do PNT e o alcance das metas traçadas (E2).

c) Demais atores públicos

Ainda no que se refere aos atores públicos, encontram-se os organismos financeiros, a saber: a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB). A Caixa Econômica Federal, que se intitula o Banco do Turismo, possui maior número de intervenções realizadas do que o Banco do Brasil, embora ambos promovam contribuições relevantes para o turismo brasileiro. Entre tais contribuições apresentam-se em síntese as aplicações realizadas para ampliar a demanda turística, convênios, linhas de crédito e incentivos aos empreendimentos e projetos turísticos, além do financiamento de campanhas publicitárias em prol da promoção turística.

Mais vinculados à operacionalização da atividade encontram-se o SENAC e o SEBRAE, cuja média de intervenções foram baixas, sendo 0,36 e 0,18 por reuniões realizadas, respectivamente. Tal fato revela que estes dois atores não ocupam um posicionamento central na rede durante a fase de elaboração das políticas públicas. Porém, têm destaque na fase de implementação de programas propostos pelos PNTs, como por exemplo, pelo Programa de Regionalização do Turismo e pelo Programa de Qualificação Profissional.

Para tanto, o SEBRAE e o SENAC mantém parcerias ativas com os outros atores do CNT além do Ministério, desenvolvendo um trabalho articulado com o PNT e seus programas. Outro fator importante de se ressaltar sobre esses atores, é que eles exercem papel fundamental junto às micro e pequenas empresas.

d) Ministério do Turismo

Um ponto importante ainda a ser analisado é a participação do Ministério do Turismo (MTur) em si durante as reuniões do Conselho Nacional de Turismo, embora não esteja listado entre os atores públicos e privados investigados. A participação do Ministério do Turismo pode ser analisada em duas categorias distintas: o Ministro de Estado do Turismo, presidente do CNT; e a equipe do MTur, especificamente da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.

→ Participação do Ministro do Turismo

No período investigado o CNT passou por três mudanças de presidência, a saber: o Ministro Walfrido dos Mares Guia (01.01.2003 – 22.03.2007), a ministra Marta Suplicy (23.03.2007 – 03.06.2008) e o atual Ministro Luiz Eduardo Pereira Barreto Filho (03.06.2008 - ?).

Quanto à presidência do Ministro Walfrido dos Mares Guia no CNT, percebe-se um nível de debate mais intensificado dos conselheiros, evidenciando o Conselho como uma arena efetiva de negociações. Ele presidiu 15 das 22 reuniões investigadas, garantindo a construção de laços fortes com os membros do Conselho, envolvendo um maior consumo de tempo e de emoções, maior intimidade, proximidade e reciprocidade; chegou a desenvolver um relacionamento sustentado em critérios de confiança, aprendizagem e cooperação, essenciais para uma ação conjunta voltada a resolução de problemas que afetam o desenvolvimento da atividade turística, tal como teoriza Sorensen (2007) sobre as vantagens das redes densas.

A confiança dos conselheiros para com o Ministro se fundamentava principalmente na convicção do comprometimento que este tinha em atender as necessidades do turismo e dos setores representados no Conselho, com destaque para os atores privados. Esta confiança, por sua vez, era fortemente influenciada pela experiência empresarial do Ministro de quase 40 anos, conforme relatado pelo Sr. Alberto Camargo de Vidigal (ABLA) na 9ª Reunião do Conselho: “é muito gratificante para o Turismo termos um empresário bem-sucedido como Ministro que formou uma equipe tão profissional no Ministério.” (CNT, 2005b, p. 17).

Ratificando este posicionamento, o Sr. Guilherme Paulus (Indicação do Presidente da República) destacou na mesma reunião “que o Ministro Walfrido era uma grande conquista do Turismo e que o Conselho deveria mandar um comunicado ao presidente da República, pedindo a permanência do **nosso Ministro**.” (CNT, 2005b, p. 8 – grifou-se).

O Sr. João Pereira Martins Neto (ABAV) fez ainda a seguinte manifestação, conforme registra a ata:

Comentou que assistiu uma entrevista do Ministro Walfrido dizendo que tinha colocado o cargo à disposição do Senhor Presidente da República. Destacou que estavam vivendo um momento ímpar na área do turismo

neste País. Disse que todos do Conselho tinham responsabilidade com o turismo e com eles mesmos. Destacou que aquele ato do Ministro Walfrido era um ato de homem probo, um homem com lisura, um homem de caráter. Disse que o turismo estava acima de qualquer partidatismo político, que o Conselho não poderia permitir que qualquer mácula envolva o turismo no País, principalmente no momento de grandes realizações como este. Em função disto solicitou que o Conselho endossasse, como uma decisão unânime, que era preciso que o Senhor Presidente da República soubesse que o Ministro Walfrido Mares Guia não era um Ministro do Turismo do partido A, B ou C, que poderia até ser o Ministro do Turismo do presidente, mas que ele saiba também, que é o **Ministro do *trade* turístico** por opção, por reconhecimento e por apoio. Enfatizou que essa não era uma posição somente da ABAV, mas de todas as entidades do Conselho. Solicitou ao Presidente da Mesa que encaminhasse ao Presidente da República a informação que, por unanimidade, este Conselho Nacional do Turismo decidiu que o **Ministro Mares Guia é muito mais que o Ministro do Turismo, é o Ministro de todo o *trade* turístico aqui hoje reunido.** Aplausos efusivos. (CNT, 2005b, p. 7 – grifou-se).

Diante disso, observa-se que o relacionamento entre o Ministro Mares Guia e os demais conselheiros, enfaticamente entre os atores privados que representam o *trade* turístico brasileiro, é respaldado por critérios de confiança e de reputação.

Observa-se também um processo de legitimidade do CNT, possibilitado pelo processo de apropriação do Ministro pelo *trade*, em função da dinâmica de interação estabelecida, da reciprocidade, da confiança conquistada, do compartilhamento de valores e objetivos. Dessa forma, constata-se que em 2005, os relacionamentos entre os atores do CNT estavam culturalmente marcados pelo entendimento e pelo cooperativismo.

Se por um lado esta situação mostra um sentimento de identidade entre os atores privados para com o Ministro que funciona como um canal aberto as negociações e um incentivo à efetiva participação dos atores; por outro revela um cenário excludente, no qual fica explícito o poder de influência do *trade*, ao enfatizarem que “Ministro Mares Guia é muito mais que o Ministro do Turismo, é o Ministro de todo o *Trade* Turístico aqui hoje reunido.” (CNT, 2005b, p. 7). Em outras palavras, este discurso ratifica a constatação de que o CNT é um conselho eminentemente privado, não apenas por ser composto por um maior número de entidades privadas, mas sobretudo, porque estes possuem um significativo poder de influência no processo de tomada de decisão.

O poder de influência do *trade* turístico e a sua capacidade de exercer pressão sobre o governo, no entanto, não prediz necessariamente a sua hegemonia no Conselho, nem exclui as relações de conflitos e de poderes. Ao contrário o revela

como uma arena de discussões e de negociações, na qual o Ministro Walfrido dos Mares Guia, representando o Estado, se destacava como o mediador dos conflitos de interesse e de poderes existentes entre os atores.

O papel mediador do Ministro é constatado na expressiva participação durante todos os momentos das reuniões do CNT, bem como nas negociações delas derivadas. Entre suas intervenções, elogia trabalhos realizados e os avanços conquistados pelo setor, estimulando o crescimento contínuo; sugere ações a serem desenvolvidas; cobra medidas estratégicas; dá prazos para execução de atividades; presta contas das atividades desenvolvidas pelo Ministério; esclarece questões levantadas pelos conselheiros; pede esclarecimentos ao setor. Mas, sobretudo, abre espaço para ouvir os conselheiros, e assim obter um diagnóstico do setor, bem como suas queixas e reivindicações.

Essas participações do Ministro podem ser constadas nos fragmentos das atas abaixo:

Ata 1: O Presidente da Mesa pede que a reunião seja mais um momento de ouvir os Conselheiros a fim de obter uma espécie de pulso do mercado, para que se possa ter uma ideia das estatísticas do turismo nacional. (CNT, 2003a, p. 1).

Ata 4: O Presidente da Mesa solicita aos Conselheiros que façam uma avaliação do setor, de como está o Ministério do Turismo, solicita sugestões de como o **MTur pode ajudar aos empresários, sugestões de possíveis mudanças de legislação e criação de novas ideias para que o setor cresça**. (CNT, 2004a, p. 1 – grifou-se).

Ata 8: Propôs como dinâmica para realização da reunião fazer uma rápida apresentação e depois gostaria ouvir dos empresários uma avaliação, assim precisa sob o ponto de vista de cada um do setores do ponto de vista dos negócios. (CNT, 2005a, p. 1).

Ata 13: O Sr. Ministro Walfrido destaca que, para não ter dúvida com relação a sua colocação, o que quer ouvir do Conselho é se deve ou não manter o edital de licitação. (CNT, 2006b, p. 14).

Ata 14: Além disso, vai ser uma reunião também para fazer uma avaliação até entre os que fazem o Conselho para ver como deve funcionar, qual o tipo de representatividade, se o número atual está bom, se deve aumentar, enfim, ouvir de cada conselheiro em novembro, se possível receber por escrito, considerações sobre o funcionamento do CNT. (CNT, 2006c, p. 8).

A disposição de ouvir os conselheiros, e posteriormente buscar atender as demandas apontadas, garantiu ao Ministro reconhecimento, confiança, apoio e,

consequentemente, a formação de relacionamentos densos, cujas vantagens foram discutidas anteriormente.

A densidade dos relacionamentos do Ministro Walfrido permitiu a construção de vínculos de amizade tanto com os conselheiros como também com a equipe ministerial. Tal como revela sua fala, na 12ª reunião, quando enfatiza que se tornou amigo do secretário Milton Zuanazzi:

[...] uma coisa muito bonita, **uma convivência profissional, transformar em amizade.** Tenho a honra de ser amigo do Milton [...]. Então Milton de minha parte, falando em nome do Favilla, da Maria Luisa, do Eduardo Sanovicz, todos os funcionários do Ministério, a EMBRATUR e sabendo **como a sua equipe lhe vê, lhe prestigia, dá amizade e sente honrada de ser dirigida por você**, quero dizer que ficamos assim muito agradecidos, muito felizes de ter essa oportunidade **durante 38 meses e 16 dias, de conviver com você** diuturnamente. (CNT, 2006a, p. 13 – grifou-se).

Com base nisso, afirma-se que o dispêndio de tempo, de convivência e de compartilhamento de emoções, é um fator essencial para o fortalecimento de laços entre os atores. No entanto, os laços fortes também se apresentam como uma debilidade para a manutenção da rede, uma vez que uma das desvantagens das redes densas é a redução da capacidade de adaptação quanto à dinâmica de imprevisibilidade do ambiente político.

Neste sentido, a remoção da interação do Ministro na Rede Política do Turismo pode ter contribuído na alteração do comportamento da rede, até mesmo porque a densidade de relacionamento apresenta probabilidades de ter criado uma resistência ao ator sucessor (no caso, a ministra Marta Suplicy), principalmente se este não possuir a mesma reputação e confiança do antecessor (Ministro Walfrido dos Mares Guia), como também inibir a continuidade das ações desenvolvidas⁵⁵.

Além da resistência e da redução de adaptação natural deste processo, a sucessão ministerial tanto de Marta Suplicy, quanto posteriormente de Luiz Eduardo Pereira Barreto Filho, representou alterações na equipe do Ministério, como também na estrutura de funcionamento do CNT. A mudança do funcionamento do CNT, por um lado permitiu uma maior organização e agilidade na deliberação da pauta, mas por outro pode ter reduzido a disposição e a oportunidade dos atores de participar, dando origem a espaços de exclusão política. Na leitura das atas, fica claro uma

⁵⁵ Esta pode ter sido uma das preocupações do Ministro ao propor a elaboração de um Plano Decenal.

estrutura mais hierárquica, na qual não há uma interação ativa entre os conselheiros e o presidente do CNT, nem com os demais membros da mesa.

A ausência de intervenção e de comentários da mesa sobre as manifestações realizadas pelos conselheiros é justificada por Airton Pereira, Secretário Nacional de Políticas de Turismo durante a 22ª reunião do CNT, realizada em 11 de setembro de 2008, conforme fragmento da respectiva ata:

O Secretário Airton Pereira [...] lembra que a Mesa não faz nenhum comentário sobre as manifestações porque as proposições estão sendo registradas, trabalho que resulta na ata e também na formulação de uma matriz de resultados e encaminhamentos para monitoramento no Ministério. Informa que, inclusive ao final da reunião, repassará algumas questões pendentes do último encontro. (CNTc, 2008, p. 7).

No entanto, esta estrutura interfere no papel do Estado, como mediador de conflitos e do próprio Conselho, na medida em que esta relação, pelo menos a realizada durante as reuniões do CNT, deixa de ser plenamente regida pelos princípios de negociação e de trocas de recursos, inerente à configuração de uma rede.

O nível de discussão e interação entre os diversos grupos de interesses que compõem o Conselho é nitidamente reduzido, tornando-o um espaço para receber as demandas do setor turístico e posteriormente comunicar os encaminhamentos realizados pelo Ministério. Assim será obedecida, até certo ponto, uma lógica predeterminada que pode contribuir para o isolamento de questões que se encontram fora da rede e para a inserção e análise de proposições que se limitem às esferas institucionais.

Em contraponto, E1 justifica que as manifestações por categorias de atividade não seriam responsáveis diretamente pela redução dos níveis de debates nas reuniões do Conselho, não havendo nenhuma orientação neste sentido. Ele defende que com esta organização, é possível aprofundar as questões debatidas, na medida em que os conselheiros trariam para as reuniões a “leitura das questões que não é de uma determinada corporação, mas de um conjunto de atividade, de um setor que integra a cadeia de turismo no seu conjunto.” (E1).

No entanto, para que esta estrutura apresente estes resultados torna-se preponderante que os conselheiros realizem reuniões prévias para que se posicionem em nome do setor que representam. Porém, o que se percebe é que os

conselheiros “ainda não estão tendo uma rotina de reuniões prévias à reunião do Conselho para fazerem relatos mais consolidados dos conjuntos de atividades. [...] de uma maneira geral, eles não fazem relato porque não se reuniram por categoria.” (E1).

E complementa que mesmo que anteriormente seja percebido um maior nível de debates nas reuniões, estas em sua maioria eram realizadas

[...] em torno de questões pontuais, porque eram muito corporativistas, as falas em função das questões relativas a cada uma das intuições com assento no Conselho [...] a mim me parece que se eles efetivamente se reúnem por categorias de atividades e trazem estes relatos estruturados, a gente tem muito mais objetividade para a discussão em um fórum com 67 membros. Você consegue, de certa forma, trazer à discussão questões que respondem por organizações daquele coletivo de forma muito mais expressiva. (E1).

E1 afirma também que os debates continuam acontecendo, e que a redução das atas, em função de torná-las um documento passível de utilização pública, pode estar aparentemente reduzindo a percepção dos conflitos, podendo ainda, em sua opinião, ser resultado do estilo de presidência do Conselho.

Através desse depoimento surgem duas questões a serem abordadas: a primeira refere-se ao poder de influência do Ministro do Turismo, presidente do CNT; e a segunda refere-se ao número de conselheiros.

Quanto ao poder de influência do Ministro de Estado, percebe-se que durante a gestão do Ministro Walfrido, o seu poder baseava-se em suas características pessoais, tais como personalidade, reputação e liderança que possibilitavam a abertura para ouvir os conselheiros e, simultaneamente, discutir as suas prioridades, para que através do processo de articulação e de consenso deliberado a política fosse construída.

Nesse momento, a liderança do Estado na figura do Ministro é respeitada e reverenciada no âmbito do CNT, mesmo que pautada no autointeresse corporativo do *trade* turístico, que tinha a certeza de que o poder do Ministro era exercido em prol dos interesses do mercado.

Com o objetivo de legitimar o CNT como um espaço de discussão, o Ministro já deixa claro, na 1ª Reunião do Conselho como será a sua gestão, conforme pode ser observado no registro a seguir:

Na maneira que é importante a instalação do Conselho, **é aqui que vamos fazer as discussões fundamentais**. A partir deste momento nós temos todos os instrumentos para começar de fato a fazer a implementação do plano. Os instrumentos são: o Ministério do Turismo focado, o apoio do Presidente estabelecido numa prioridade, uma equipe altamente qualificada uma integração extraordinária com o parlamento nacional, tanto da câmara quanto do senado e a instalação do **Conselho que é o órgão máximo de discussão da temática do turismo no Brasil**. Conto com a colaboração de todos para colocarmos as mãos-à-obra^(sic). Com a criação de oito câmaras temáticas, hoje, vamos ter fóruns específicos **para discutir com detalhes** as mudanças que precisarão ser feitas e os passos que devemos tomar. (CNT, 2003a, p. 8 – grifou-se).

Assim, conjectura-se que a percepção da redução do nível de debates do CNT é não apenas resultado da nova estrutura de funcionamento, como também da exclusão e inclusão de atores na rede, especificamente no que se refere à mudança ministerial. Além disso, foi diagnosticada a redução da participação do presidente do Conselho durante as reuniões.

A redução da participação do Ministro do Turismo pode ser resultado de diferentes perfis para se posicionar nos debates e de presidir as reuniões do Conselho, tanto no que se refere à quantidade de intervenções e diálogos com o conselheiros, como também quanto à redução do tempo de permanência nas reuniões.

Foi verificado que os sucessores do Ministro Walfrido dos Mares Guia reduziram o seu tempo de permanência das reuniões do CNT, restringindo sua participação (em diversas reuniões) apenas durante o turno matutino⁵⁶. Posteriormente, eles diminuíram o tempo das reuniões, que atualmente duram cerca de 5 horas. Em ambos os casos, a redução do dispêndio de tempo apresenta-se como um dos aspectos capazes de afetar a densidade da rede e a força dos laços entre os atores⁵⁷.

Ao passarem a presidência dos trabalhos para o Sr. Airton Pereira (Secretário Executivo do Conselho Nacional de Turismo) no segundo turno da reunião, ao mesmo tempo em que se reduz o dispêndio de tempo para o estabelecimento de relações do presidente com os demais membros do Conselho,

⁵⁶ As reuniões do CNT duravam em média de 8 a 10 horas, divididas em dois turnos, com pausa para o almoço.

⁵⁷ Neste aspecto, lembra-se que a densidade e a força dos laços estabelecidos pelo Ministro Walfrido dos Mares Guia foi também influenciada pelo tempo de permanência no Ministério, que totalizaram aproximadamente 51 meses.

ampliam-se as probabilidade de que o Secretário Executivo estabeleça laços fortes e que ocupe uma posição mais centralizada do que o próprio Ministro.

