

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDA CRISTINA DA SILVA

**A FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM
ÂMBITO LOCAL: OS CASOS DE OURO PRETO (MG) E PARATY (RJ)**

SÃO PAULO

2015

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDA CRISTINA DA SILVA

**A FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM
ÂMBITO LOCAL: OS CASOS DE OURO PRETO (MG) E PARATY (RJ)**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

SÃO PAULO

2015

Silva, Fernanda Cristina da.

A Formação de Agenda de Políticas Públicas de Turismo em Âmbito Local: os casos de Ouro Preto (MG) e Paraty (RJ) / Fernanda Cristina da Silva. - 2015.

226 f.

Orientador: Marco Antonio Carvalho Teixeira

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Turismo. 2. Turismo - Barcelona. 3. Políticas públicas - Ouro Preto (MG). 4. Políticas públicas - Paraty (RJ). I. Teixeira, Marco Antonio Carvalho. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 379.85

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDA CRISTINA DA SILVA

**A FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EM
ÂMBITO LOCAL: OS CASOS DE OURO PRETO (MG) E PARATY (RJ)**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo.
Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Local

Data da aprovação: 27/03/2015

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira (Orientador)
FGV/EAESP

Prof. Dr. Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho
Lima Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório
FGV/EBAPE

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV/EAESP

Prof. Dr. Marta Ferreira Santos Farah
FGV/EAESP

SÃO PAULO

2015

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ser presença constante em minha vida e por ter-me dado forças para chegar até aqui!

Ao meu orientador Prof. Marco Antonio Carvalho Teixeira, pela excelente orientação, paciência e confiança no meu trabalho. Contar com o seu apoio nesses quatro anos de jornada foi fundamental para que eu não deixasse de acreditar que seria possível. Agradeço também pelos aprendizados em sala de aula e pelas oportunidades de participação em pesquisas.

À Profa. Marta Ferreira Santos Farah, pelas importantes contribuições durante a banca de qualificação desta tese e por mais uma vez ter aceitado o convite para contribuir com este estudo e, especialmente, por todo o aprendizado durante as suas aulas, o que, com toda certeza, foi fundamental para que eu pudesse amadurecer meus conhecimentos em políticas públicas.

Ao Prof. Mário Aquino Alves, por ter aceitado o convite para participar da banca e pelas oportunidades de pesquisa no CEAPG, pelos aprendizados em sala de aula e por todo o apoio durante o doutorado.

Ao Prof. Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima (UFV), por ter aceitado participar da defesa da tese e por todas as contribuições e, em especial, por todo o aprendizado durante os anos de pesquisa na UFV e por ter sido sempre o meu maior incentivador a fazer o doutorado.

Ao Prof. Fernando Guilherme Tenório, pela disponibilidade em participar da defesa desta tese e pelas valiosas contribuições a este estudo.

À Profa. Cinthia, pelas importantes contribuições ao projeto de Tese durante a banca de qualificação.

Ao Prof. Joan Subirats, pela excelente orientação no doutorado-sanduíche no *Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma* de Barcelona (IGOP-UAB) e por todas as contribuições que enriqueceram muito este estudo.

A todos os professores e colegas do IGOP, com os quais tive o privilégio de trocar experiências e aprendizados. Em especial, ao Prof. Ramon Canal, por todo o apoio logístico na realização do doutorado-sanduíche e pelas contribuições; e, também, ao Prof. Ismael Blanco, por suas importantes sugestões de leitura e pelas discussões que muito ajudaram na elaboração desta tese.

Aos meus pais Sebastião e Cida, por todo o carinho e apoio, por sempre acreditarem em mim e por não me deixarem nunca desistir dos meus sonhos.

Ao Franck, por ter sido fundamental nesta caminhada, por todo apoio, paciência, companheirismo e compreensão durante as minhas ausências.

Às minhas amigas de São Paulo Aline, Thamiris, Cristiane, Maria Cecília, Eliane e Catarina, por terem se tornado a minha segunda família, pelo apoio, pelas discussões intermináveis sobre a Tese e por toda ajuda na conclusão deste estudo.

Em especial, aos amigos Antônio Brunozzi, Aline, Eliane e Maria Cecília, por toda a ajuda na conclusão deste estudo. Vocês foram fundamentais!

Às minhas amigas de Viçosa Ronise e Andréia, por todo apoio durante o doutorado e por sempre me encorajarem.