Quanto ao segundo aspecto, reconhece-se que manifestação por categorias facilita e agiliza os trabalhos desenvolvidos pelo CNT, diante da dificuldade de operacionalizar a “discussão em um fórum de 67 membros” (E1), cada um com interesses e problemas distintos a serem abordados. No entanto, o número de conselheiros não justifica a ausência de intervenções e comentários do Ministério e dos demais conselheiros sobre as questões levantadas durante as manifestações realizadas.

A grande quantidade de conselheiros é fruto da orientação governamental em institucionalizar o CNT como um *lócus* de participação da Rede Política do Turismo Brasileiro para construção e implementação da política nacional, não podendo ser usado como pretexto para a ausência de debates e de discussões.

→ **Participação da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo no CNT**

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo – órgão finalístico do Ministério do Turismo – tem a competência de elaborar, avaliar e monitorar a Política Nacional do Turismo e seus planos, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo CNT.

Para tanto a secretaria conta com o trabalho de cinco departamentos, a saber: Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo (DEPAT); Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Departamento de Promoção e *Marketing* Nacional; Departamento de Relações Internacionais do Turismo; e Departamentos de Estudos e Pesquisas. Em síntese, cabem ao DEPAT as ações relacionadas à Política Nacional do Turismo e ao PNT, seu principal instrumento, por meio de uma gestão articulada no âmbito do MTur e das demais esferas governamentais. Sendo ainda responsável pela coordenação das atividades do CNT, devendo entre outros, promover a integração da rede de gestão.

Assim sendo, o relacionamento entre os departamentos e as coordenações da Secretaria Nacional de Políticas possui uma maior probabilidade de influenciar na elaboração do PNT, do que a Secretaria Executiva, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e da EMBRATUR. Por isso, inicialmente foram analisados os relacionamentos entre os seus departamentos e,

posteriormente, o relacionamento entre estes e os membros do Conselho Nacional de Turismo.

Quanto ao ambiente relacional entre os departamentos, todos os entrevistados afirmaram que mantém relacionamentos entre si, porém estes relacionamentos são desenvolvidos basicamente através de vínculos institucionais, mesmo que em alguns casos estes vínculos tenham permitido a construção de vínculos de amizade. Sobre esse fato, E4 explica que no turismo quem move a parte institucional é um forte sentimento de cooperação que existe entre os atores envolvidos, e que este sentimento é responsável por inspirar a política, na medida em que permite a troca de informações necessárias para a sua elaboração.

Mantendo esta linha de análise, E3 defende que os vínculos estritamente institucionais não são suficientes para dar andamento às negociações em quaisquer que sejam as áreas de atuação. Além disso, o entrevistado explica que o bom funcionamento das atividades depende do nível de relacionamentos entre atores e da construção de vínculos de amizades. Ele complementa ainda que a frequência dos contatos estabelecidos entre os departamentos e os outros atores da Rede Política e a intensidade das suas relações dependem tanto dos projetos que estejam sendo desenvolvidos, como também das competências técnicas de cada departamento.

Esta dependência pode ser um dos motivos pelos quais E2 afirma que “o relacionamento entre os departamentos ainda se encontra capenga”, salientando que:

[...] precisaria ter um setor de planejamento lá dentro que fizesse toda essa costura, que pudesse estar trabalhando o planejamento e os programas vinculados a este planejamento, que você não pode desvincular. Como é que você faz o planejamento e depois deixa os programas soltos?! Então este trabalho deveria estar sendo feito. [...] Então tem ainda uma série de coisas que precisam ser trabalhadas para poder você ir criando esse processo de possibilidades que está sempre sofrendo umas barreiras.

Com base em tais considerações e nas argumentações de Sandström e Carlsson (2008), é possível afirmar que os atores que compõe a Secretaria Nacional de Políticas não estão centralmente e densamente integrados, mas mesmo assim, configuram a existência de uma rede que atua cooperativamente e que é capaz de influenciar nos resultados políticos.

Os relacionamentos entre os departamentos são incipientes, levando a aludir que se trata, de acordo com a classificação de Granovetter (1973), de uma rede esparsa, na medida em que envolve um menor consumo de tempo e de emoções, como também menor intimidade, mesmo que tenha sido constatada a realização de serviços recíprocos e a manutenção de vínculos de amizade entre alguns atores.

A rede esparsa apresenta-se como um aspecto positivo para a elaboração das políticas públicas de turismo, visto que possibilita, conforme alguns autores (GRANOVETTER, 1973; BURT, 1992; POWEEL; SMITH-DOER, 2003), a abertura de novos canais de acesso a informações, ideias e recursos, permitindo que a rede disponha em tempo hábil e com pouco dispêndio financeiro de diagnósticos contínuos e atualizados do setor. Burt (1992) defende ainda que estas informações diferenciadas permitem ampliar a oportunidades de mobilidades dos atores dentro da rede, reforçando a coesão social entre eles.

Vale salientar que as redes densas, embora mais dispendiosas, possibilitariam a criação de uma gestão conjunta para resolver problemas que afetassem o nível de desenvolvimento turístico, como também promoveria contribuições em todas as fases da política pública.

Influência de reputação, cooperação e comunicação

Prosseguindo com os objetivos deste estudo, buscou-se aprofundar a análise da dinâmica e da influência dos relacionamentos entre os departamentos e os membros do CNT na rede política do turismo brasileiro, centrando em três focos específicos: influência de reputação, cooperação e comunicação, que são subjacentes ao processo de formulação das políticas de turismo, conforme trabalho desenvolvido por Pforr (2006).

Em particular, esse tópico explora mais detalhadamente a influência do ambiente relacional dos atores da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e do CNT no processo de tomada de decisão política, ao partilhar do entendimento comum de Börzel (1998), de que a rede política depende das relações entre o governo e os atores privados, nas quais os recursos são trocados.

Porém, diante do significativo número de atores que compõem a Rede Política do Turismo Brasileiro, e especificamente os que compõem o CNT, este

estudo foi dirigido apenas a uma das fases do ciclo político como um meio para limitar o número de atores, objetos de investigação. Neste caso, a análise é direcionada para o processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo.

Inicialmente, com base na análise pormenorizada dos Planos Nacionais de Turismo, uma lista de todos os atores envolvidos com o processo foi compilada, e destes selecionados exclusivamente os atores que teriam participado respectivamente da construção do PNT 2003/2007 e do PNT 2007/2010, conforme referenciados nos próprios planos. Para tanto, baseou-se nos critérios de relevância mútua, também adotado nas investigações de Pforr (2006).

Essa lista foi disponibilizada aos diretores e/ou representantes da Secretaria de Políticas do Ministério do Turismo, para que eles identificassem os atores que teriam exercido mais influência no processo de elaboração desses planos, baseando-se em seus pareceres profissionais. Os entrevistados confirmaram a intervenção de todos, mesmo que em níveis de influência distintos, havendo uma resistência para identificá-los. Portanto, não foi possível realizar um *ranking* de atores intervenientes na rede através da influência de reputação⁵⁸.

A influência de reputação, por sua vez, encontra-se diretamente envolvida com a realização de parcerias e atividades cooperadas. Um possível confronto entre os resultados teria possibilitado comprovar se existem divergências entre a percepção e a real influência dos atores.

O seguinte depoimento exemplifica bem esta questão:

[...] nós fizemos um exercício para que cada uma destas entidades mostrassem o que eles acham um dos outros [...] quais são as entidades que são importantes para o seu negócio. E eles não tinham esta noção, e foi muito interessante o resultado deste exercício porque ninguém votou no Banco do Brasil, ninguém votou no setor financeiro, aí foi que eles se deram conta que eles estão priorizando as coisas sem ter este entendimento. Então nosso trabalho é este. É fazer com que eles percebam que a sua entidade é importante para o meu negócio, a minha é importante para o seu negócio, e que se relacionem, e sejam representativos, e que trabalhem este relacionamento. (E4).

⁵⁸ Embora esta seja uma estratégia comumente utilizada para verificar a influência da reputação em redes políticas, os entrevistados se recusaram a responder a questão, considerando que ao identificarem os atores com baixa influência estariam automaticamente identificando aqueles que não participaram do processo, mas que mesmo assim permanecem institucionalmente ligados ao Conselho Nacional de Turismo. Percebeu-se que além da questão regimental que prevê a exclusão de atores que faltem às reuniões do Conselho (motivo pelo qual também não foram fornecidas as relações de presença), a resistência foi provocada pela possibilidade de causarem constrangimentos aos atores não influentes e problemas diplomáticos entre eles.

Dessa forma, principia-se que no âmbito do CNT, a reputação se revela como resultado da visualização de impactos diretos que a entidade promove ou poderia promover para o desempenho da outra. Sendo provavelmente consequência do número de parcerias já realizadas entre os atores e a intensidade dos vínculos estabelecidos.

O fato de que nenhum dos atores terem indicado o Banco do Brasil, ou os outros organismos financeiros como atores importantes para o desenvolvimento do seu negócio, mesmo estes exercendo um papel fundamental no fomento à atividade turística, pode ser por conta de que os vínculos estabelecidos sejam estritamente resultado de acordos e negociações econômicas, pelos quais serão posteriormente ressarcidos. Como também pode refletir na incipiente participação destes no CNT, já que quase a totalidade das intervenções desses atores está relacionada a prestar informações sobre as linhas de créditos e de financiamentos disponíveis.

Dando sequência, de posse da mesma relação de atores, solicitou-se que os entrevistados indicassem, utilizando-se apenas da memória, quais seriam as entidades públicas e privadas que o seu departamento estabeleceu relações de parcerias e de cooperação. Posteriormente foi pedido que relatassem o processo de construção e manutenção dos vínculos relacionais, de modo que pudessem ser respondidas as seguintes indagações: Quais os atores mais participativos no processo de elaboração dos PNTs? Como os relacionamentos entre estes atores influenciaram neste processo?

Simultaneamente, para identificar o domínio da rede de comunicação entre os atores, foi solicitado que os entrevistados identificassem os atores que teriam recibo ou fornecido informações relevantes para a construção dos Planos Nacionais de Turismo, indicando a frequência dessas trocas.

E3 afirma que os atores do CNT com que o departamento mantém uma maior quantidade de relacionamentos são: ABAV, ABCMI, ABOC, ABIH, ABLA, BRAZTOA, CNC, FBC&VB, FORNATUR, SECOM, sendo que estes relacionamentos estão vinculados aos projetos e ações que estejam sendo desenvolvidos e que demandem parcerias e acordos de cooperação, tais como o Projeto Portal de Hospedagem, com a ABAV e o Projeto Viaja Mais – Melhor Idade, com a ABCMI.

O entrevistado afirma que os relacionamentos entre estes atores iniciaram antes de 2003, mas por serem mantidos em função do desenvolvimento de projetos

específicos, possuem uma sazonalidade de trabalho que influencia diretamente na frequência de contatos estabelecidos. Assim, quanto maior o número de parcerias firmadas, maior será a frequência e a intensidade dos contatos.

Entre aqueles que possuem contato constante, encontram-se: o FORNATUR, que funciona como um intermediador entre o departamento entrevistado e as Secretarias Estaduais de Turismo das 27 UFs; a SECOM, que mesmo não fazendo mais parte do Conselho é informada sobre todas as ações de mídia desenvolvidas sobre o âmbito do Governo Federal; a CNC por realizarem eventos em conjunto; e a ABIH e ABOC através de vários convênios. E3 relata, ainda, que nestes relacionamentos estão presentes tanto os vínculos institucionais quanto os vínculos de amizade, enfatizando que o desenvolvimento da amizade é essencial para a fruição das negociações realizadas, avaliando que “o relacionamento dentro do turismo até hoje tem sido muito bom e muito proveitoso.” (E3).

Entre os principais benefícios gerados E3 cita a autonomia de recursos; a troca de informações, a realização de parcerias em prol de objetivos comuns, e o atendimento das demandas de cada setor, baseado em suas peculiaridades e debilidades. Porém, mesmo diante das parcerias e dos vínculos construídos com os atores do CNT, a definição dos objetivos e das ações a serem desenvolvidas é realizada pelo diretor e pela equipe de planejamento, utilizando-se dos estudos e das pesquisas estatísticas como base.

E4 enfatizou em seu depoimento que o poder organizacional, o tempo de existência e atuação da entidade (tradição/reputação) influenciam no processo de inclusão ou exclusão de um problema na agenda governamental, mas que as oportunidades de participação são iguais para todos os membros do CNT. Ele compreende que o poder organizacional interfere na capacidade do ator em se posicionar e de intervir nas discussões do Conselho, porém todos os problemas e temáticas abordadas são tratados iguais em termos de encaminhamentos de solução, através da matriz de resultados instituída pelo DEPAT.

Embora não estabeleça um relacionamento forte com todos os membros do Conselho, um dos departamentos entrevistados afirma que participa de todas as reuniões, considerando todas as intervenções realizadas pelos atores. No entanto, devido às especificidades de atuação desse departamento existem entidades com que desenvolvem mais parcerias do que as outras. Entre as entidades relacionadas,

E4 elencou: ABAV, ABLA, ANTTUR, BITO, BRAZTOA, FBC&VB, FNHRBS, Ministério do Trabalho e Emprego como aquelas que desenvolverem parcerias, e cujos relacionamentos contribuíram no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo.

Além destes parceiros, o departamento entrevistado (E4) mantém relacionamentos mais esparsos com as demais entidades que participam do Conselho Nacional de Turismo, na medida em que está presente nas suas reuniões. Em sua percepção as principais contribuições destes relacionamentos é a troca de informações e de experiências que permitem o diagnóstico dos problemas que afetam o desenvolvimento da atividade turística, o acompanhamento das demandas dos conselheiros, bem como o seu encaminhamento para as devidas articulações e negociações.

Então por exemplo, eles estavam falando muito sobre a dificuldade de passar na tríplice fronteira, lá em Foz do Iguaçu, da Argentina, do Paraguai para o Brasil, sobre os documentos que deveriam ser exigidos, que não deveria ser necessariamente a carteira de identidade, existiam muitos questionamentos sobre o porquê não poderia ser utilizada a carteira de motorista como documento de identificação. Então este é um debate que a gente leva, junto com o Ministério da Justiça, com a Polícia Federal, MRE. E alguns avanços já foram reportados. Este próprio da carteira de motorista que hoje já está sendo aceito, é uma coisa muito recente e foi uma coisa levantada pelo Conselho. [...] é mais ou menos o que a gente procura estar atento. O que o Conselho está colocando como problema? Visto com os Estados Unidos? Seria interessante flexibilizar a questão do visto? Ai participamos de várias reuniões com o Itamaraty, para tentar fazer esta flexibilização. Tem alguns assuntos, lógico, que por não serem da pasta do Ministério do Turismo, a gente não tem o poder de mudar, mas a gente tenta fazer esta intermediação, como se fosse uma representação das demandas do Conselho junto aos órgãos do governo federal. (E4).

Assim, muitas das demandas que são levantadas pelo CNT são resolvidas, não necessitando de serem inseridas na política pública institucionalizada no Plano Nacional de Turismo. Isso não significa que estas demandas não estejam sendo inseridas na agenda governamental, uma vez que resultaram em ações do Estado.

A intervenção dos atores no Conselho se revela como um caminho para a solução dos problemas que afligem o turismo, mesmo que sejam intervenções fundadas no autointeresse. Portanto, a capacidade de articulação e de comunicação dos atores no CNT torna-se preponderante neste processo.

Um outro entrevistado (E1) por sua vez, elegeu a ABEOC, ABLA, CONTRATUH, FBC&VB, FORNATUR entre aqueles com quem o departamento estabelece um maior número de parcerias. Contudo, reintegra que mantém relacionamento com todos os atores que compõem o CNT, até mesmo porque o DEPAT é responsável por coordenar as reuniões do CNT, como também é responsável através da Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação pela elaboração das atas e da matriz de resultados⁵⁹.

Mesmo avaliando um bom nível de relacionamento com os membros do Conselho, E1 prognostica a necessidade da criação de novos ambientes relacionais de forma mais institucionalizada para o fortalecimento dos laços já existentes, por acreditar que o bom relacionamento entre os atores trazem recursos para a rede que impactam diretamente na eficácia das políticas públicas de turismo.

E2, embora assumindo que existem assimetrias nos relacionamentos, ou seja, que existem atores do CNT com os quais desenvolvem mais ou menos contato, não se sentiu à vontade para indicar estes atores. Ele disse que os atores com maiores participações no CNT e que mantém relacionamentos e parcerias com o departamento são os mesmos que se intervêm nas reuniões do Conselho, como também os mesmos que ocupam as coordenações das Câmaras Temáticas e das Categorias de Atividades, e que fazem parte do Comitê Gestor⁶⁰.

Mesmo assim, E2 citava constantemente em seus exemplos os seguintes atores: SINDEPAT, ABIH, ABAV, ABEOC, UBRAFE, FBC&VB – fato que leva a aludir que mantinha relacionamentos com estes atores, afinal com diz o famoso jargão popular: “quem não é visto, não é lembrado”.

E5 não quis responder estes questionamentos, por entender que todos os atores possuem uma equilibrada participação. Porém, em sua entrevista cita constantemente a BRAZTOA como um ator de importante participação do CNT e conseqüentemente com a secretaria, além citar em seus exemplos os seguintes: ABIH, FBC&VB, SENAC, e CNC.

⁵⁹ A matriz de resultados é um documento de controle no qual são categorizadas todas as demandas do CNT, que posteriormente são encaminhadas a cada departamento ou setor competente, para que na próxima reunião obrigatoriamente seja dado um retorno ao Conselho.

⁶⁰ E2 respalda a análise realizada neste estudo.

Em suma, os atores mais citados como aqueles que desenvolveram parcerias com os departamentos foram: FBC&VB com 15,6%; ABAV; ABEOC, ABIH, ABLA, com 9,4% cada; BRAZTOA, CNC, FORNATUR, com 6,3% cada; ABCMI, SECOM, ANTTUR, BITO, FNHRBS, Ministério do Trabalho, CONTRATUH, SENAC, UBRAFE, com 3,1% cada um.

Nesse sentido, alude-se que os atores que mantêm um maior número de parcerias com o MTur, especificamente com os departamentos da Secretaria Nacional de Políticas, possuiriam uma maior probabilidade de influenciar na elaboração das políticas de turismo. Isso se dá pela existência de parcerias e o envolvimento em projetos, que foram diagnosticados como fatores determinantes na troca de informações para a construção dos PNTs, tanto no que se refere à frequência quanto à relevância de seu conteúdo.

Assim, a densidade dos relacionamentos entre os conselheiros e os departamentos seria resultado dos níveis da cooperação e de comunicação, com caráter decisivo no poder de influência dos atores na rede política do turismo brasileiro, podendo estar ou não vinculado às intervenções dos conselheiros realizadas durante as reuniões do CNT.

Confrontando os dados, conforme a tabela a seguir, observa-se que a indicação da FBC&VB como um ator que mais estabelece parcerias com os departamentos da Secretaria Nacional de Políticas, conforma-se com o percentual de intervenções deste ator, realizadas nas reuniões do CNT. Fato similar ocorre com a ABAV e a ABIH, mesmo em menor proporção.

Tabela 2: Parcerias estabelecidas *versus* média de intervenções dos conselheiros nas reuniões.

ATORES	Atores que estabeleceram parcerias com os Departamentos	Média de Intervenções por reunião do CNT
FBC&VB	15,6%	1,818181818
ABAV	9,4%	1,909090909
ABIH	9,4%	1,590909091
ABEOC	9,4%	0,409090909
ABLA	9,4%	0,318181818
BRAZTOA	6,3%	1,5
FORNATUR	6,3%	1,227272727
CNC	6,3%	0,636363636
FNHRBS	3,1%	2,136363636
CONTRATUH	3,1%	1,318181818
UBRAFE	3,1%	1,045454545
ANTTUR	3,1%	0,818181818
ABCFMI	3,1%	0,590909091
BITO	3,1%	0,318181818

SENAC	3,1%	0,181818182
Ministério do Trabalho	3,1%	0,090909091
SECOM	3,1%	0

Fonte: Dados da Pesquisa (2009).

Entretanto, esta não é uma realidade uniforme, pois embora a FNHRBS tenha registrado uma média de aproximadamente duas intervenções por reunião não foi lembrada pelos entrevistados com um parceiro, enquanto a ABLA e a ABEC possuíram médias de intervenções inferiores a 0,5 e mesmo assim encontram-se entre os atores que estabeleceram uma maior quantidade de parcerias com os departamentos investigados.

7.2 COOPERAÇÃO E COMUNICAÇÃO

No que se refere à cooperação entre os atores da rede política, verificaram-se relações de parcerias, convênios e acordos formais entre os quais:

- Convênio entre ABIH, SEBRAE e MTur;
- Convênio com o SENAC e MTur;
- Aliança entre a FBC&VB com o BB e o SEBRAE;
- Parceria entre ABRATURR e o MTur;
- Parceria entre SEBRAE e MTur, direcionada para a realização de treinamentos, capacitação e consultoria, bem como para a execução das ações propostas pelo Programa de Regionalização do Turismo;
- Convênio da CEF com a ABIH para linhas de crédito pra os meios de hospedagens;

- Parceria entre a UBRAFE e a EMBRATUR na realização de feiras internacionais⁶¹, em que os recursos financeiros demandados para a realização da promoção do Brasil é otimizado;
- Parceria entre a Gerência de Regionalização e os seguintes atores: SEBRAE, SENAC, SESC, CNC, UNIVALI/SC, USP, UCS, FACTUR/BA, Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da presidência da República, MMA, MP, MDIC, MTE, MJ, MD, MT, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Cultura, MRE e MDA;
- Parceria entre MTur e o SENAC, CNC, SESC e o SEBRAE, para a promoção do Salão de Turismo;
- Parceira com o SEBRAE, SENAI, SENAC, ANVISA, CTI/Nordeste e Instituto Estrada Real, Caixa Econômica Federal e Petrobrás para o Programa Alimento Seguro;
- Parcerias com a EMBRATUR: ABRESI, ABEOC, ABBTUR, Associação dos Resort's, CTI Nordeste, INFRAERO, BITO, BRAZTOA;
- Convênio com a EMBRATUR: SEBRAE, INFRAERO, CONFEDERAÇÃO NACIONAL;
- Termo de Cooperação entre o MTur, a EMBRATUR e o IBGE;
- Convênio do MTur com a INFRAERO, com recursos financeiros destinados a apoiar a comercialização e promoção internacional;
- Convênio com a ABRASEL para articular os recursos, inclusive projetos sociais envolvendo sobras de bares e restaurantes; projetos nas áreas de cachaça, gemas, joias, queijo e vinho;

⁶¹ A realização das feiras e eventos internacionais como estratégia de divulgação do país presente no PNT 2007/2010, revela que a UBRAFE é um ator importante na rede, cujas demandas vêm sendo ouvidas.

- Na Produção Associada foi feita parceria com a EMBRATUR para trabalhar com as vitrines na Galeria Lafaiete em Paris, em Montpellier e em Ruan;
- Convênio com a Fundação Roberto Marinho, de treinamento de multiplicadores para incentivar e fomentar a atividade do turismo nos 26 estados e no Distrito Federal;
- Convênio entre a ABAV e o SEBRAE para o Pró-Agência no sentido de capacitar e certificar todas as Agências de Viagens.

As atividades decorrentes destas parcerias revelam que alguns atores da rede possuem reciprocidade, ou seja, realizam serviços recíprocos entre si. Em outras palavras, os atores estão trabalhando em conjunto principalmente em prol do intercâmbio de recursos financeiros, ou para a realização de eventos e execução de alguns programas.

Além destas parcerias formais, foi identificada a presença de parcerias informais entre os atores, como as conversas (extra-reunião) relatadas entre a ABRATURR e a ABAV, que contribuem para ampliar a coesão da rede. A coesão é resultado de uma rede formada por atores próximos, pois a proximidade promove maior rapidez de interação com os outros atores.

Considerando a diversidade dos atores e a extensão territorial em que se encontram, a coesão da rede pode ser possibilitada através de canais de comunicação entre os mesmos.

Embora o MTur tenha reconhecido no PNT 2007/2010 a necessidade e a emergência de se implementar um canal de comunicação por meio da modernização tecnológica e da internet, para uma efetiva gestão descentralizada e participativa, o que se contatou através dos discursos dos conselheiros, é que a comunicação realizada se restringe à utilização de e-mails para a aprovação das atas e das apresentações dos Relatórios das Atividades realizadas pelo MTur.

Dois entrevistados (E2 e E5), contudo, defendem que além dos e-mails, o há ainda o site do Ministério que fornece informações atualizadas e orientações sobre as atividades desempenhadas, tais como a divulgação das atas das reuniões

e principais documentos; realizam-se visitas aos estados com a finalidade de fortalecer os relacionamentos, receber e atender suas demandas; além disso, são promovidos cursos, oficinas e palestras, bem como eventos diversos que permitem o contato tanto entre os conselheiros, quanto entre estes e o MTur.

Atualmente o mais importante é e-mail, o telefone nos permite uma relação mais direta, mas de uma maneira geral o meio de comunicação mais comum é o e-mail. **Nós estamos, aqui e agora, desenvolvendo um sistema no Ministério do Turismo que estará disponível em janeiro, e ele vai exatamente propiciar um ambiente de discussão, de comunicação por meio da internet em que o Conselho Nacional de Turismo**, o Ministério do Turismo, o FORNATUR e com todos os Fóruns e Conselhos Estaduais nas 27 UFs [vão poder se comunicar] [...] um sistema inteligente que vai permitir uma atualização permanente uma interação permanente, inclusive possibilitando a realização de reuniões virtuais. (E1 – grifou-se).

E1 esclarece, ainda, que durante o processo de elaboração do documento referencial do Turismo no Brasil (2007/2010 e o 2010/2014 – já em construção) ou de atualização do Plano Nacional estabelece-se também “um conjunto de reuniões presenciais com a participação de todos os representantes [...] das categorias de atividades e das câmaras temáticas, um grupo de mais ou menos 15 ou 20 conselheiros que representam todos eles.”

No entanto, enquanto este sistema não é operacionalizado, a problemática da comunicação pode ser constatada na dificuldade de informações sobre as ações desenvolvidas pelos organismos financeiros (bancos) e os atores privados, até mesmo por intermédio da Câmara de Financiamento e Investimento do Conselho; bem como na ausência de diálogo entre algumas câmaras e o próprio MTur. Tal fato pode ser observado na fala do Sr. Alain Baldacci (ADIBRA), durante a 5ª reunião do CNT: “Ou a câmara se integra no sistema do Ministério ou não há necessidade de fazermos o esforço de virmos aqui e investirmos tempo e recursos para não sermos ouvidos nessas situações.” (CNT, 2004b, p. 12).

Esta realidade condiciona o desempenho das parcerias, bem como das redes políticas, visto que ambas dependem da articulação entre seus atores, tanto em termos de comunicação como em termos de objetivos e interesses comuns. A necessidade de ampliar o domínio da rede de comunicação, não se dá apenas entre os membros do Conselho em si, mas sim e, sobretudo, entre todos os demais atores

da Rede Social do Turismo, de modo que as decisões deliberadas por este órgão sejam democratizadas.

Para tanto, cita-se, com efeito elucidativo, a possibilidade da realização de videoconferências com os demais fóruns e conselhos estaduais e municipais, nas 27 Unidades da Federação e entre os 65 destinos indutores do desenvolvimento do turismo brasileiro.

Essa medida além de promover a descentralização das informações e deliberações realizadas em nível nacional, ampliaria os canais de participação da rede social, mesmo que a princípio em caráter informativo. Além disso, e mais importante, contribuiria no estabelecimento sinergia entre as decisões e ações realizadas pelo Ministério do Turismo e de seus parceiros, como também entre os governos e municípios, ampliando as possibilidades de cooperação técnica e não apenas financeira, em face da disposição para a aprendizagem e da troca de experiências participativas de gestão pública, principalmente em contextos estruturais deficientes.

Outra medida a ser tomada, para a ampliação e fortalecimento dos espaços de discussão no processo de gestão do desenvolvimento da atividade, é a efetivação da representatividade dos conselheiros, bem como a educação e sensibilização para a participação, principalmente da população local.

Ao se falar de educação e sensibilização para a participação, enfatiza-se que se trata de uma ação de médio e longo prazo, e não apenas de técnicas participativas realizadas em treinamentos e capacitações desenvolvidas em oficinas e minicursos ofertados pelos programas públicos que são criados e executados a revelia das prioridades, valores, atitudes e interesses do público-alvo. Até mesmo porque se faz imprescindível a existência de laços de sociabilidade e de vínculos entre os atores, bem como relações de confiança, para o desenvolvimento de parcerias entre os mesmos.

Neste sentido, a efetivação da representatividade dos conselheiros passa necessariamente pelo desenvolvimento de metodologias para elaboração de políticas públicas, e por meio da criação e fortalecimento de conselhos municipais de turismo. Em outras palavras, a consolidação da Rede Política se faz necessária, na medida em que esta se torna uma estratégia de mediação de conflitos e articulação de interesses, e simultaneamente passa a reduzir a distância entre o público e o

privado, como também da sociedade civil e do terceiro setor, que são excluídos deste processo.

Nesta perspectiva, a centralidade do MTur ainda detectada no processo de decisão das políticas públicas de turismo se mostra como uma debilidade a ser solucionada, visto que o próprio modelo de gestão por ele defendido prediz que embora o Estado seja o ator central, deverá ser menos abrangente do que os demais atores presentes em sua rede. Tal postura exige, outrossim, uma maior distribuição de poder de decisão entre os atores, sendo necessário que o MTur, na figura de Estado, seja uma instância de organização e de legitimação dos processos públicos pautados nos pressupostos da participação social.

Reconhece-se que o CNT conta com uma matriz de participação política respaldada no ideal democrático, com a afiliação de órgão de classe representativos do setor privado da atividade turística, entretanto, possui baixa afiliação de sindicatos e organizações comunitárias. Isso ocorre talvez como resultado da própria inércia social, fruto de uma sociedade brasileira limitada, quer seja em termos socioeconômicos, quanto simbólicos, educacionais, políticos e de noções de seus direitos.

Outra questão que se analisa é que a composição do CNT, não é, e não deve ser considerada como sendo responsável isolada para a democratização da gestão do turismo, mas sim como vias que a conduzam. Isso porque a estrutura institucional do MTur se apresenta, no geral, como apta a planejar as diretrizes norteadoras do turismo em nível nacional, mas por outro lado, os estados e municípios enfrentam sérios obstáculos para dar continuidade, em seus limites políticos e territoriais, às diretivas prescritivas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas.

A importância da participação na Rede Política do Turismo Brasileiro se justifica ao se conjecturar que para a promoção do desenvolvimento turístico deve-se pensar indubitavelmente na promoção das liberdades dos atores em influenciar todos os processos da vida institucional, pois a participação resulta no estabelecimento de parcerias com implicações substanciais para a definição e cumprimento dos objetivos e das metas do PNT.

7.3 A PARTICIPAÇÃO DO CNT NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PNTS

A Política Nacional do Turismo objetiva conceber um novo modelo de gestão pública para o segmento, de forma descentralizada e participativa, visando gerar divisas para o país, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais.

Para atingir estas contribuições e como resultado da Política Nacional adotada pelo MTur, têm sido desenvolvidos planos de ação específicos para o setor turístico, os chamados Planos Nacionais de Turismo (PNTs).

De acordo com a Lei Geral do Turismo nº 11.771/08, em seu artigo 6º, o Plano Nacional de Turismo tem, em síntese, a finalidade de traçar metas e programas que conduzam o desenvolvimento da atividade, bem como do país, podendo ser revisto a cada 4 anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observando o interesse público.

Destarte, a Política Nacional do Turismo e os seus planos – PNT 2003/2007 e o PNT 2007/2010, apresentam-se como ferramentas de planejamento e gestão com perspectivas positivas de fortalecer a atividade turística como indutora do desenvolvimento do país. Para tanto, o Ministério do Turismo (MTur) vem atuando de maneira alinhada com Conselho Nacional de Turismo (CNT), o qual tem através de suas atividades participado do processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas de turismo.

Uma dessas atividades refere-se às reuniões do CNT, sobre as quais se analisou o número de intervenções realizados pelos atores públicos e privados, que o compõe. No entanto, a efetividade da participação destes atores nas políticas públicas de turismo, não pode ser medida apenas pelo número de intervenções realizadas, mas sobretudo, pelos seus direcionamentos, inferindo em que medida os temas abordados pelos conselheiros nas reuniões estão incluídos nos macroprogramas propostos pelos PNTs.

De antemão, cabe lembrar que a participação do CNT passou, e ainda passa, por processos de mudanças e evoluções sistemáticas. Através das informações coletadas e dos estudos realizados, pode-se inferir que durante a elaboração do PNT 2003/2007 não existia de fato uma rede política instituída com participação dos atores do CNT, nem dos outros Ministérios.

Tal fato pode ser explicado da seguinte forma: o CNT foi instalado um dia após a apresentação do Plano Nacional do Turismo, conforme ratifica Geraldo Bentes – na época, Chefe de Gabinete da EMBRATUR, e atual Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo –, ao relatar que: “O Conselho foi criado exatamente na elaboração. O Conselho foi criado quando a gente criou o Plano Nacional de Turismo, antes disto não tinha o Conselho [...] mas, claro que a gente ouviu, ouviu a ABAV, ABIH, ABRASEL, BRASTOA.”

Esclarece-se, contudo, que o Conselho Nacional de Turismo foi criado em 1966, porém extinto em 1991, sendo recriado após 10 anos, em 2001. Porém, no momento da criação do Ministério do Turismo (em 2003) funcionava com regularidade relativa, esvaziado de atividades e de funções, e não estava incorporado ao processo orgânico de discussão da política pública de turismo. Sendo por isso reinstalado sob novo regimento e estrutura de funcionamento e composição, passando a integrar o Núcleo Básico de Gestão Descentralizada no âmbito nacional.

Assim, fica claro que embora o PNT 2003/2007 apresente uma lista de atores públicos e privados que teriam participado de sua elaboração, não houve de fato a participação do CNT. Mesmo que, principalmente os atores privados (tal como citado por Bentes) tenham exercido influências neste processo.

A participação destes atores neste primeiro plano ficou resumida ao encaminhamento de sugestões que foram consideradas, segundo o Ministério do Turismo. Todavia, o encaminhamento destas sugestões não expressa a existência de um processo participativo e descentralizado, e tampouco a existência de uma rede articulada.

Um dos entrevistados contrapõe-se a esta análise, relatando que o processo de elaboração do PNT 2003/2007:

[...] foi feito de uma forma bastante participativa, houve uma mobilização, um envolvimento das secretarias de turismo dos estados, para discutir a proposta do diagnóstico, os encaminhamentos e as proposições, e também teve o envolvimento do *trade* que ainda não estava exatamente organizado no Conselho [...], mas de qualquer forma o então Ministro fez questão de fazer todas as articulações, para que o plano pudesse refletir as expectativas do setor. (E1).

De todo modo, o poder de influência destes atores no PNT 2003/2007 deve ser considerado, uma vez que a sua construção não partiu apenas de uma

ação do Estado isoladamente, mas da busca em atender as expectativas de crescimento do mercado.

Outra questão, é que estes atores, antes da criação do MTur e do CNT já estavam inseridos na Política Nacional de Turismo, mantendo relacionamentos entre si e com a EMBRATUR, que até 2002 era responsável pela Política Nacional do Turismo. Além disso, foram justamente estes atores que se tornaram membros do CNT em 2003 e que participaram do processo de elaboração do PNT 2007/2010, em 2006 (E5).

A permanência destes atores beneficiou a Política Nacional do Turismo, por deterem o conhecimento sobre a política em si, resultando na implementação de programas de desenvolvimento, a manutenção de informações relevantes, conhecimento sobre a estrutura organizacional e política, além de possuírem experiências que não podiam ser desperdiçadas (E5).

Assim, a equipe ministerial, ao mesmo tempo em que era formada por antigos atores da política pública do turismo, também passou a contar com novos atores, mas que já possuíam tradição no setor. A inserção destes atores trouxe informações e recursos diferenciados para a rede política, que neste momento começava a ser institucionalizada.

Durante este processo, o Ministro Walfrido dos Mares Guia assumiu o papel de articulador, na missão de diagnosticar as expectativas do setor e direcionar as ações a serem executadas nos anos seguintes (E1).

Para tanto, o Ministério do Turismo dedicou os seus primeiros quatro meses de existência à elaboração de um documento referencial para a Política Nacional de Turismo que se consolidou no Plano Nacional de Turismo – Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007, lançado em 29 de abril de 2003.

Neste momento, o Ministério do Turismo anuncia a necessidade de inovação na condução das políticas públicas brasileiras, para que estas encarem a atividade turística como agente de transformações econômicas e sociais; concebe o Plano Nacional como um fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros no mercado nacional e internacional.

A construção do plano foi mais um passo na busca de uma gestão democrática e participativa em prol do desenvolvimento da atividade turística, constituindo-se como um instrumento de planejamento e de orientação. “Um

documento bastante sintético, que estabelece, em linhas gerais, as diretrizes que orientaram a política de 2003 a 2007.” (E1).