À Simone, amiga e companheira de todas as horas, pela ajuda em Barcelona, pela nossa convivência saudosa, pelas importantes contribuições a este trabalho e por nunca me deixar fraquejar.

A todos os professores e amigos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo – CEAPG, pela oportunidade de conhecer experiências incríveis na área de Administração Pública e poder aprender muito em todas as pesquisas das quais participei.

Aos meus amigos do doutorado Antonio (Toni), Sílvia e Paola, pela ótima convivência, pelo companheiro e por todo aprendizado nas discussões sobre nossas teses. Agradeço em especial ao Toni, por sempre estar disponível a me ouvir, pelas longas conversas via skype que me

ajudaram muito na construção desta Tese e pelas saudosas experiências de pesquisa que compartilhamos.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV com os quais tive o privilégio de conviver e pelos inúmeros aprendizados. Em especial, ao Prof. Fernando Luiz Abrucio, por ter tido a oportunidade de aprender muito durante o estágio de docência em sua disciplina e por todas as oportunidades de pesquisa durante o doutorado.

A todas as 13 pessoas entrevistados em Barcelona, às 29 de Ouro Preto-MG e às 30 de Paraty-RJ, pela disponibilidade em participarem desta pesquisa e colaborarem com o estudo. Em especial, agradeço à Laíse (da Secretaria de Turismo de Paraty) e à Fabiana (da Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio de Ouro Preto) por terem sido fundamentais na viabilização da pesquisa de campo e no acesso aos entrevistados.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pela bolsa de estudos integral durante o doutorado e pela bolsa de doutorado-sanduíche.

À Fundação Getúlio Vargas pela oportunidade de cursar o doutorado e pela excelente estrutura de estudos que oferece aos alunos. Em especial, agradeço aos seus funcionários pela dedicação e suporte em todos os momentos.

RESUMO

Esta Tese teve como objetivo geral compreender como se dá a formação de agenda das políticas públicas de turismo em âmbito local, bem como identificar quais são os diferentes atores que influenciam esse processo. Tem como marco teórico a literatura sobre a análise de políticas públicas, especialmente no que se refere ao processo de formação de agenda. Para compreender o objeto da política analisada, também se apresenta como referência para este estudo a literatura sobre turismo e políticas públicas de turismo. A fim de conhecer um caso prático (reconhecidamente importante) sobre como se dá gestão pública local do turismo, analisou-se o Modelo Turístico de Barcelona, do qual foi possível extrair proposições que serviram de referência para a análise de duas cidades brasileiras, Ouro Preto (MG) e Paraty (RJ). A coleta de dados foi realizada *in loco* e envolveu tanto entrevistas semiestruturadas com importantes atores públicos e privados ligados à atividade turística em cada um dos municípios quanto a análise documental. Ademais, foram utilizados dados secundários, que permitiram complementar os dados primários. As estratégias utilizadas para a interpretação dos dados foram a análise *within-case* (cada caso em profundidade) e a análise *cross-case* (entre casos). Para a análise dos dados, utilizou-se o método de análise de conteúdo. Os resultados do estudo indicaram os seguintes fatores como elementos que influenciam a forma como o turismo é considerado pelos governos locais: o grau de dependência da cidade em relação ao turismo, o estágio de desenvolvimento do turismo em cada cidade e a rede de atores que participam da política; a prioridade dada ao tema pelo governo local; e o contexto político. De forma geral foram identificadas três perspectivas sobre como a temática turismo ascende à agenda dos governos locais: o turismo como oportunidade; o turismo como solução para problemas diversos de outras áreas; e o turismo como problema (social e setorial). Em ambos os casos analisados, constatou-se que a rede de atores que participam da política de turismo local é pouco articulada e a interação entre eles (que se dá principalmente por meio do Conselho Municipal de Turismo – caso de Ouro Preto, ou da formatação desse e de outros arranjos - caso de Paraty) não consegue ainda influenciar as políticas públicas. Contudo, assim como foi evidenciado em Paraty, a atuação isolada de algum ator (nesse caso, da iniciativa privada), tem conseguido fazer com que alguns temas sejam considerados como objeto de políticas públicas. Apesar de não haver uma relação clara de causa – efeito, o estudo apresenta evidências de que a atuação dos governos somente em alguns aspectos do turismo, beneficiando a interesses particulares, e a inação em outros, que afetam, sobretudo os interesses dos cidadãos, pode impulsionar um modelo de desenvolvimento turístico desigual, onde os benefícios são concentrados e os custos dispersos.