No entanto, como “o Ministério ainda estava em processo de formação, a consulta foi mais ainda no âmbito da EMBRATUR” (E2), contando também com a participação da equipe ministerial, bem como com a anuência de alguns secretários estaduais de turismo, e de atores privados que compõe o *trade* (E5).

A participação desses atores, embora não institucionalizada, permitiu a realização de um diagnóstico que delineou os seguintes problemas a serem solucionados:

- ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor;
- insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro;
- qualificação profissional deficiente dos recursos humanos do setor, tanto no âmbito gerencial quanto nas habilidades específicas operacionais;
- inexistência de um processo de estruturação da cadeia produtiva impactando a qualidade e a competitividade do produto turístico brasileiro;
- regulamentação inadequada da atividade e baixo controle da qualidade na prestação de serviços com foco na defesa do consumidor;
- superposição dos dispositivos legais nas várias esferas públicas, requerendo uma revisão de toda legislação pertinente ao setor;
- oferta de crédito insuficiente e inadequada para o setor turístico;
- deficiência crônica na gestão e operacionalização de toda infraestrutura básica (saneamento, água, energia, transportes) e turística;
- baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados nos mercados nacional e internacional;
- insuficiência de recursos e falta de estratégia e articulação na promoção e comercialização do produto turístico brasileiro. (MTUR, 2003, p. 17).

Com base nesse diagnóstico, e reconhecendo os condicionantes e as potencialidades dos recursos brasileiros, o Plano Nacional de Turismo objetivou desenvolver os produtos turísticos, dando-lhe condições para o consumo nos mercados nacionais e internacionais. Para tanto, teve como objetivos específicos: dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (MTUR, 2003).

A vertente econômica desses objetivos reflete o posicionamento que a atividade turística passou a ocupar na economia mundial, como também brasileira. Os recentes avanços numéricos estimularam o governo federal a organiza-se, tanto no que se refere à infraestrutura quanto à gestão, no intuito de deter melhores condições competitivas, e assim estabilizar a balança de pagamentos. Daí, todas as ações públicas a serem desenvolvidas nos anos subsequentes, estiveram voltadas para aumentar o fluxo turístico e, conseqüentemente, a receita gerada.

Compartilhando esses interesses, o *trade* turístico estabeleceu vínculos fortes com o Ministro Walfrido, oferecendo-lhe apoio incondicional, por perceber que aquele momento era de mudanças, de inovação e, portanto, de crescimento econômico, conforme será analisado posteriormente.

No que se refere ao relacionamento entre atores de forma geral, até 2006 existia uma união muito grande em busca dos bons números (E5), tendo sido desenvolvido neste período, uma reciprocidade entre os atores que compõem o CNT e o Ministério do Turismo. A reciprocidade seria, assim, resultado da definição de prioridades coletivas em prol do crescimento.

Houve também desenvolvimento de vínculos não apenas institucionais construídos entre os mesmos, pois “logo no início do Ministério, que todo mundo que chegou vinha de fora, a gente tinha uma vida social comunitária intensíssima.” (E1). Mas, que “depois que a gente está aqui há mais tempo cada um tem a sua vida privada e acaba por ter uma vida social mais independente.” (E1).

Essa fala revela que a redução do tempo despendido para troca social e os problemas de comunicação interna provocados pela rotina de trabalho, tem dificultado atualmente a articulação entre os atores que congregam o Ministério do Turismo.

Porém, quando comparado a outros ambientes políticos o MTur se conforma como um espaço interativo que permite a troca de recursos necessários para o bom desempenho da política adotada, essencialmente pelo bom relacionamento entre os atores, conforme conclui o relato abaixo.

Tudo que é construído, do ponto de vista da gestão, seja no poder público ou da iniciativa privada são as pessoas, o que faz as relações são as pessoas, se você não tiver a possibilidade de uma troca com certa tranquilidade, você não tem uma construção com resultados efetivos, eu acho que é fundamental que haja uma relação amistosa, não precisa que todo mundo seja amigo de todo mundo, mas que todo mundo tenha uma

perspectiva comum de estar construindo uma coisa junto. [...] Eu já trabalho do setor público há muito tempo, o Ministério do Turismo é um ambiente em termos de órgão público que eu encontrei que é mais amistoso do ponto de vista das relações. (E1).

Dessa forma, pode-se afirmar que os aspectos relacionais, assim como defendido por diversos autores (HALL, 2001; MOLINA, 2001; BARRETO, 2005; DREDGE, 2006; BENI, 2006; RUSCHMANN, 2006; CORIOLANO, 2006; FRATUCCI, 2008), influencia na efetividade dos resultados obtidos pela ação pública, uma vez que esta depende da mobilização dos atores públicos e privados em torno de um objetivo comum.

Nessa linha de raciocínio, a promoção de uma gestão descentralizada e participativa surgia como uma estratégia capaz de conduzir a melhores resultados, notoriamente econômicos. As metas traçadas no plano estão relacionadas estritamente à geração de novos empregos e ocupações; aumento do número de turistas estrangeiros no Brasil, geração de divisas, aumento de passageiros nos voos domésticos e a ampliação da oferta turística brasileira.

Para atingir as metas estipuladas, o governo federal desenvolveu sete macroprogramas⁶², que são constituídos “por um conjunto de programas que visam por seu intermédio, resolver os problemas e obstáculos que impedem o crescimento do Turismo no Brasil, identificados por um processo de consulta ao setor.” (MTUR, 2003, p. 32).

O processo de consulta foi realizado em parceria com equipe do Departamento de Relações Internacionais para realizar “uma pesquisa com os outros países sobre como funcionavam estes planos nacionais [...] para poder embasar o que seria feito.” (E4). Dessa forma, os programas propostos foram resultado da seleção das melhores práticas adotadas no turismo, adaptando-as à realidade brasileira, e confrontando-as com os problemas diagnosticados pelo setor.

No entanto, mesmo diante do trabalho desenvolvido em nível nacional pelo MTur e pelas entidades privadas que compõem o CNT, algumas das metas propostas não foram alcançadas. Um dos fatores limitantes que se cogita, é justamente a desarticulação da Rede Política do Turismo Brasileiro, frente à

⁶² O PNT 2003/2010 contou com os seguintes macroprogramas: Gestão e Relações Institucionais; Fomento; Infraestrutura; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; Qualidade do Produto Turístico; Promoção e Apoio à Comercialização; e Informações Turísticas.

desarticulação interministerial, entre as entidades e os secretários, e entre os governos federais, estaduais e municipais, bem como a atuação isolada dos fóruns e conselhos estaduais.

“A interação entre os atores em escalas federais, estaduais e municipais sempre será uma das maiores dificuldades de qualquer administração, de qualquer Ministério; se coadjuvar com os interesses dos estados e municípios.” (E5). Porém, confirma-se que os recursos provenientes desta interação são decisivos para conduzir a melhores práticas do planejamento integrado, pois permitem que se encontrem soluções para os problemas complexos que envolvem o turismo brasileiro.

Ainda assim, as ações executadas pelo PNT 2003/2010 promoveram resultados positivos, conduzindo a atividade turística a ocupar o 5º lugar no *ranking* de produtos, na geração de divisas em moeda estrangeira para o Brasil. Como medida para dar continuidade ao crescimento, o Governo Federal propõe aumentar os incentivos para melhoria de infraestrutura, bem como propõe fundamentar-se sobre as premissas da descentralização, da gestão participativa e da promoção do Brasil no exterior.

Por um lado, os resultados apresentados confirmam que a atividade turística vem a cada ano se destacando na economia brasileira, mas por outro lado, revelam que ainda há vários aspectos que condicionam o seu desenvolvimento, quer seja no mercado interno, ou no internacional. É preciso considerar que tais resultados se configuram essencialmente sobre os indicadores de crescimento econômico, denotando que muito ainda deve ser feito para que o turismo possa contribuir para o desenvolvimento do país de forma plena.

Em continuidade, e reconhecendo o caráter processual do desenvolvimento, foi apresentado o “PNT 2007/2010: uma viagem de inclusão”⁶³, que possuía um foco diferenciado em suas ações e medidas estratégicas. Este novo instrumento de planejamento e gestão colocou o turismo como indutor do desenvolvimento do país e da inclusão social.

Quanto à elaboração do PNT 2007/2010, o trabalho começou em 2006, a partir de uma solicitação do CNT.

⁶³ Este plano foi lançado em julho de 2007, sendo portanto, subsidiado pelas discussões do CNT realizadas desde 2003.

O Conselho Nacional de Turismo, na perspectiva de um ano eleitoral em 2006, pediu que o Ministério auxiliasse na elaboração de um trabalho que pensasse o turismo para o futuro e que alinhasse algumas diretrizes que pudessem garantir a continuidade da política nacional de turismo até então adotada, que eles julgavam que estavam dando muito certo. E eles pediram que o Ministério fizesse este trabalho porque eles fariam [...] as articulações com os então candidatos à presidência da república. E isto foi feito. Então em junho, foi consolidado um documento que chama Turismo no Brasil 2007/2010, que serviu de base para a atualização do PNT 2007/2010 [...]. Os conselheiros fizeram as articulações os presidentes e conseguiram a garantia que qualquer que fosse o candidato que viesse vencer as eleições ia ter aquilo como referência pra discussão da política de turismo. (E1).

O documento Turismo no Brasil 2007/2006⁶⁴, contou com a participação de 48 dos 63 membros do CNT, além das contribuições técnicas específicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE)/ Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro, e do Centro de Excelência em Turismo/ Universidade de Brasília (UnB).

Sobre este documento o Ministro Walfrido dos Mares Guia diz que os integrantes do CNT entendem que:

[...] os estudos e análises das conquistas e dificuldades do setor, como também as projeções estimadas para os próximos anos, precisam ser repassadas para os que vierem a conduzir a formulação, regulamentação e implementação de políticas públicas para o turismo. Os futuros dirigentes não terão apenas um conjunto de boas ideias e boas intenções. Antes, terão um documento sólido, de contribuição de todos os segmentos para o desenvolvimento do turismo no Brasil. (MTUR, 2006, p. 5)

Este documento referencial se constitui na mais expressiva colaboração do Conselho para as políticas públicas de turismo brasileiras, na medida em que traduz as avaliações e as expectativas do setor, já observadas durante os 3 anos de funcionamento do CNT, dividindo-as por eixos temáticos, e por hierarquização das propostas realizadas.

Esse trabalho resultou na elaboração do PNT 2007/2010, um documento mais detalhado do que o anterior, uma vez que os estudos e pesquisas sobre o setor já estavam mais desenvolvidos. Por isso, novo plano encontra-se mais

⁶⁴ Neste documento os conselheiros deram destaque ao Eixo Planejamento e Gestão, por entenderem que a coordenação institucional, a gestão, a articulação e a descentralização refletem em impactos diretos e indiretos tanto nos resultados operacionais (volume nacional, volume internacional, qualidade do produto turístico), quanto nos resultados institucionais (emprego e renda, desenvolvimento sustentável, divisas).

consubstanciado. No ponto de vista propositivo, o PNT 2007/2010 dá continuidade ao plano anterior, possuindo mais ou menos a mesma estrutura, mas com aprofundamento das propostas.

No processo de elaboração do PNT 2007/2010 foi formado um Comitê Gestor, cuja composição conta com um representante de cada secretaria (a Secretaria Executiva, a Secretaria Nacional de Política do Turismo e a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo); um representante do gabinete e um da EMBRATUR. Esses representantes são responsáveis por fazer o *link* com os seus respectivos departamentos, os quais realizaram análises e sugeriram adaptações ao plano (E1).

Diante disso, afirma-se que este novo plano foi fruto do consenso entre o setor público e privado, contando com a cooperação e participação de diversos setores representados no Conselho Nacional de Turismo (agora já em funcionamento), principalmente no que se refere à percepção dos problemas/desafios a serem enfrentados nos próximos anos, tais como se cita no plano⁶⁵:

- aprimorar o sistema de gestão do turismo, fortalecendo a descentralização e a integralização das discussões realizadas pelos fóruns e conselhos em nível federal, estadual e municipal;
- estimular as agências de fomento a investirem na ampliação e diversificação da oferta turística;
- suprir as carências prognosticadas de infraestrutura, tanto no que se refere à infraestrutura de apoio, quanto à infraestrutura turística em si;
- melhorar a qualificação profissional e empresarial para o turismo, adotando padrões estabelecidos pelas normas técnicas brasileiras, e em conformidade com as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo; e
- ampliar o grau de internacionalização da oferta turística brasileira, que garanta melhores níveis e condições de competitividade no mercado internacional.

Com base nesses desafios as ações propostas por este novo plano mantém os objetivos do antecessor, no que diz respeito ao desenvolvimento de

⁶⁵ Cabe ainda analisar se estes problemas/desafios condizem com as temáticas das intervenções dos conselheiros realizadas nas reuniões do CNT.

produtos turísticos competitivos nos mercados nacionais e internacionais e a geração de divisas para o país. No entanto, inova ao objetivar também a promoção do turismo com um fator de inclusão social.

Ao comparar os objetivos específicos do PNT 2003/2007 com os do PNT 2007/2010, avalia-se que todos os objetivos específicos do primeiro plano foram condensados em três dos objetivos específicos do segundo. Nesse último foram acrescentados outros objetivos que englobassem as novas ações relacionadas ao sistema de transportes e de informações, e a infraestrutura pública e dos equipamentos turísticos.

No que diz respeito às metas do PNT 2007/2010 também não se percebem mudanças com relação àquelas traçadas no plano anterior, tendo sido feitas apenas reajustes, mudanças de metodologias e a utilização de dados confiáveis, tais como os dados fornecidos pelo Banco Central, no que se refere à geração de divisas.

Os macroprogramas se estruturam em três grupos de atividades, tal como se encontram agregados na Figura 7. As atividades realizadas pelo Grupo 1 estão relacionadas à formulação e implementação da Política Nacional do Turismo; as do Grupo 2, ao estabelecimento das referências básicas sobre a territorialidade turística do país; e as do Grupo 3, às ações e atividades finalísticas e de suporte que possibilitam, efetivamente, a realização das bases para o desenvolvimento da atividade de forma sustentável (MTUR, 2007).

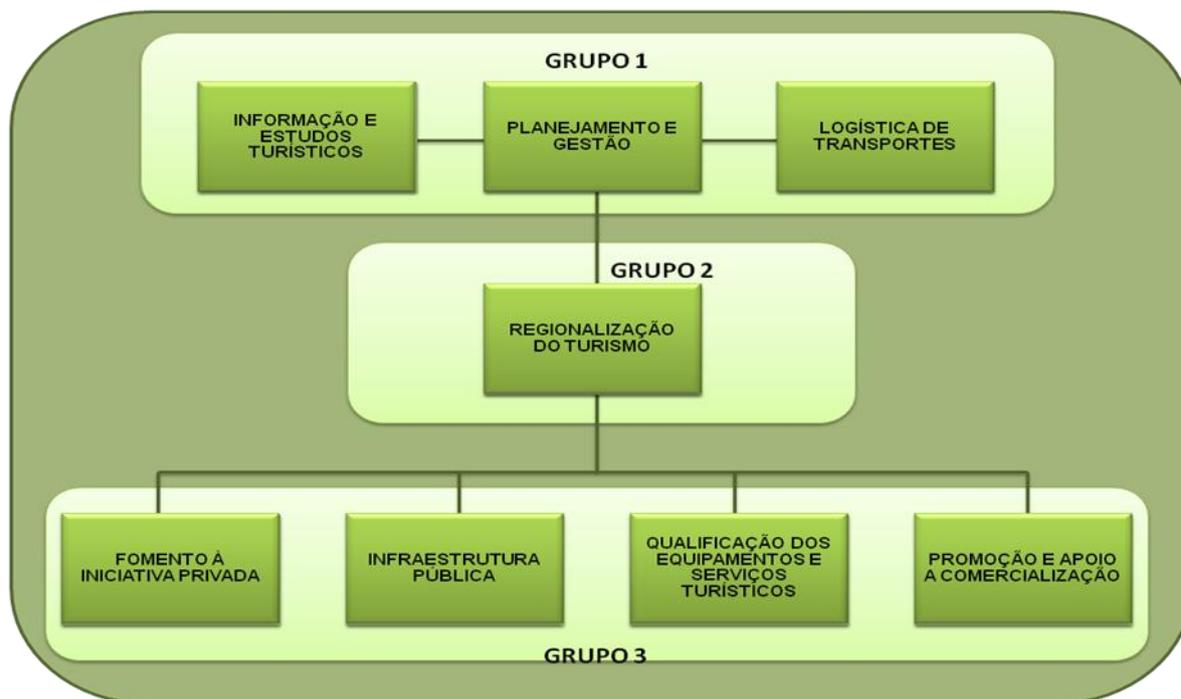


Figura 7: Macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 por grupos de atividades.
Fonte: Dados do MTur (2007).

Nessa organização estrutural, mesmo que o Macroprograma de Regionalização do Turismo não esteja incluído no Grupo 1, este funciona como elemento norteador de todos os demais macroprogramas, programas e ações do plano. Este pode ser considerado como um programa⁶⁶ estruturante do Ministério do Turismo para promover o desenvolvimento turístico sustentável de forma regionalizada no Brasil, pois traduz um modelo de gestão coordenada, integrada e descentralizada de política pública para diversificar, ampliar e estruturar a oferta turística brasileira⁶⁷.

⁶⁶ Mesmo com o *status* de *macroprograma*, o Programa de Regionalização do Turismo mantém suas diretrizes e continuará sendo chamado de programa, uma vez que já é assim identificado em todo o Território Nacional.

⁶⁷ Baseado em apresentação intitulada “Contextualização da Inventariação da Oferta Turística na Estrutura do Ministério do Turismo”, ofertada no Curso de Capacitação para a Inventariação da Oferta Turística realizada em Natal/RN pelo Ministério de Turismo em parceria com Universidade Federal do Paraná, no período de 18 a 20 de agosto de 2008.

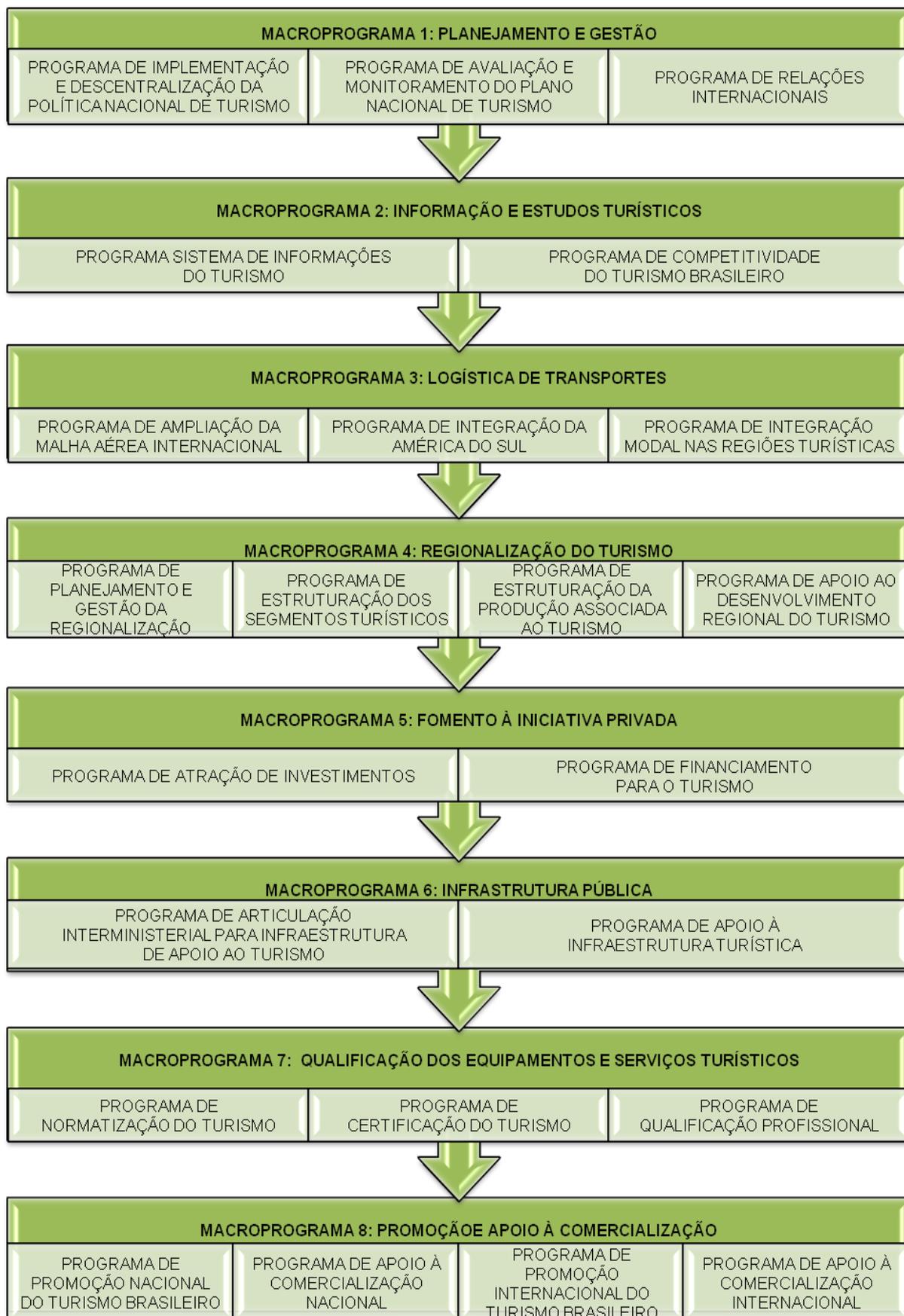


Figura 8: Macroprogramas e Programas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010.
 Fonte: Dados do MTur (2007).

Observa-se na Figura 8, que os macroprogramas, juntos, possuem 23 programas, os quais são desenvolvidos no sentido de melhorar o desempenho da atividade turística brasileira. Cada um apresenta objetivos e propostas que contribuem para o alcance das metas estipuladas para o quadriênio.

Porém, há uma incipiente articulação no desenvolvimento destes programas, principalmente entre aqueles que se encontram sob a responsabilidade de secretarias e departamentos distintos. Embora os departamentos entrevistados afirmem que estão articulados com os demais departamentos, notoriamente os que integram a Secretaria Nacional, um dos entrevistados avalia que estes relacionamentos são:

[...] capenga ainda, precisaria ter um setor de planejamento lá dentro que fizesse toda esta costura, que pudesse estar trabalhando o planejamento e os programas vinculados a este planejamento, que você não pode desvincular, como é que você faz o planejamento e depois deixa os programas soltos?! Então este trabalho deveria estar sendo feito. (E2).

Percebe-se que o relacionamento existe, porém sua intensidade irá depender do projeto que esteja sendo desenvolvido⁶⁸, sendo fundamental para a fluidez das negociações, devendo na opinião do entrevistado extrapolar os vínculos institucionais e técnicos (E3).

Ainda no que se refere aos macroprogramas, houve modificações notáveis neste plano com relação ao seu antecessor como resultado dos novos objetivos específicos acrescentados. Dentre as principais mudanças destacam-se:

1. Macroprograma 1: Planejamento e Gestão – ampliação dos objetivos, visando a descentralização na formulação e implementação da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Turismo;
2. Macroprograma 2: Informações e Estudos Turísticos – objetivando a criação de um Sistema de Informações Turísticas;
3. Macroprograma 6: Infraestrutura Pública – passou a contemplar a ação interministerial e as parcerias públicos privadas;

⁶⁸ Revelando que a força dos laços é resultado da reciprocidade e o tempo despendido nos relacionamentos.

4. Macroprograma 3: Logística de Transportes – criado em reconhecimento à importância dos meios de transportes para o desenvolvimento da atividade turística.

A criação do Macroprograma Logística de Transportes apresenta-se como resposta às demandas discutidas no Conselho Nacional de Turismo, e permanecerá como um eixo temático dentro do novo PNT 2010-2014, que já se encontra em processo de discussão no Conselho Gestor, formado por membros do CNT. A questão da acessibilidade aérea, da aviação regional, do transporte rodoviário e da intermodalidade dos transportes, sempre foi uma questão muito debatida no Conselho, a criação do macroprograma revela o poder de influência do CNT na Política Nacional do Turismo (E2).

Esta asseveração vem confirmar a análise das atas do CNT, nas quais se verificou que tanto os atores públicos quanto os atores privados, abordaram constantemente a temática dos transportes, relatando: necessidade de flexibilização no setor e de estruturar os transportes turísticos nos roteiros; a preocupação com o transporte (aéreo e rodoviário) e com os transportadores terrestres; necessidade de renovar e aumentar as frotas; problemas dos cruzeiros; problemas entre o turismo receptivo e a INFRAERO; problemática dos vistos de entrada no país e carteira de motorista de estrangeiro; e entrave da política tarifária aérea.

Uma vez que as intervenções dos conselheiros foram inseridas no PNT 2007/2010, e não tendo ocorrido conflitos de interesses entre essas questões, afirma-se que nesse ponto não houve diferença no poder de influência entre os atores públicos e os atores privados. Com exceção da questão que envolve os cruzeiros marítimos, demanda da ABREMAR e a ABIH, que ainda não entraram num consenso.

No que se refere ao Macroprograma de Planejamento e Gestão, tanto os atores públicos, quanto os privados, encontram-se preocupados com a necessidade de se consolidar um modelo de gestão democrático e participativo, de forma que elencam simultaneamente questões relacionadas à criação e funcionamento das Câmaras Temáticas e do Conselho Nacional de Turismo. No entanto, os atores públicos (nos quais se inserem as indicações da presidência da República) alertam em maior proporção para a necessidade de intensificar as parcerias, as alianças entre as esferas governamentais e as articulações entre as entidades e os

secretários, como o único caminho para consolidar a gestão participativa e para promover a complementaridade no setor.

Neste sentido, os atores privados cobram a criação de canais de comunicação entre os membros do CNT e o MTur, que se constitui como a principal ferramenta para o desenvolvimento de relacionamentos entre os atores. Torna-se impraticável a gestão e o planejamento participativo, se não houver consolidados canais para as trocas de informações e conhecimentos.

Esse fato tem a ver necessariamente com o Macroprograma de Informações e Estudos Turísticos, especificamente quanto à criação do Sistema de Informações Turísticas que subsidiam as ações tanto na área pública quanto na área privada. Neste ponto, os atores privados que compõem o CNT exercem uma maior cobrança, chamando atenção para ausência de bancos de dados confiáveis; para a necessidade do CADASTUR, e para a necessidade de desenvolver estudos que conduzam a normatização e aplicação de recursos de forma descentralizada no setor privado; além de ressaltarem a criação de um fundo constitucional para o desenvolvimento do turismo. Já os atores públicos, exclusivamente os atores indicados pela presidência da República, enfatizaram a necessidade de criar censo hoteleiro nacional; de realizar um monitoramento permanente do turismo; e verificar o papel das universidades no desenvolvimento de estudos confiáveis e dos fóruns para uma gestão descentralizada.

Quanto à participação das universidades, percebe-se que nos últimos anos, esta tem estado mais envolvida com o Ministério do Turismo, realizando estudos e desenvolvendo ações, como por exemplo, no Projeto de Inventariação da Oferta Turística, que está sendo realizado em todas as UFs. Tal fato pode ser resultado do poder de articulação e de reputação do Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria, como também do Conselheiro Mário Beni⁶⁹, dentre outros ligados ao setor acadêmico.

Acrescenta-se que estes atores gozam de reputação científica suficiente para influenciar o processo de tomada de decisões, por estarem respaldados pelas instituições que representam e também pelos atores ou grupos de atores que se

⁶⁹ O Macroprograma de Promoção e Apoio a Comercialização ganhou uma contribuição incomensurável do conselheiro indicado pela presidência da República, o Prof, Mário Beni, que atua na área de *marketing*. Registra-se aqui, que todas as discussões realizadas pelos atores públicos sobre a promoção e a comercialização, foram realizadas por este conselheiro, revelando que os atores públicos não influenciaram diretamente neste processo.

encontram vinculados. No entanto, a reputação científica não exerce influência no posicionamento ocupado por estes autores, nem se sobressai do poder econômico dos atores privados. Registra-se que no caso do Projeto de Inventariação⁷⁰, a inclusão das Instituições de Ensino Superior (IES) é entendida como uma ação que proporciona a qualidade as informações coletadas, e que simultaneamente colabora com a qualificação dos acadêmicos, futuros profissionais. Mas, por outro lado, prevalece uma alternativa de redução de custos operacionais, uma vez que a participação das IES é realizada voluntariamente pelas instituições de ensino.

Fratucci (2008) avalia que mesmo que alguns acadêmicos ocupem cargos e funções no Ministério do Turismo, e especialmente na EMBRATUR, não existe abertura para que estes realizem uma discussão ampla que aproximem as políticas públicas à compreensão do turismo como um fenômeno humano e complexo. Optando-se por “continuar seguindo o modelo economista liberal vigente.” (p. 149).

No entanto, mesmo nestas condições, não se pode rejeitar que a participação e atuação da academia nas políticas públicas nacionais de turismo se conformam como uma importante conquista, possibilitando que as ações públicas possam ser pautadas na credibilidade, na confiança e na cooperação entre os atores. Podendo assim provocar “uma reviravolta na construção e aplicação das políticas direcionadas para o desenvolvimento do turismo no Brasil.” (FRATUCCI, 2008, p. 149).

Dessa forma, o sucesso das ações propostas pelo PNT depende do esforço conjunto entre agentes públicos e privados para solidificar uma estrutura turística integrada e duradoura, baseada na força das parcerias e na gestão descentralizada.

Num esforço para estimular e fortalecer a articulação entre os atores da Rede Política do Turismo foi elaborado o Macroprograma de Infraestrutura Pública, cujos objetivos condizem com as intervenções realizadas pelos conselheiros. Nas intervenções dos conselheiros relacionadas a este macroprograma, constata-se um maior percentual de intervenções realizadas pelos atores públicos, do que pelos privados. Demonstrando que os atores privados encontram-se ocupados ou mais interessados em debater questões que podem promover o crescimento operacional

⁷⁰ O Projeto de Inventariação consiste no levantamento identificação e registro da oferta turística brasileira, de modo que seja um instrumento base de informações para fins de planejamento, gestão e divulgação da atividade turística.

da atividade turística, e assim captar uma maior quantidade de recursos para o setor que representam.

Os atores privados elencaram apenas a necessidade de se promover uma articulação interministerial para o desenvolvimento nacional, que permita melhorar a infraestrutura dos destinos turísticos para a Copa de 2014. Enquanto os atores públicos, além destas questões, discutiram a necessidade de realizar emendas; a necessidade de articulação entre as entidades e os secretários; bem como a possibilidade de fortalecer as alianças entre as esferas governamentais, e de intensificar as parcerias.

Situação inversa ocorreu com as intervenções dos conselheiros direcionadas ao Macroprograma de Fomento a Iniciativa Privada, cujas intervenções dos atores privados se encontram em maiores percentagens do que as realizadas pelos atores públicos. Até mesmo porque, trata-se de um macroprograma destinado especificamente a este grupo.

No entanto, a baixa intervenção dos atores públicos nas questões que envolvem o fomento à iniciativa privada, não quer dizer que estes se posicionem de forma contrária ou indiferente, mas sim, que apóiam e reconhecem o poder de influência da iniciativa privada para o crescimento econômico da atividade turística e, conseqüentemente, no processo de tomada de decisão.

Entre as demandas discutidas pela iniciativa privada citam-se: a falta de linhas de créditos para a hotelaria e restaurantes; a necessidade de incentivos aos investimentos na rede hoteleira para que possam enfrentar a competição desigual entre a rede hoteleira nacional e internacional; políticas de financiamento para a captação de eventos; atenção às micro e pequenas empresas; além das questões referentes à nota fiscal, carga tributária e ao COFINS. Em apoio à iniciativa privada, os atores públicos ratificam a necessidade de facilitar o financiamento como forma de estimular o empreendedorismo no setor turístico e o crescimento econômico do país.

Os bancos oficiais do turismo, por sua vez, e em atendimento às demandas corriqueiras no CNT, apresentam linhas de créditos específicas para o setor turístico, mostrando que existe a disponibilidade de linhas de créditos.

Neste ponto, cabe ressaltar que nos primeiros anos de atuação do Conselho, as linhas de créditos oferecidos pelos bancos, ainda eram pequenas, considerando a necessidade demandada, e que através de negociações e

articulações, principalmente do Ministro Walfrido, foram ampliadas substancialmente. Estas articulações também permitiram que se resolvessem os embates referentes às cargas tributárias.

A supremacia das intervenções dos atores privados sobre as intervenções dos atores públicos permanece no que se refere às questões direcionadas ao Macroprograma de Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos, e ao Macroprograma de Promoção e Apoio a Comercialização. A similaridade pode ser explicada pelo fato de que ambos, juntamente com o Macroprograma de Fomento a Iniciativa Privada compõem o grupo de macroprogramas relacionados às ações e às atividades finalísticas e de suporte para o desenvolvimento da atividade turística, os quais atuam mais em nível operacional do que em nível de gestão, como os macroprogramas que compõem o primeiro e segundo grupo.

As intervenções realizadas pelos atores públicos que se inseriram no Macroprograma de Qualificação dos Equipamentos e Serviços estavam relacionadas à regulamentação e normatização da atividade, tanto no que diz respeito à legislação, quanto às normas que garantam a excelência na qualidade dos produtos e serviços ofertados, de forma que permitam aumentar o consumo turístico.

Já os atores privados discutiram as mesmas questões com maiores especificidades, pois ao falar de capacitação e qualificação deixaram clara a necessidade de se promover tanto programas voltados para os profissionais, quanto para os institucionais como, por exemplo, o Programa de Ensino à Distância e o Programa Qualitur. Dentre os problemas ligados à qualificação profissional, estes atores destacaram ainda a importância dos hotéis-escolas, cursos de qualificação e aperfeiçoamento para os guias, além de outras questões pertinentes a esta classe profissional. Já no que se refere às normatizações, foram discutidas a necessidade de normatizar as atividades desenvolvidas pelas agências de viagem, a classificação e certificação hoteleira, e a divulgação como forma de estimular o consumo na rede hoteleira qualificada.

Quanto às questões legislativas, merece destaque a Lei Geral do Turismo e a lei de regulamentação do exercício profissional do turismólogo, que foram temáticas encontradas nas discussões de ambos os grupos, porém nesta última ocorreram conflitos de interesses, principalmente entre a ABIH e a ABBTUR, conforme já discutido anteriormente.

O atraso na aprovação da lei de regulamentação do exercício profissional do turismólogo foi, entre outros fatores, provocado pelo maior poder de influência das entidades de classe empresarial que se opunham a sua aprovação, alegando que estaria sendo criada uma reserva de mercado. A oposição de interesses provocou conflitos entre os relacionamentos desses atores.

No que tange às intervenções direcionadas ao Macroprograma de Promoção e Apoio a Comercialização, tanto os atores públicos quanto os atores privados debateram a importância de se investir mais na comercialização e na promoção do turismo interno, estimulando o aumento do fluxo turístico nacional através dos Programas Viaja Mais, Melhor Idade, e Viajem Bem. Os atores privados, por sua vez, associaram estas necessidades ao desenvolvimento do Turismo de Eventos e de Negócios como uma estratégia de *marketing*. Enquanto os atores públicos enfatizaram a importância de se adotar estratégias de *marketing* adequadas, e de realizar campanhas publicitárias para os roteiros turísticos e para a consolidação da imagem da Marca Brasil.

O redirecionamento das campanhas publicitárias para turismo interno vem como resposta às crises econômicas ocorridas nos últimos anos, que influenciaram na redução do fluxo turístico internacional. A criação do Programa Melhor Idade é resultado das insistentes cobranças exercidas pela Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade, representado pela Sr^a. Genilda Cordeiro Baroni⁷¹.

Genilda Baroni na primeira Reunião do Conselho Nacional do Turismo presidida pela ministra Marta Suplicy, conforme registra a 17^a Ata, ressalta que:

[...] o público da terceira idade sofre com a exclusão de que é vítima, apesar de contribuir para a movimentação do setor na baixa estação. Acrescenta que o programa para o idoso, criado pela Embratur, está agora esquecido e pede para reativá-lo. [...] Solicita que a ministra leia com atenção a carta que lhe foi entregue pela manhã, contendo vários questionamentos e reivindicações do setor. (CNT, 2007b, p. 4).

Em atendimento às reivindicações da ACMI, na reunião seguinte, em 4 de setembro de 2007, é lançado o Programa Viaja Mais – Melhor Idade, como resultado

⁷¹ Na 27^a Reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizado no dia 8 de dezembro de 2009 em Brasília, a conselheira Genilda Baroni, 71 anos de idade, registrou a sua felicidade em fazer parte do CNT, enfatizando as dificuldades financeiras enfrentadas pela associação para custear as passagens áreas e assim garantir a sua participação. Na mesma ocasião, emocionada relatou que “o Conselho é como uma grande família, na qual divide momentos da vida.”

de articulação da ministra e de parcerias e cooperações com o Ministério da Previdência Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo o Senado, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BRAZTOA, ABAV, FORNATUR e da própria ACMI. Tal fato revela que com a vontade política, a sensibilidade para a cooperação e um canal direto de comunicação promove-se a rapidez da ação pública.