Palavras-chave: Políticas públicas; agenda; turismo; políticas públicas de turismo.

ABSTRACT

This thesis aims to understand the agenda setting process for tourism public policy at the local level, as well as to identify the different agents influencing this process. The thesis is theoretically based on the literature of public policies analysis, especially regarding to the agenda setting process. Aiming to understand the context under investigation, the literature on tourism and tourism public policies is also addressed in the present study. In order to know an exemplar case (recognizably important) about how the public tourism management is addressed at the local level, the Tourism Model of Barcelona (Spain) was analysed. This analysis provided the statement of some propositions, which served as reference for analysing two Brazilian cities: Ouro Preto (MG) and Paraty (RJ). The data collection was carried out in locus and involved both document analysis and semi-structured interviews with key public and private stakeholders involved in the tourism activity in each municipality. Besides that, secondary data were used in order to supplement the primary data. The data interpretation strategy involved within-case (in-depth analysis of each case) and cross-case (analysis between cases) and the data analysis was developed through the method of content analysis. The research results indicated the following factors as elements influencing how tourism is considered by local governments: the level of dependence on tourism activity; the tourism development stage; the network of actors involved within the policy; the priority given to the topic by the local government; and the political context. In general, three perspectives were identified to explain how the tourism theme rise on the local governments agenda: tourism as an opportunity; tourism as a solution to diverse problems related to other areas; and tourism as a problem (social and sectorial). In both Brazilian cases, the results showed that the network of actors involved in local tourism policy is poorly articulated and the interaction between them (which occurs mainly through the Municipal Tourism Council - Ouro Preto case, or from its formation or of other arrangements – Paraty case) still cannot influence public policy. However, it was evidenced in Paraty that the isolated action of an actor (in this case, the private sector), has managed to get some themes rise as public policies issues. Although there is no clear cause - effect relation, the evidences suggest that the government actions on only a few aspects of tourism, favouring special interests, and inaction in others, affecting mainly the citizens' interests, can boost an unequal tourism development model, in which the benefits are concentrated and the costs are dispersed.

Keywords: Public policies; agenda; tourism; tourism public policies.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 - Tipologia das políticas públicas baseadas na coerção (segundo Lowi, 1964).....	25
Figura 2 - Processo de definição de um problema público e seus possíveis obstáculos	42
Figura 3 - Modelo analítico-teórico.....	46
Figura 4 - Desenvolvimento do turismo em Barcelona.....	116
Figura 5 - Proposições empíricas sobre as diferentes considerações públicas do tema turismo nas agendas de governo.	117
Quadro 1 - Ações, objetivos e programas do MTur	77
Quadro 2 - Caracterização dos entrevistados	85
Quadro 3 - Impactos positivos do turismo	107
Quadro 4 - Impactos negativos do turismo.....	108
Quadro 5 - Seleção dos casos de estudo	122
Quadro 6 - Codificação dos entrevistados em Ouro Preto, em 2013 e 2014.....	126
Quadro 7 - Codificação das entrevistas realizadas em Paraty, em 2013 e 2014	127
Quadro 8 - Atores que fazem parte da “rede do turismo” de Ouro Preto.....	144
Quadro 9 - Programas e ações previstos no PPA 2014-2017	148
Quadro 10 - Programas e ações previstas no PPA 2014-2017	149
Quadro 11 - Prioridades previstas na LDO 2014	150
Quadro 12 - Temas na agenda conforme Leis Orçamentárias.....	152
Quadro 13 - Temas considerados na agenda governamental.	157
Quadro 14 - Questões fora da agenda governamental.....	163
Quadro 15 - Atores que fazem parte da rede de turismo em Paraty	176
Quadro 16 - Temas na agenda governamental das políticas públicas de turismo em Paraty .	185
Quadro 17 - Temas fora da agenda governamental de Paraty	187
Quadro 18 - <i>Cross-case</i> de Ouro Preto e Paraty.....	193
Quadro 19 - Trajetória de atuação pública no turismo (Brasil).....	221