Por fim, avaliam-se as intervenções direcionadas ao Macroprograma de Regionalização. Ambos os atores discutiram a importância da regionalização para o desenvolvimento do turismo, bem como os avanços conquistados por este programa, principalmente no que se refere à criação e à consolidação dos roteiros turísticos. A diferença percebida foi a atuação da Associação Brasileira de Turismo Rural (ABRATURR) que conseguiu inserir o Turismo Rural dentro da agenda governamental, centrando suas argumentações em dois pontos principais: o primeiro nos números estatísticos que revelavam o crescimento do Turismo Rural no Brasil, de forma que passasse a ser visto como um ator relevante para o desenvolvimento do turismo brasileiro; e o segundo ponto, nas perspectivas de diversificar o produto turístico brasileiro que encontra-se ainda centrado no Turismo de Sol & Mar.

Além desses problemas categorizados nos macroprogramas, os atores privados alertaram também para importância de conservar o meio ambiente⁷²; de promover a inclusão social; de adotar medidas de combate à exploração infanto-juvenil; para a necessidade da população saber o que é o turismo; como também de conciliar férias escolares com as dos trabalhadores, e promover uma maior integração do setor privado com o legislativo.

Numa avaliação mais geral, verifica-se que as temáticas das intervenções realizadas pela rede relacionam-se *a priori* e em maior intensidade, com a fase de elaboração das políticas, e mais especificamente na percepção e na dissolução de problemas que resultaram na elaboração de programas e ações estratégicas, e que passaram a compor o PNT 2007/2010.

Os atores do CNT foram responsáveis por prognosticar e apontar os principais desafios relativos ao desenvolvimento da atividade turística, os quais

⁷² No que se refere à questão ambiental, citam-se as parcerias realizadas entre o Ministério do Turismo e o Ministério do Meio Ambiente, no desenvolvimento do PROECOTUR.

nortearam e orientaram a elaboração das propostas contidas em seus macroprogramas e programas. Assim sendo, ainda se faz necessário ampliar a participação do CNT e demais fóruns e conselhos, nos processos de monitoramento e avaliação dos resultados da política nacional e de seus planos, que ainda se encontra em níveis insatisfatórios.

Mesmo que esta observação se mostre como uma aparente debilidade, enfatiza-se a importância da participação da rede social do turismo na percepção de problemas e possíveis soluções, visto que delas dependerão a formulação dos planos nacionais de turismo. Entretanto, cabe ressaltar que percepção dos problemas apontados pelos conselheiros ainda remetem-se em maior proporção aos que estão ocorrendo ou em níveis de evolução acentuados, tais como a temática da exploração sexual infanto-juvenil, que nos últimos 10 anos, tem atingido notório destaque na mídia nacional e internacional⁷³.

Outro fator observado é que tais problemas remetem-se também aos interesses e às atividades desenvolvidas pelos conselheiros, bem como pelos órgãos públicos ou privados que representam. Como por exemplo, cita-se a constante menção às tarifas tributárias e ao COFINS pelos atores privados que compõem o *trade* turístico, tais como pela ABIH, ABESI, ANTTUR, UBRAFE; a problemática dos sistemas de transportes aéreos e rodoviários, pela ANTTUR, BITO, BRAZTOA; a regulamentação dos bacharéis em turismo pela ABBTUR; a qualificação profissional e a atuação dos guias no Roteiros Turísticos pela FENAFTUR, entre outros.

Essa constatação, não se revela como um fator no todo negativo, visto que os interesses desses órgãos remetem-se aos interesses do turismo em geral. No momento em que cada um, detentor de informações consistentes, traz para as discussões problemáticas que lhes afetam, proporcionam ao turismo a oportunidade mais do que identificá-las, mas sobretudo, de discutir soluções a serem efetivadas via elaboração da política nacional, por meio dos macroprogramas e programas propostos pelo Plano Nacional de Turismo.

Além disso, percebe-se que os atores privados não se preocupam apenas com os problemas que lhes atingem diretamente, mas levam em conta aqueles que

⁷³ Como resultado desta preocupação dos conselheiros foi instaurada em 12 de março de 2004 a Câmara de Turismo Sustentável e Infância.

afetam o desenvolvimento, pois reconhecem que tais problemas influenciam o todo do qual fazem parte.

Numa análise comparativa entre os problemas percebidos pelos atores públicos e privados, verifica-se que embora a grande maioria tenham sido efetivados em política, por meio da inclusão nos macroprogramas e nos programas contidos no PNT, apreende-se de antemão que quanto ao conteúdo das intervenções, existe uma supremacia e diversidade de problemas abordados pelos atores privados.

A supremacia privada se justifica pelo fato de estes atores se encontrarem mais próximos da atividade turística do que os atores públicos, em termos de operacionalização, possuindo uma maior capacidade de perceber os problemas que os afetam, e que afetam o desenvolvimento da atividade. Também é reflexo das médias de intervenções realizadas pelos mesmos, as quais também foram superiores à média pública.

Ao vivenciarem a realidade inerente ao setor que representam, utilizam-se das reuniões para relatar diagnósticos de sucesso ou de fracasso, na busca de uma intervenção pública que garanta melhores níveis de desempenho. Ao assim fazerem, eles estão facilitando a tomada de decisão e, conseqüentemente, o surgimento de políticas públicas condizentes os seus interesses.

Já quanto aos problemas percebidos pelos atores públicos, cabe destacar que a maioria foi relatada pelos conselheiros indicados pela presidência da República, com destaque para o professor Mário Beni, cujas considerações se revelaram de extrema pertinência. Ele reconhece os avanços conquistados pela gestão pública do turismo, em face ao trabalho desenvolvido pelo Ministério, e alerta sobre as limitações do sistema, elencando problemas atuais e futuros, além de sugerir alternativas de solução.

A participação do professor Mário Beni possui uma peculiaridade, pois embora esteja classificado como um ator público (por ser indicação da presidência da República) representa a academia, trazendo para a arena de negociações informações, ideias e recursos diferenciados para a rede.

Verifica-se ainda que os problemas percebidos e relatados pelos atores públicos, com exceção dos indicados, não abordaram todos os macroprogramas, excluindo, por exemplo, questões inerentes a Informações e Estudos Turísticos, Promoção e Apoio à Comercialização, Qualificação dos Equipamentos e Serviços,

Regionalização do Turismo, e até mesmo Infraestrutura Pública, que se insere a melhoria das condições de infraestrutura de apoio e infraestrutura turística propriamente dita.

8 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo principal desta dissertação foi analisar a influência das relações entre atores da Rede Política do Turismo Brasileiro no processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo: PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010, centrando-se em dois principais tipos de interação: cooperação e intercâmbio de informações.

Neste caso, consideraram-se apenas os atores da rede política que estão listados nos referidos planos como aqueles que contribuíram em seu processo de elaboração. Estes atores, por sua vez, compõem o Conselho Nacional de Turismo, de modo que este órgão passou a ser objeto de investigação.

O Conselho Nacional de Turismo (CNT) congrega os representantes nacionais da maioria das entidades públicas e privadas que se encontram vinculadas à atividade turística no Brasil, e que compõem a sua rede política. Dessa forma, passa a ser considerado como a instância de caráter participativo e constitutivamente híbrida capaz de permitir o alcance dos objetivos propostos por este estudo.

Embora seja um órgão de caráter consultivo, o seu poder de influência sobre a Política Nacional de Turismo torna-se eminente ao considerar a sua capacidade de interferir na inclusão ou exclusão de assuntos na agenda governamental e nos planos nacionais, através da percepção e da análise de problemas que afetam o turismo brasileiro.

Assim, a partir da análise das atas das reuniões do CNT e das entrevistas realizadas com os diretores e/ou coordenadores da Secretaria Nacional de Política de Turismo, bem como da análise de outros documentos pertinentes, foi possível constatar que o processo de elaboração dos Planos Nacionais de Turismo foi resultado da interação de uma complexa rede de atores públicos e privados que compõem o CNT.

O relacionamento entre atores do CNT influenciaram na elaboração dos PNTs, pois permitiram o estabelecimento de parcerias e trocas de informações relevantes para a percepção de problemas e, conseqüentemente, para a elaboração dos macroprogramas e dos programas que visam solucioná-los.

No que se refere à cooperação entre os atores da rede política, foram identificadas diversas parcerias, convênios e acordos formais, revelando que o

relacionamento entre estes atores é caracterizado por reciprocidade. Em outras palavras, os atores estão trabalhando em conjunto, principalmente em prol do intercâmbio de recursos financeiros, ou para a realização de eventos e execução de alguns programas.

Foi verificado que os atores que mantêm um maior número de parcerias com o MTur, tiveram um maior poder de influência na elaboração dos planos. A existência de parcerias e o envolvimento em projetos foram diagnosticados como fatores determinantes na troca de informações para a construção dos PNTs, tanto no que se refere à frequência quanto à relevância de seu conteúdo. A densidade dos relacionamentos entre os conselheiros e os departamentos foi implicada pelos níveis de cooperação e de comunicação, sendo essa decisiva no poder de influência dos atores na rede política do turismo brasileiro.

Quanto aos limites e as potencialidades do domínio da rede de comunicação na troca de informações relevantes para a percepção do problema e para a formulação dos planos nacionais, foi identificada uma incipiente existência de utilização de canais de comunicação, mas que, entretanto, não impediu que o Conselho influenciasse no processo

As reuniões do Conselho – que ocorrem trimestralmente – são oficialmente o principal canal de comunicação entre o ministério e os conselheiros. Nestas reuniões os conselheiros apresentam suas demandas e o ministério as escuta e as registra em matrizes de resultados, sendo na reunião seguinte anunciado quais encaminhamentos foram realizados.

Além disso, as reuniões servem para que os atores divulguem as ações e negociações que estão sendo realizadas, para que o ministério apresente os relatórios de suas atividades. Fora deste momento, a comunicação entre estes atores se restringe à utilização de e-mails, eventuais telefonemas, reuniões específicas em decorrência das parcerias já realizadas e encontros informais em eventos que envolvem o turismo no âmbito nacional.

Para a construção dos planos nacionais foram realizadas reuniões específicas com alguns dos conselheiros que integram o comitê gestor responsável, contando ainda com a participação das discussões realizadas pelas câmaras temáticas. Porém, as câmaras não estão funcionando ainda a contento, fato que impede com que os atores discutam questões pertinentes.

Essa realidade revela a necessidade de ampliar o domínio da rede de comunicação, não apenas entre os membros do Conselho em si, mas sim e, sobretudo, entre todos os demais atores da Rede Social do Turismo, de modo que as decisões deliberadas por este órgão sejam resultado de um processo participativo, e que estas sejam democratizadas entre as demais instâncias regionais, estaduais e municipais.

Cabe ressaltar que a Rede Política do Turismo, embora instituída e formalizada, durante a elaboração da política nacional adotada pelo Ministério do Turismo, não possuía padrões estáveis de relacionamentos, em torno da percepção de problemas e da construção do PNT 2003/2007, que pudessem ser analisados através de documentos oficiais (tais como as atas das reuniões) uma vez que o período de elaboração deste plano é anterior à instalação do próprio Conselho.

Não obstante, há evidências que não devem ser rejeitadas de que já existiam antigos padrões de relacionamentos entre os atores que passaram a compor a nova estrutura do CNT, uma vez que os contatos institucionais utilizados durante esse processo foram canalizados por contatos institucionais e pessoais que já se apoiavam em relações pré-existentes.

Isso revela que o relacionamento entre estes atores exerceu influência na construção do PNT 2003/2007. Até mesmo porque, a maioria dos atores que já ocupava cargos e funções importantes antes de 2003 permaneceram atuando na política do turismo. A permanência desses atores, se por um lado permitiu uma maior coesão da rede através da existência de fortes vínculos institucionais e de amizade, por outro resultou em um menor nível e variedade nas fontes de informações, ideias e valores. Em decorrência disso, o viés predominantemente economicista foi mantido nos objetivos e nas metas expressas por ambos os planos.

Tal fato não quer dizer que mudanças entre os dois planos não tenham sido percebidas. As mudanças foram decorrentes da inserção de novos atores na rede, como também do surgimento de novos problemas ou ainda do aguçamento da percepção dos conselheiros sobre problemas remanescentes, anteriormente não diagnosticados ou não inseridos na agenda governamental. Além destes fatores, o processo de empoderamento de alguns dos atores da rede também permitiu que os seus interesses passassem a ser considerados.

Entre as principais mudanças, registram-se a inserção de novos macroprogramas e programas, como resultado das intervenções realizadas pelos

conselheiros no período de 2003 a 2008. Neste ponto, enfatiza-se que a grande maioria das temáticas discutidas pelos conselheiros (tanto os públicos como os privados) em suas intervenções foi inserida no PNT 2007/2010, ou integraram outras ações públicas.

Todavia, embora a maioria das intervenções tenha sido realizada pelos atores privados e que estas tenham sido inseridas no Plano Nacional de Turismo, não se pode inferir precisamente que estes tenham um maior poder de influência do que os atores públicos, pois a inserção dos problemas na agenda governamental ocorreu majoritariamente através do consenso, tendo poucas questões suscitado conflitos e divergências de interesses.

Já entre os atores privados, os conflitos existentes demonstraram que as entidades da classe empresarial detêm um maior poder de influência na rede do que as entidades de classe profissional, tanto pelo poder econômico, quanto pelo poder organizacional e pela capacidade de articulação.

Assim sendo, através das análises realizadas permitiu-se constar que a rede social do turismo brasileiro participa do processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas (2003/2008), mesmo que em níveis distintos e norteados por relações assimétricas. No entanto, tal participação se restringe aos atores públicos e privados, excluindo a população local e as organizações não-governamentais, de forma que não se consolida como um sistema plenamente democrático.

Através dos resultados da análise realizada, apresentam-se algumas recomendações práticas a serem consideradas, tais como:

1. Ampliar a base de representatividade das entidades do Conselho Nacional de Turismo, junto às instâncias regionais, estaduais e municipais;
2. Intensificar a participação do FORNATUR no Conselho de modo que apresente as demandas elencadas pelos fóruns/conselhos estaduais e municipais ampliando a coerência das propostas nacionais;
3. Efetivar uma maior integração interministerial quer seja no processo de elaboração quer seja no processo de implementação e avaliação das políticas públicas de turismo;

4. Intensificar a articulação entre os atores públicos e privados de forma a descentralizar os atores na rede;
5. Fortalecer os relacionamentos entre os conselheiros e entre os membros do ministério, no sentido de que se ampliem as probabilidades de colaboração, cooperação e parcerias;
6. Promover a articulação entre as entidades de classe empresarial e as entidades de classes profissionais;
7. Reconfigurar os mecanismos institucionais de participação na Rede Política, de modo que permita a inclusão social;
8. Incluir na agenda governamental e nos planos nacionais programas e ações voltadas para o fortalecimento da representatividade social;
9. Inserir no Conselho Nacional representações de organizações não-governamentais e da população local;
10. Estimular a participação dos atores periféricos nos processos decisórios da política pública, bem como da manutenção e do controle dos programas implementados, como um meio de empoderamento e de fortalecimento;
11. Estimular a adoção de estratégias que propiciem o fortalecimento relacional dos atores periféricos
12. Desenvolver e implantar de novos canais de comunicação entre os atores da Rede Política do Turismo Brasileiro;
13. Multiplicar iniciativas pautadas pela ampliação do direito à informação numa perspectiva integradora entre os atores da rede;
14. Promover a descentralização das informações e deliberações realizadas em nível nacional por meio de videoconferências com os demais Fóruns e Conselhos Estaduais e Municipais, nas 27 Unidades da Federação e entre os 65 destinos indutores do desenvolvimento do turismo brasileiro;
15. Ampliar as possibilidades de cooperação técnica e a troca de experiências de gestão pública participativas entre as UFs, principalmente com os que possuem contextos estruturais deficientes;

16. Rever a estrutura de manifestações por categorias através de uma reflexão conjuntura com os conselheiros sobre a forma de organização atual do CNT;
17. Estimular a realização das reuniões por categorias e das Câmaras Temáticas de forma que desenvolvam seus trabalhos de maneira planejada e que ampliem o nível de debates no Conselho;
18. Estimular o nível de discussão e de debate no Conselho, ampliando a intervenção e os comentários da mesa sobre as manifestações realizadas pelos conselheiros;
19. Ampliar a visão dos conselheiros sobre o papel que deveriam desempenhar no conselho, de acordo com o regimento que segue;
20. Promover o entendimento do turismo como fenômeno humano como uma base imprescindível para a elaboração das políticas públicas do setor.

Em face dos resultados atingidos por esse estudo, faz-se mister assegurar que a Análise de Redes Sociais se conformou como uma ferramenta analítica imprescindível para avaliar a Rede Política do Turismo Brasileiro, na medida em que permitiu compreender a influência dos relacionamentos entre atores que compõem o CNT no processo de elaboração das políticas públicas de turismo, notoriamente nos seus planos nacionais. Porém, outros estudos merecem atenção de forma a dar prosseguimento às análises aqui desempenhadas, a saber:

1. Estudos quantitativos que utilizem dos *softwares* (como por exemplo, o UCINET) de modo que seja realizado o mapeamento da Rede Política do Turismo Brasileiro, expressando seus resultados em matrizes e gráficos;
2. Estudos que analisem a influência do relacionamento entre cada um dos atores que compõem o Conselho Nacional de Turismo no processo de elaboração dos planos nacionais;

3. Estudos que analisem a influência dos relacionamentos entre atores nos resultados alcançados pelos Planos Nacionais de Turismo;
4. Estudos que verifiquem se lógica de relacionamentos estabelecidos na esfera nacional são as mesmas nos fóruns e conselhos estaduais e municipais de turismo;
5. Estudos que analisem a participação social nos fóruns e conselhos estaduais e municipais de turismo, em todas as 27 UFs;
6. Estudos que proponham uma nova metodologia de participação no processo de elaboração das políticas públicas de turismo; entre outros.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, E. **Participação e planejamento**. Notas de aula. 2001. (mimeo)

ALMEIDA, Maria Beatriz da S.; D'IPOLITTO. A análise das redes sociais como ferramenta estratégica de desenvolvimento regional: o caso do município de Silva Jardim, no Rio de Janeiro. **Revista Inteligência Empresarial**, N.30 pp19-27. Disponível em: <http://www.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_594613450.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2008.

ARISTÓTELES. **A Política**. [trad. Nestor Silveira Chaves]. 15.ed. São Paulo: Escala, 2004.

ATNEAVE, R.; ROSS, S. **Redes familiares**. Argentina: Amorrortu Editores, 1982.

AVRITZER, Leonardo; e PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria & Sociedade**, número especial, pp. 16-41. 2005.