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA	13
CAPÍTULO I – COMPREENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
1. Políticas públicas: origem, conceitos e tipologias	20
2. Análise de políticas públicas	25
CAPÍTULO II – A FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
2.1 O processo de formação de agenda por Kingdon	34
2.2 A construção social dos problemas públicos	41
2.3 Os atores que participam do processo de formação de agenda.....	44
PARTE 2 – REFERENCIAL DO OBJETO DE ESTUDO.....	47
CAPÍTULO III – TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	47
1. Definições de turismo e de políticas públicas de turismo.....	47
2. A trajetória da atuação governamental no turismo.....	62
CAPÍTULO IV – O MODELO TURÍSTICO DE BARCELONA: UM EXEMPLO DE ATUAÇÃO PÚBLICA NO TURISMO.....	80
1. Apresentação do Caso	80
2. Procedimentos Metodológicos	84
3. A trajetória de desenvolvimento do turismo em Barcelona	86
4. Compreendendo o atual Modelo Turístico de Barcelona	94
5. Os resultados do Modelo Turístico de Barcelona.....	106
PARTE 3 – METODOLOGIA.....	118
CAPÍTULO V – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	118
1. Classificação da pesquisa	118
2. Seleção dos casos de estudo	120
3. Fonte de dados	124
4. Análise dos Dados	129

CAPÍTULO VI – ANÁLISE DOS CASOS	131
1. Análise <i>Within Case</i> de Ouro Preto.....	131
1.1. Apresentação do caso.....	131
1.2. O início do turismo em Ouro Preto.....	135
1.3. A trajetória da gestão pública do turismo em Ouro Preto.....	137
1.4. Os atores que formam a “rede” do turismo em Ouro Preto	143
1.5. Temas (<i>Issues</i>) considerados na agenda governamental de Ouro Preto	145
1.6. Temas que estão fora da agenda governamental de turismo em Ouro Preto	160
2. Análise <i>Within Case de Paraty</i>	163
2.1 Apresentação do caso.....	163
2.2 O início do turismo em Paraty	167
2.3 A trajetória da gestão pública do turismo em Paraty	170
2.4 Os atores que formam a rede do turismo em Paraty	175
2.5 Temas (<i>Issues</i>) considerados na agenda governamental de Paraty.....	177
2.6 Temas que estão fora da agenda governamental de turismo em Paraty	186
3. Análise <i>cross-case</i> entre Ouro Preto e Paraty	189
CAPÍTULO VII – CONCLUSÕES.....	194
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	198
ANEXO 1	221

INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

De forma geral, os governos apresentam duas motivações para atuarem no turismo: de um lado, os resultados econômicos, sociais e culturais gerados pelo setor e que beneficiam as localidades; de outro, as externalidades¹ negativas oriundas de um modelo de crescimento desordenado do turismo, que levam a uma série de impactos negativos que afetam sobremaneira as localidades e os seus residentes.

Entre os benefícios do turismo, destacam-se a oferta de empregos diretos e indiretos, a geração de renda e de receitas, o potencial do setor para impulsionar o desenvolvimento local em áreas com restrições a outras atividades econômicas e a sua contribuição para a valorização da cultura local e a preservação ambiental. Embora os benefícios econômicos sejam os mais visados pelos atores públicos e privados envolvidos no turismo, como evidenciado por Archer e Cooper (1998), muitos autores têm apresentado reservas quanto à natureza e ao tamanho de tais benefícios e se mostrado céticos com relação à capacidade do setor em promover o desenvolvimento, o crescimento e o bem-estar das comunidades locais.

Entre as externalidades negativas do turismo, destacam-se, entre outros, o agravamento de alguns problemas sociais, a perda ou a desvalorização da cultura local, a degradação do meio ambiente e do patrimônio público, o aumento dos preços dos produtos e serviços e a piora na qualidade de vida das comunidades residentes. Segundo Ruschmann (1997, p. 110), “o excesso de turistas conduz ao superdimensionamento dos equipamentos destinados ao alojamento, alimentação, transporte e entretenimento”, o que pode causar danos nas paisagens e nos ecossistemas.

Considerando os impactos apresentados anteriormente, defende-se a necessidade de intervenção pública no turismo, em primeiro lugar para que os interesses coletivos (e não apenas aqueles de pequenos grupos) sejam garantidos e haja distribuição equitativa tanto dos seus benefícios quanto dos seus custos sociais; em segundo lugar, porque, apesar de o setor depender de diversos serviços oferecidos pela iniciativa privada (como

¹ Neste estudo, considera-se o conceito de externalidade oriundo da Economia. Segundo Reis (2007, p.28), a externalidade, termo cunhado em 1920 pelo economista inglês Alfred Marshall em sua obra *Principles of economics*, “ocorre quando uma ação tem efeito positivo ou negativo, mas sempre não proposital sobre outra pessoa ou agente econômico, e não apropriado por quem o causa”.

os meios de hospedagem, restaurantes, agências de viagem e de transportes, entre outros), os produtos que se constituem como atrativos turísticos (como a natureza e o patrimônio material e não material) são, em grande parte, bens públicos, assim como parte da infraestrutura necessária à operacionalização desses atrativos (VELASCO, 2004).

No Brasil, a atuação pública no turismo não é exclusividade de uma ou outra esfera governamental; ao contrário, é de responsabilidade tanto dos governos locais quanto dos estaduais e nacionais (FRIDGEN, 1996; REVERTÉ; IZARD, 2010), cabendo a cada um atuar, conjunta ou isoladamente, em conformidade com as competências cabíveis à sua jurisdição. A Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art. 180, estabelece que as três esferas de governo devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 1988). Como apontado por Beni (2008), os órgãos de turismo pertencentes à esfera federal são responsáveis por formular diretrizes e coordenar planos nacionais e internacionais de turismo. Aos órgãos estaduais e locais, por sua vez, cabem tanto a criação quanto a execução dos projetos regionais e locais, respectivamente, além de atuarem na melhoria dos equipamentos necessários às áreas consideradas turísticas.

Apesar de haver consenso em torno da ideia de que a atuação do governo em todas as esferas é imprescindível e necessária ao desenvolvimento do turismo, considera-se que os governos locais devem ter atuação diferenciada na área, ainda que apoiado por outras esferas de governo. Tal consideração se deve ao fato de o local ser o “espaço de consumo do turismo” (CRUZ, 2000)² e onde, portanto, se concentram, concretamente, tanto os benefícios diretos quanto as externalidades da atividade. Na ausência de política pública de turismo, Cruz (2000, p. 9) afirma que essa atividade “se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares”.

A despeito das ações públicas em prol do turismo que vêm sendo realizadas pelos governos locais atualmente no Brasil, o que se observa a partir do conhecimento de experiências recentes é que, na maioria das vezes, os governos atuam mais fortemente

² Como apontado por Cruz (2000, p. 9), existem inúmeras formas de consumo dos territórios pelo turismo, como “os meios de transporte, de hospedagem e de restauração (estabelecimentos comerciais do ramo alimentício), o setor de agenciamento da atividade, os serviços bancários, o comércio de bens de consumo de modo geral”.

na razão de promoção dos destinos³, com vistas a potencializar os benefícios econômicos do setor. Todavia, questões relacionadas à gestão do turismo e dos seus impactos (positivos e negativos), assim como à regulação dos diferentes setores que integram esse ramo de atividade, na maioria das vezes não são consideradas objetos de ação pública, pelo menos não pelas políticas de turismo.

O estudo intitulado “Índice de Competitividade do Turismo Nacional” – realizado desde 2008 pelo Ministério do Turismo, pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE Nacional e pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), tendo como universo 65 cidades definidas pelo Ministério do Turismo (MTur) como destinos turísticos de desenvolvimento turístico no Brasil (chamados de destinos indutores) – apresenta algumas constatações sobre o cenário das políticas públicas locais de turismo. No referido estudo, 13 dimensões⁴ são analisadas e avaliadas segundo o seu nível de desenvolvimento⁵. Entre essas dimensões, tem-se a denominada “Políticas Públicas”, composta pelas seguintes variáveis: estrutura municipal para apoio ao turismo, grau de cooperação com o Governo Estadual, grau de cooperação com o Governo Federal, planejamento para a cidade e para a atividade turística e o grau de cooperação público-privada (MTur, 2014b).

Em 2014, a média nacional dos municípios nessa dimensão foi de 58,1 pontos, indicando nível de desenvolvimento considerado intermediário. Desagregando esse resultado por capitais e não capitais, observa-se que municípios não capitais possuem

³ Segundo Lohmann e Panosso Netto (2012, p. 353), um destino turístico “pode ser uma vila ou vilarejo, uma cidade, uma região, uma ilha ou, mesmo, um país inteiro. Ademais, um destino pode ser uma única localidade, um conjunto de múltiplos destinos, como parte de um *tour*, ou um destino móvel, como no caso dos cruzeiros marítimos”.