BALDI, Mariana. **A imersão social da ação econômica dos atores do setor coureiro-calçadista do Vale dos Sinos**: uma análise a partir dos mecanismos estrutural, cultural, cognitivo e político. 2004.

BANDUCCI JR. Álvaro; BARETTO, Margarita. **Turismo e identidade local**: uma visão antropológica. 5.ed. Campinas: Papyrus, 2001.

BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros; ZAMOT, Fuad Sacramento. **Políticas Públicas para o desenvolvimento do turismo**: o caso do município do Rio das Ostras. In: BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros; ZOUAIN. Débora Moraes (org.) **Gestão em turismo e hotelaria**: experiências públicas e privadas. São Paulo: Aleph, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARNES, J. A. **Social networks**. (An Addison-Wesley Module in Anthropology) Module 26, 1972, p. 1-29.

BARRETTO, Margarita. **Planejamento responsável do turismo**. Campinas: Papyrus, 2005.

BARRETTO, Margarita. **Planejamento e organização do turismo**. 7.ed. Campinas: Papyrus, 2002.

BARRETTO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 2.ed. Campinas/SP: Papyrus, 1997.

BARRETTO, Margarita. **O imprescindível aporte das ciências sociais para o planejamento e a compreensão do turismo**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 9, n. 20, p. 15-29, out. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ha/v9n20/v9n20a01.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

BARRETTO, Margarita. Produção científica na área de turismo. In: MOESCH, Marutschka; GASTAL, Susana (orgs.). **Um outro turismo é possível**. São Paulo: Contexto, 2004.

BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raul; FRENKEL, David. **Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Campinas: Papyrus, 2003.

BECKER, Berta. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁGIZI, E.; CARLOS, Ana F.A.; CRUZ, Rita de C.A. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BELTRÃO, Otto Di. **Turismo: a indústria do século 21**. Osasco: Novo Século, 2001.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BISSOLI, Maria Ângela M. A. **Planejamento turístico municipal com suporte em sistemas de informação**. São Paulo: Futura, 1999.

BORGATTI, S.; FOSTER, P.C. **The network paradigm in organizational research: a review and typology**. Journal of Management . 29(6) pp.991-1013, 2003.

BÖRZEL, Tanja A. **Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks**. Public Administration Vol. 76 Summer 1998 (253-273).

BOURDIN, Alain. **A questão local**. RJ: DP&A, 2001.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. **Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instancia de Governança Regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

BRAUN, Patrice. **Creating value to tourism products through tourism networks and clusters: uncovering destination value chains**. OECD & Korea Conference, 2005.

BRAUN, Patrice. **Regional tourism networks: the nexus between ICT diffusion and change in Australia**. Information Technology & Tourism, Vol. 6 pp. 231–243 2004.

BURT, Ronald S. **Structural Holes: The Social Structure of Competition**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

BURT, Ronald S. **The network structure of social capital**. Research in Organizational Behavior. pp. 345-423, 2000. Disponível em: <WWW.stanford.edu/grup/song/paper/networksandeconomiclife.pdf>. Acesso em: 02 out. 2008.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1997.

CAVALCANTI, B. S. **Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização e ensino da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 25, n. 3, p.179-180, jul.-set. 1991.

CHALMERS, Alan F. **A fabricação da ciência**. [trad. Beatris Sodou]. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1994.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1991.

CNT – Conselho Nacional de Turismo. **Ata da 1ª Reunião do CNT (2003a)**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 2ª Reunião do CNT (2003b)**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 3ª Reunião do CNT (2003c)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 4ª Reunião do CNT (2004a)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 5ª Reunião do CNT (2004b)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 7ª Reunião do CNT (2004c)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 8ª Reunião do CNT (2005a)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 9ª Reunião do CNT (2005b)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 10ª Reunião do CNT (2005c)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 11ª Reunião do CNT (2005d)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 12ª Reunião do CNT (2006a)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 13ª Reunião do CNT (2006b)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 14ª Reunião do CNT (2006bc)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 15ª Reunião do CNT (2006d)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 16ª Reunião do CNT (2007a)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 17ª Reunião do CNT (2007b)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 18ª Reunião do CNT (2007c)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 19ª Reunião do CNT (2007d)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 20ª Reunião do CNT (2008a)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 21ª Reunião do CNT (2008b)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

_____. **Ata da 22ª Reunião do CNT (2008c)**. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/>. Acesso em: 10 ago. 2009.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: UNESP, 2005.

CORIOLO, Luzia Neide M.T. **Turismo nos discursos, nas práticas e no combate a pobreza**. Fortaleza: Annablume, 2006.

COVIELLO, Nicole E. **Integrating qualitative and quantitative techniques in network analysis**. *Qualitative Market Research: An International Journal*, vol. 8, nº 1, 2005, pp. 39-60.

CROTTS, John C.; BUHALIS, Dimitrios; e MARCH, Roger. **Introduction: global alliances in tourism and hospitality management**. University of Surrey, 2000.

CRUZ, R. C. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2001.

DEMO, P. **Participação é conquista**. Fortaleza: EUFC, 1986.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1981.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 1998.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Reinaldo. **Sociologia do turismo**. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAZ, Juan E. Bordenave. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

DOLORS, Jacques, *et al.* **Educação um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC – Unesco, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

DREDGE, Dianne. **Networks, conflict and collaborative communities**. 2006

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 11.ed. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

ELKAÏM, M. **Las prácticas de la terapia de red**. España: Gedisa, 1988.

EMBRATUR. **Procedimentos do programa nacional de municipalização do turismo**. Brasília: Embratur, 1999.

ESTÊVÃO, João A. Ramos. **O Estado e o Desenvolvimento Económico**. Lisboa: CEsA, 1999.

FARAH, M. F. S. **Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil**. Organizações e Sociedade, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./ abr. 2000.

FERRAZ, J. A. **Regime jurídico do turismo**. Campinas: Papirus, 1992.

FGV/EBAPE – Escola Brasileira de Administração Pública/ Fundação Getúlio Vargas. **Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo**. MARÇO 2005 | ANO I No. 1. Disponível em: <www.turismo.gov.br/dadosefatos>. Acesso em: 20 mar. 2009.

FIGUEIREDO, Paulo N. Pesquisa empírica sobre aprendizagem tecnológica e inovação industrial: alguns aspectos práticos de desenho e implementação. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FISCHER, Tânia; CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador-Bahia. In: FISCHER, Tânia (Org. e Coord.). **Poder local: governo e cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FUKS, Mário & PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de políticas públicas de Curitiba. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, nº 60, fevereiro, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.com.br>> Acesso em: 17 dez. 2009.

FISCHER, Frank; FORESTER, John. **Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. Durham and London: Duke University Press, 1993.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.

FRATUCCI, Aguinaldo César. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo**: as possibilidades das redes regionais de turismo./ Aguinaldo Cesar Fratucci. – Niterói : [s.n.], 2008. 308 f.

FRATUCCI, Aguinaldo César. **Os lugares turísticos**: territórios do fenômeno turístico. GEOgraphia – Ano. II – No 4 – 2000.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nacional, 1983.

GARCIA, A. **Modelos operacionais de reforma agrária e desarrollo rural em América Latina**. San José, Costa Rica: IICA, 1985.

GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GNYAWALI, D., MADHAVAN, R. **Cooperative networks and competitive dynamics**: a structural embeddedness perspective. Academy of Management Review 431-445, 26, n.3., 2001.

GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J.R. Brent; MCINTOSH; Robert W. **Turismo**: Princípios, práticas e filosofias. [trad. Roberto Cataldo Costa]. 8.ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GOMES, Bruno Martins Augusto; SILVA, Valdir José da; SANTOS, Antônio Carlos dos. **Políticas Públicas de Turismo**: uma Análise dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais sob a Concepção de Cluster. Turismo em Análise, v.19, n.2, agosto 2008

GOODLAND, R. The environmental implications of major projects in the third World development. In: CLESTER, P. **Major projects and the environment**. Oxford, 1989.

GRANOVETTER, M. **Economic action and social structure**: the problem of embeddedness. American Journal of Sociology, v.91, p.491-501. 1985

GRANOVETTER, Mark. **The Strength of Weak Ties**. The American Journal of Sociology, Vol. 78, No. 6, Maio de 1973. pp 1360-1380.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?** Série de textos para discussão, nº 2, 1992.

GUARNIERI, Fernando. **A análise das redes sociais na prática** (2008). Disponível em: <WWW.intranetportal.com.br/colab1>. Acesso em: 17 maio 2009.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. Participação e governança local: a experiência dos Conselhos Municipais de Educação na gestão da política educacional. In: Fahel, Murilo; Neves, Jorge Alexandre Barbosa. (orgs.) **Gestão e avaliação das políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

HALL, C. Michael. **Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective**. New Zealand: Journal of sustainable tourism. Vol. 7, Nos 3&4, 1999.

HOWLETT, Michael; MARAGNA, Anthony. How **Big Is a Policy Network?** An Assessment Utilizing Data From Canadian Royal Commissions 1970–2000. Review of Policy Research, Volume 23, Number 2, 2006.

IRVING, Marta de Azevedo, AZEVEDO, Julia. **Turismo: O Desafio da Sustentabilidade**, São Paulo: Futura, 2002.

IVO, Anete Brito Leal. Capítulo 8. In: **Metamorfoses da questão democrática**. Governabilidade e pobreza. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina: Colección Becas CLACSO-ASDI, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p8.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2008.

JACOBI, Pedro. **Poder Local, Políticas Sociais e Sustentabilidade**. Saúde e Sociedade. 8(1):31-48, 1999.

JACOBI, Pedro R.. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2002, vol.7, n.3, pp. 443-454. ISSN 1413-8123. doi: 10.1590/S1413-81232002000300005.

KLIJN, E. Policy Networks: An Overview. In: KICHERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. (eds) **Managing Complex Networks**. London: Sage, 1998.

KNOKE, David; KUKLINSKI, James. **Network Analysis**. Beverly Hills: Sage Publications, 1982.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. 2.ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

LORIO, Cecília. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In: ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta. (org.) **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

MARQUES, E. C.. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>>. Acesso em: 3 dez 2009.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 14 No 41 RBCS Vol. 14 no 41 out. 1999.

MARSDEN, Peter V.; LIN, Nan. Introduction. In: MARSDEN, Peter V.; LIN, Nan (orgs). **Social structure and network analysis**. Beverly Hills, sage, 9-11, 1985.

MARTELETO, Regina Maria; SILVA, Antonio Braz de Oliveira e. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local**. *Ci. Inf.* [online]. 2004, vol.33, n.3, pp. 41-49. ISSN 0100-1965.

MARTINS, Maria de Fátima. **A Influência dos Índices de Desenvolvimento Sustentável na Competitividade Sistêmica**: um estudo exploratório no arranjo produtivo local de confecções em Campina Grande – PB / Maria de Fátima Martins – João Pessoa: UFPB, 2008.

MELBECK, C. Comparing Local Policy Networks. **Journal of Theoretical Politics**, 10(4): 531 – 552, 1998.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las Políticas Públicas**. Madrid: Ariel, 1992.9

MICT-EMBRATUR – Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo/Instituto Brasileiro de Turismo. **Política Nacional de Turismo**: diretrizes e programas – 1996/1999. Brasília: MICT-EMBRATUR, 1996.

MOESCH, Marutschka M. **Epistemologia social do turismo**. 2004 Tese (Doutorado)-ECA USP, São Paulo, 2004.

MOESCH, Marutschka. A produção do saber turístico. São Paulo: Contexto, 2002.

MOLINA, E. Sergio. **Planejamento integral do turismo**: um enfoque para a América Latina. Bauru: EDUSC, 2001.

MOLINA, Sérgio. **Conceptualización del turismo**. México: Limusa, 2000.

MONTANER MONTEJANO, Jordi. **Estrutura do mercado turístico**. [trad. Andréa Favano]. 2.ed. São Paulo: Roca, 2001.

MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-L. **A inteligência da complexidade**. São Paulo: Fundação Petrópolis, 2000.

MTUR – Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: Diretrizes, Metas e Programas, 2003-2007. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

_____. **Plano Nacional de Turismo**: uma viagem de inclusão – 2007/2010. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

_____. **Estatísticas básicas de turismo** – Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2008.

_____. **Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo**. MARÇO 2006 | ANO II | No. 2. Disponível em: <www.turismo.gov.br/dadosefatos>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. **Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo**. MARÇO 2007 | ANO III | No. 3. Disponível em: <www.turismo.gov.br/dadosefatos>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. **Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo. MARÇO 2008 | ANO IV | No. 4.** Disponível em: <www.turismo.gov.br/dadosefatos>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. **Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo. MARÇO 2009 | ANO V | No. 5.** Disponível em: <www.turismo.gov.br/dadosefatos>. Acesso em: 20 mar. 2009.

_____. **Site Oficial.** Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2009.

_____. **Turismo no Brasil 2007/2010.** Brasília: Ministério do Turismo, 2006.

MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques.** Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

NOIA, Angye Cássia; GUZMÁN, Sócrates Jacobo Moquete. **Os Fóruns de Participação da Sociedade Civil:** Teoria e Evidência para o caso do Conselho Municipal de Turismo de Ilhéus. Disponível em: <www.seminariopolitica.t5.com.br>. Acesso em: 03 ago. 2009.

NUNES, Edison. **Poder local, Descentralização e Democratização, um encontro difícil.** Em o Novo Município. Economia Política local. Perspectiva, vol. 10, n3, SEADE, S.P., 1996.

OAKLEY; MARSDEN, D. **Approaches to participation in rural development.** Geneva: International Labour Office, 1985.

OLIVEIRA, Antônio Pereira. **Turismo e desenvolvimento:** planejamento e organização. 4.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Flavia Moura de. **Espaço, lugar, identidade e urbanização:** conceitos geográficos na abordagem do Turismo. 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/MPBB-6VRH3N/1/flavia_moura_de_oliveira.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2009.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Introdução à metodologia da pesquisa em turismo.** São Paulo: Roca, 2005.

_____. **Turismo internacional: uma perspectiva global.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003

PANOSSO NETTO, Alexandre. **Filosofía del turismo:** Una propuesta epistemológica. *Estud. perspect. tur.* [online]. oct./dic. 2007, vol.16, no.4, p.389-402. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322007000400001&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1851-1732. Acesso em: 12 maio 2009.

PATEMAM, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PECCIOLI FILHO, Nilton Henrique. **Turismo & políticas públicas revista global tourism.** Maio de 2006 Disponível em: <<http://www.periodicodeturismo.com.br/site/edicoes/edicAnt.php?codigo=6>>. Acesso em: 02 maio 2009.

PERCI, Alketa. Além da dicotomia objetividade-subjetividade. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. **Pesquisa qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

PEREIRA, Cássio Avelino S. **Políticas públicas no setor do turismo.** Turismo em Análise. São Paulo, 10(2), p. 7-21, Nov. 1999

PETERSON, John. **Policy Networks.** Reihe Politikwissenschaft Political Science Series. Jul. 2003. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien Institute for Advanced Studies, Vienna. Disponível em: <www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf>. Acesso em: 12 maio 2009.

PFORR, Christof. **Tourism Policy in the Makin:** an australian network study. *Annals of Tourism Research*, Vol. 33, No. 1, pp. 87–108, 2006

POWEL, Walter W.; SMITH-DOERR, Laurel. **Networks and economic life.** In: N. SMELSER, N.; SWEDBERG, R. *The Handbook of Economic Sociology.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. (pp.368-402)

POWEL, Walter W.; SMITH-DOERR, Laurel. **Networks and economic life.** In: N. SMELSER, N.; SWEDBERG, R. *The Handbook of Economic Sociology.* 2.ed Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

POWELL, W.W. **Neither market nor hierarchy**: networks forms of organizations. Research in organizational behavior. Stanford. V.12 n. 13, p. 295-336, 1990.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, LucVan. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Paris: Bordas, 1988.

REBOLLO, Vera J. (Coord.) **Análisis territorial del turismo**. Ariel, Barcelona, 1997.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et.al* **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1989.

ROCHA, Juliana D.; BURSZTYN, Maria Augusta. **A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local**. INTERAÇÕES. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 7, N. 11, p. 45-52, Set. 2005

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. (org.). **Turismo e desenvolvimento local**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia científica**. São Paulo: Avercamp, 2006.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. In: ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta. (org.) **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

ROMANO, Jorge O.; ANTUNES, Marta. (org.) **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

ROMENYIA, Dan *et.al* **Doing research in business and managment**: an introduction to process and method. London: Sage Publications, 1998, p.14-41.b

ROWLEY, T., BEHRENS, D. KRACKHARDT, D. **Redundant Governance structures**: an analysis of structural and relational embeddedness in the stell and semiconductor industries. Strategic Management Journal. 21: 369-386, 2000.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA e CARVALHO (Orgs.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUSCHMANN, Dóris Van de Menne; SOLHA, Karina T. (Orgs.) **Planejamento turístico**. Barueri: Manole, 2006.

RUTHES, S.; NASCIMENTO, D. E. **Desenvolvimento Sustentável e os Arranjos Produtivos Locais**. In: Anais do IX Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais-SIMPOI. São Paulo-SP, 29-31 agosto, 2006.

SAMARA, B. S.; BARROS, O. C. **Pesquisa de marketing: conceitos e metodologia**. São Paulo: Makron, 1994.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; GÂNDARA, José Manoel G.; MANTOVANELLI Jr, Oklinger. **Turismo como fenômeno humano: uma nova base conceitual para a implementação de políticas públicas**. In: I Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul, 2003, Caxias do Sul. Anais do I Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercsul, 2003.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; MUNDIM, Rodrigo Sousa Alves; DIAS, Adriana. **Arranjo Produtivo Local (APL) voltado para a promoção do Turismo Ecológico Comunitário na Área da Lagoa de Ibiraguera (Garopaba e Ibiraguera-Sc): um experimento em comunidades localizadas em Zona Costeira sob o enfoque do Ecodesenvolvimento**. 2004.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Turismo como fenômeno humano: princípios para se pensar a socioeconomia e sua prática sob a denominação turismo comunitário**/ Carlos Alberto Cioce Sampaio. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

SANDSTRÖM, Annica; CARLSSON, Lars. **The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance**. The Policy Studies Journal, Vol. 36, No. 4, 2008.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica**. Caderno Virtual de Turismo. Instituto Virtual de Turismo, Rio de Janeiro, v. 3. n 4, 2003. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=41>>. Acesso em: 17 abr. 2009.

SANTIN, Janaína Rigo. **O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal**. Estudos Jurídicos. 40(2):72-78 julho-dezembro 2007.

SANTOS FILHO, João dos. **O conceito de Pós-Turismo: uma breve dimensão crítica**. Revista Espaço Acadêmico. Ano 4, n. 46, mar. 2005, ISSN 1519.6186.

Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/046/46jsf.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

SANTOS FILHO, João dos. **Thomas Cook: marco da historiografia dominante no turismo ensaio sociológico sobre o preconceito ao fenômeno turístico na história.** Revista TURyDES, vol 1, nº 2, mar. 2008. Disponível em: < <http://www.eumed.net/rev/turydes/02/jsf.htm>>. Acesso em: 25 maio 2009.

SANTOS, Hermílio. **Grupos de interesse e redes de políticas públicas.** Uma análise da formulação de política industrial. Civitas – Revista de Ciências Sociais Ano 2, nº 1, jun. 2002.

SCHMITZ, Hubert. **Collective Efficiency and Increasing Returns.** London: IDS, 1997.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** [trad. Laura Teixeira Motta]. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SESSA, Alberto. **Turismo e política de desenvolvimento.** Porto Alegre: Uniontur, 1983.

SORENSEN, Flemming. **The geographies of social networks and innovation in tourism.** 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, Maria José. (org.) **Políticas públicas e o lugar do turismo.** Brasília: UNB, Ministério do Meio Ambiente, 2002.

SPINK, Mary Jane. **Análise de Documentos de Domínio Público.** In: **SPINK, Mary Jane (Org.). Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano: Aproximações Teóricas e Metodológicas.** São Paulo: Cortez, 1999.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.** Madri: Ministério para las Administración Pública, 1994.

SUNDFELD, Carlos Ari. (org.) **Parcerias Público-privadas.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

THOMPSON, Graham; PFORR, Christof. **Policy Networks and Good Governance** – A Discussion. Curtin University of Technology School of Management Working Paper Series. 2005.

TINÔCO, Dinah dos Santos. **Modelos contemporâneos de análise de políticas públicas na França: análise seqüencial, análise cognitiva e análise de redes.** Interface. Publicação semestral do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. Vol.5, nº 1, jan./jun.2008. ISSN 1806-9037.

UZZI, B. **Social Structure and compation in interfirm network: the paradox of embeddedness.** Administrative Science Quartely, 42, pp.35-67, 1997.

VALLS, Josep Francesc. **Las claves del mercado turístico: cómo competir en el nuevo entorno.** Bilbao: Deusto, 1996.

VASCONCELOS, Daniel Arthur Lisboa de. **Conceitos e Modelos em Turismo: uma evolução do reducionismo aos sistemas turísticos.** Turismo - Visão e Ação - vol. 7 - n.1 p. 155 - 171 jan. / abr. 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos de relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

VIEIRA, João Martins. **O novo turismo.** Revista de Economia. p. 136-140, out./dez. 2004a.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes.(org.) **Pesquisa qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004b.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social networks analysis: methods and applicatioons.** New York: Cambridge University Press, 2007.

WELLMAN, B. **Network analysis: Some basic principles.** Sociological Theory, 1, 155-200, 1983.

YIN, R. K. **Estudo de caso.** 2.ed. São Paulo: Sage, 1994.

ZOUAIN, Deborah Moraes; CRUZ, Francisca de Oliveira. Gestão Social no Sistema Turístico Brasileiro: limites e possibilidades. In: BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros; Zouain, Débora Moraes (org.) **Gestão em turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas**. São Paulo: Aleph, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A – LISTA DOS ATORES

PNT 2003/2007: ENTIDADES QUE CONTRIBUÍRAM COM PROPOSTAS	PNT 2007/2010: ENTIDADES E INSTITUIÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE TURISMO
ENTIDADES PRIVADAS	ENTIDADES PRIVADAS
ABAV - Associação Brasileira de .Agências de Viagem.	ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens.
ABBTUR - Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo.	ABBTUR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo.
ABCMI - Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade.	ABCMI NACIONAL – Associação Brasileira de Clubes da Melhor Idade.
ABEOC - Associação Brasileira de Empresas de Eventos.	ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos.
	ABETA – Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura.
	ABETAR – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional.
ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira.	ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira.
ABLA – Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis.	ABLA – Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis.
	ABOTTC – Associação Brasileira das Operadoras de Trens Turísticos Culturais
	ABR – Associação Brasileira de Resorts.
	ABRACAMPING – Associação Brasileira de Campismo.
ABRACCEF – Associação Brasileira dos Centros de Convenções e Feiras.	ABRACCEF – Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras.
	ABRAJET – Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo.
ABRASEL – Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento.	ABRASEL – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes.
	ABRASTUR – Associação Brasileira de Cooperativas e Clubes de Turismo Social.
ABRATURR – Associação Brasileira de Turismo Rural.	ABRATURR – Associação Brasileira de Turismo Rural.
	ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas.
ABRESI – Associação Brasileira das Entidades de Hospedagem, Alimentação e Turismo.	ABRESI – Associação Brasileira de Gastronomia, Hospitalidade e Turismo.
ADIBRA – Associação das Empresas de Diversão do Brasil.	
AMPRO – Associação de Marketing Promocional.	

ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo.	ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e Agências de Viagens que Operam com Veículos Próprios.
BITO – Brazilian Incoming Tour Operator.	BITO – Associação Brasileira de Turismo Receptivo.
BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo.	BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo.
CBTS – Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável.	
CNC –Confederação Nacional do Comércio.	CNC – Confederação Nacional do Comércio.
CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hotelaria.	CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade.
Dunnas Off– Road Expedições.	
	FAVECC – Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais.
FBAJ – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude.	FBAJ – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude.
FBC & VB – Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux.	FBC&VB – Federação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux.
FENACTUR – Federação Nacional do Turismo.	FENACTUR – Federação Nacional de Turismo.
FENAGTUR – Federação Nacional dos Guias de Turismo.	FENAGTUR – Federação Nacional dos Guias de Turismo.
FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares.	FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares.
	FOHB – Fórum dos Operadores Hoteleiros do Brasil.
	Fórum Nacional dos Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria.
IH - Instituto de Hospitalidade.	
	Indicação da Presidência da República – Guilherme Paulus.
	Indicação da Presidência da República – Mário Carlos Beni.
	Indicação da Presidência da República – Sergio Foguel.
São Paulo Convention & Visitors Bureaux.	
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Pequenas e Médias Empresas.	SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.	SENAC – Serviço Nacional do Comércio.
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.	
SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.	
SESC – Serviço Social do Comércio.	
	SINDEPAT – Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas.
SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.	SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.
Urlaub Viagens e Turismo Ltda.	
UBRAFE – União Brasileira de Promotores de Feiras.	UBRAFE – União Brasileira dos Promotores de Feiras Entidades Públicas
35 ENTIDADES PRIVADAS - 11 EXCLUÍDAS	39 ENTIDADES PRIVADAS - 15 INSERIDAS = 24 PERMANENTES

ENTIDADES PÚBLICAS	ENTIDADES PÚBLICAS
	ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil.
	Banco da Amazônia S.A.
BB – Banco do Brasil S.A.	BB – Banco do Brasil S.A.
	BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.
	BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
	Casa Civil da Presidência da República.
CAIXA – Caixa Econômica Federal.	CAIXA – Caixa Econômica Federal.
	CNM – Confederação Nacional dos Municípios.
	EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo.
FORNATUR – Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.	FORNATUR – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.
	INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária.
	MD – Ministério da Defesa.
	MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.
	MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
	MF – Ministério da Fazenda.
Ministério da Integração Nacional.	MI – Ministério da Integração Nacional.
	MINC – Ministério da Cultura.
	MJ – Ministério da Justiça.
	MMA – Ministério do Meio Ambiente.
	MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
	MRE – Ministério das Relações Exteriores.
	MT – Ministério dos Transportes.
Ministério do Trabalho e Emprego.	MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego.
	MTur – Ministério do Turismo.
PARLATUR - Frente Parlamentar do Turismo.	
SECOM - Secretaria de Comunicação da Presidência da República Federal.	SECOM – Secretaria de Comunicação da Presidência da República.
Sub-Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados.	
	SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus.
8 ENTIDADES PÚBLICAS - 2 EXCLUÍDAS	26 ENTIDADES PÚBLICAS - 20 INSERIDAS - 6 PERMANENTES
TOTAL DE ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS = 43	TOTAL DE ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS = 65
TOTAL DE ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS PERMANENTES = 30	

APÊNDICE B – LISTA DE ATORES A SEREM INVESTIGADOS

PNT 2003/2007 - PNT 2003/2007
ENTIDADES PRIVADAS
ABAV - Associação Brasileira de Agências de Viagem.
ABBTUR - Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo.
ABCMI - Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade.
ABEOC - Associação Brasileira de Empresas de Eventos.
ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira.
ABLA – Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis.
ABRACCEF – Associação Brasileira dos Centros de Convenções e Feiras.
ABRASEL – Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas de Entretenimento.
ABRATURR – Associação Brasileira de Turismo Rural.
ABRESI – Associação Brasileira das Entidades de Hospedagem, Alimentação e Turismo.
ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e Agências de Viagens que operam com Veículos Próprios.
BITO – Associação Brasileira de Turismo Receptivo.
BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo.
CNC – Confederação Nacional do Comércio.
CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade.
FBAJ – Federação Brasileira dos Albergues da Juventude.
FBC&VB – Federação Brasileira de <i>Convention & Visitors Bureaux</i> .
FENACTUR – Federação Nacional de Turismo.
FENAGTUR – Federação Nacional dos Guias de Turismo.
FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares.
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Pequenas e Médias Empresas.
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.
SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.
UBRAFE – União Brasileira de Promotores de Feiras.
ENTIDADES PÚBLICAS
BB – Banco do Brasil S.A.
CAIXA – Caixa Econômica Federal.
FORNATUR – Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.
Ministério da Integração Nacional.
Ministério do Trabalho e Emprego.
SECOM - Secretaria de Comunicação da Presidência da República Federal.

APÊNDICE C – PRINCIPAIS PROBLEMAS PERCEBIDOS PELOS ATORES PRIVADOS E PÚBLICOS DURANTE AS REUNIÕES DO CNT, NO PERÍODO DE 2003 A 2009, POR MACROPROGRAMA DO PNT.

PRINCIPAIS PROBLEMAS PERCEBIDOS PELOS ATORES PRIVADOS E PÚBLICOS	
ATORES PRIVADOS	ATORES PÚBLICOS
INFORMAÇÕES E ESTUDOS TURÍSTICOS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausência de bancos de dados confiáveis; ▪ CADASTUR ▪ Necessidade de estudos que conduzam a: <ul style="list-style-type: none"> - normatização e aplicação de recursos de forma descentralizada no setor privado; e - a criação de fundo constitucional para o desenvolvimento do turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ necessidade de criar censo hoteleiro nacional, ○ monitoramento permanente do turismo; ○ papel das universidades e dos fóruns;
PLANEJAMENTO E GESTÃO	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação e funcionamento das Câmaras Temáticas ▪ Necessidade de canal de comunicação do CNT e do MTUR ▪ Funcionamento do CNT ▪ Participação dos conselheiros em eventos externos; ▪ Efetivação do plano estratégico; 	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Nacional de Turismo • Fórum Mundial de Turismo para Paz e Desenvolvimento Sustentável <ul style="list-style-type: none"> ○ Câmaras temáticas e inclusão de conselheiros. ○ união da cadeia produtiva do turismo; incapacidade institucional para a gestão do turismo
LOGÍSTICA DE TRANSPORTES	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ necessidade de dispor de dados sobre a entrada de passageiros no Brasil, ▪ necessidade de flexibilização no setor; ▪ Necessidade de estruturar os transportes turísticos nos roteiros ▪ preocupação com o transporte e transportadores terrestre, ▪ crise dos atrasos dos vôos domésticos ; ▪ condições gerais os transportes, ▪ necessidade de renovar e aumentar as frotas, ▪ problemas dos cruzeiros ▪ Problemas entre o turismo receptivo e a Infraero ▪ problemática dos vistos de entrada no país e carteira de motorista de estrangeiro; 	<ul style="list-style-type: none"> • problema com o transporte aéreo e rodoviário; • dificuldades do visto • impostos para navios fretados <ul style="list-style-type: none"> ○ entrave da política tarifaria aérea; ○ transporte aéreo, ○ problemática dos vistos ○ recuperação de estradas ○ problemas com os transportes e transportadores rodoviários,
FOMENTO A INICATIVA PRIVADA	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nota fiscal/carga tributaria/COFINS ▪ incentivo aos investimentos ▪ políticas de financiamento para a capacitação de eventos ▪ Atenção e apoio as micro e pequenas empresas. ▪ competição desigual entre a rede hoteleira nacional e internacional; ▪ falta de linhas de créditos para a hotelaria e restaurantes, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessidade de estímulo ao empreendedorismo no setor de turismo; ▪ facilitar o financiamento, ▪ disponibilidade de linhas de créditos

INFRAESTRUTURA PÚBLICA	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ação Interministerial ▪ Infraestrutura para a Copa 2014. 	<ul style="list-style-type: none"> • necessidade de realizar emendas • Necessidade de articulação entre as entidades e os secretários, • necessidades de fortalecer as alianças entre as esferas governamentais • infraestrutura para copa de 2014 <ul style="list-style-type: none"> ○ articulação interministerial para o desenvolvimento nacional. necessidade de intensificar as parcerias
PROMOÇÃO E APOIO A COMERCIALIZAÇÃO	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ comercialização e promoção do turismo interno. ▪ Turismo de Eventos e de Negócios: necessidade de promover eventos captados no passado; e de captar de eventos nacionais e internacionais. ▪ Programa Viaja Mais - Melhor idade; e Viaje Bem 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estimulo ao fluxo turístico - Viaja Mais, Marketing e campanhas publicitárias para os roteiros turísticos e para o Brasil
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de regionalização ▪ Câmara de regionalização <p>TURISMO RURAL: crescimento do Turismo Rural; Produto Turístico brasileiro centrado no Turismo de sol&mar,</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ referência ao Plano de Regionalização • Desenvolvimento regional do turismo.
QUALIFICAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS TURÍSTICOS	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normatização das atividades de Agencias de Viagens, ▪ Capacitação e qualificação dos profissionais ▪ Projeto de lei 6906 PLS - Regulamentação do exercício profissional do turismólogo; ▪ Lei Geral do Turismo ▪ Programa de Ensino a Distância, ▪ Certificação, ▪ Guia de turismo: passaporte, participação nos Roteiros do Brasil, curso de aperfeiçoamento e qualificação, e saber onde estão lotados os guias qualificados, ▪ Classificação hoteleira e divulgação ▪ importância dos hotéis escolas ▪ Programa Qualitur; ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ○ regulamentação e normatização; ○ aumento do consumo turístico, ○ qualificação institucional; • Lei de regulamentação profissional • Lei Geral do Turismo <ul style="list-style-type: none"> ▪

○ Temáticas elencadas pelos Indicados pela Presidência da República.

• Temáticas elencadas pelos demais membros do CNT.

Fonte: Dados de Estudo, 2009.

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADO

IDENTIFICAÇÃO:

Entrevistado: _____

Cargo/Função: _____

PARTE I – Perguntas Gerais:

1. Como a secretaria/departamento/coordenação participou do processo de elaboração dos PNT? (Participa das reuniões, das câmaras temáticas?)
2. Em sua opinião, quais foram as principais diferenças no processo de elaboração do PNT 2003-2007 e o PNT2007-2010, no que se refere essencialmente a participação e a descentralização? (avanços e retrocessos)
3. Como a secretaria/departamento/coordenação avalia a participação da rede social (explicar o que é rede social e rede política) nas políticas públicas de turismo, durante este período?
4. Quais mecanismos/metodologias são utilizadas para promover a participação da rede política no processo de elaboração dos planos?
5. Qual o nível de integração das políticas públicas nacionais do turismo com os três níveis de governo, bem como também com os Fóruns/Conselhos Estaduais e Municipais?
6. Que ações a secretaria/departamento/coordenação realiza para estimular a discussão entre os fóruns/conselhos existentes em cada UF's e municípios para que, em conjunto, troquem experiências e estabeleçam estratégias complementares e convergentes?
7. Como a secretaria/departamento/coordenação avalia a participação dos conselheiros no CNT?
8. Quais as contribuições destes atores foram relevantes para a elaboração dos Planos Nacionais de Turismo?
9. Quais mecanismos são utilizados para a manutenção do relacionamento entre os parceiros?
10. Como ocorreu a participação interministerial? Quais os ministérios mais atuantes?

11. Como se deu o processo de definição dos problemas que nortearam a delimitação dos objetivos, metas, macroprogramas e programas dos PNT's?
12. Que critérios de prioridades foram estabelecidos para decidir se um problema seria ou não incluído na política?
13. Como os problemas relatados pelos conselheiros, durante as reuniões, foram considerados?
14. Quais os atores que no seu parecer exercem uma maior pressão a inclusão ou exclusão de um problema? (públicoXprivado)
15. Durante o processo de elaboração dos PNT's a secretaria/departamento/coordenação forneceu informações sobre o plano? Caso sim, para quais entidades?
16. Durante o processo de elaboração dos PNT a Secretaria recebeu informações sobre o plano? Caso sim, de quais entidades?
17. Quais canais/sistemas de comunicação foram utilizados como instrumentos para troca constante de informações e conhecimento entre a Rede Política Nacional e entre as UF's.

PARTE II – Relacionamentos com a Equipe Ministerial

18. Como se dá o relacionamento com os outros departamentos da Secretaria de Políticas Públicas e demais membros da equipe ministerial?
19. Durante o período de elaboração do PNT com quais departamentos da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo o (a) seu (ua) secretaria/departamento/coordenação estabeleceu relações de parcerias e cooperação (específicas para a construção do PNT).
20. Relate o processo de construção desses vínculos estabelecidos com estes atores.
21. Com que frequência a secretaria/departamento/coordenação estabeleceu contatos com estes os atores?
22. Em sua opinião como os relacionamentos mantidos impactam no processo de elaboração das políticas Públicas? (gerou confiança, desconfiança, credibilidade, aprendizagem, recursos...)

PARTE III – Relacionamento com os conselheiros

23. Baseado em seu parecer profissional, identifique quais os atores que exerceram mais influência no processo de elaboração dos PNT's.

(fornecer a lista de atores)

24. Indique utilizando-se apenas da memória com quais conselheiros a secretaria/departamento/coordenação estabeleceu relações de parcerias e cooperação durante o período de elaboração das políticas (específicas para a construção do PNT).

(fornecer a lista de atores)

25. Relate o processo de construção e manutenção desses vínculos.

26. Com que frequência a secretaria/departamento/coordenação estabeleceu contatos com estes os atores?

27. Em sua opinião como os relacionamentos mantidos impactam no processo de elaboração das políticas Públicas? (gerou confiança, desconfiança, credibilidade, aprendizagem, recursos...)