⁴ As dimensões avaliadas são: Infraestrutura geral; Serviços e equipamentos turísticos; Acesso; Atrativos turísticos; Marketing e promoção do destino; Políticas públicas; Cooperação regional; Monitoramento; Economia local; Capacidade empresarial; Aspectos sociais; Aspectos ambientais; e Aspectos culturais. Cada uma dessas dimensões é composta por um conjunto de variáveis que permitem analisá-las (MTur, 2014b).

⁵ Os municípios são classificados conforme a média adquirida em cada dimensão, numa escala que varia de 0 a 100. O primeiro nível (0 a 20 pontos) refere-se ao intervalo em que os destinos apresentam deficiência em relação a determinada dimensão; o segundo nível (21 a 40 pontos), apesar de expor uma situação mais favorável do que o anterior, ainda evidencia níveis inadequados em relação à dimensão; o terceiro nível (41 a 60 pontos) configura situação regularmente satisfatória; o quarto nível (61 a 80 pontos) revela a existência de condições adequadas para atividades turísticas; e o quinto nível corresponde ao melhor posicionamento que um destino pode alcançar em dada dimensão (81 a 100 pontos) (MTur, 2014a).

média inferior (nível 3) em relação aos municípios capitais (nível 4). Os principais aspectos considerados positivos quanto às políticas públicas dos municípios pesquisados foram: *(i)* mais da metade dos órgãos gestores do turismo compartilharam projetos com outras pastas no ano anterior ao do estudo, o que demonstra uma ação intersetorial; *(ii)* a maior parte dos municípios possui instâncias de governança local; e *(iii)* a maioria dos destinos recebeu repasse de recursos dos Governos Estadual e Federal. Entre os pontos negativos, destacam-se: *(i)* mais da metade dos municípios não possui planejamento formal do turismo; e *(ii)* menos da metade deles dispõe de uma Secretaria de Turismo ou órgão similar exclusivo para turismo ou contam com recurso próprio (MTur, 2014, p. 42).

Analisando historicamente os relatórios produzidos por esse estudo, percebe-se que muitas estruturas públicas para a gestão local do turismo (quando existentes) têm-se mostrado frágeis e com poucos recursos próprios, visto que, de forma geral, nesses anos tem havido escassez de recursos próprios ou oriundos de outros níveis de Governo para investimentos e ações no turismo (BRASIL, 2009, 2010a, 2011, 2013). Considerando a realidade dos destinos indutores no que se refere à dimensão Política Pública, pode-se, assim, apreender que muito ainda precisa ser feito para que os municípios avancem na gestão pública do turismo, sobretudo os municípios não capitais. Os aspectos positivos apresentados, embora importantes, mostram-se insuficientes diante da complexidade que envolve a atividade turística. Entretanto, os aspectos negativos confirmam a realidade da maioria dos destinos turísticos brasileiros.

Diante do exposto, acredita-se que a atuação pública local nos municípios brasileiros, apesar de necessária e fundamental, ainda é deficitária e restrita a alguns temas. Mas qual seria a explicação para esse cenário? **Neste estudo, toma-se como premissa que a atuação pública no turismo está condicionada à forma como os assuntos relacionados a essa temática são reconhecidos como questões de interesse público e ascendem às agendas governamentais de turismo, e, ainda, aos atores que fazem parte do espaço da política de turismo.**

Dado que o setor muitas vezes é visto apenas como parte do âmbito privado e envolve uma infinidade de atores com interesses diversos e conflitantes e, ainda, não é tema prioritário de governo ante a outras áreas de políticas, acredita-se que o processo de

criação de políticas públicas de turismo pode ser uma arena de disputas (de interesses, de recursos, de tempo) e de tensões. Nesse sentido, a análise em torno dos atores se faz importante em razão do papel determinante que eles assumem na formação das agendas públicas. Subirats et al. (2008) defendem que o conteúdo das políticas públicas adotadas pelo Governo é resultado da interação de vários atores (públicos e privados) que fazem parte do “espaço” de uma política.

A partir de tais reflexões, este estudo buscará responder a dois questionamentos:

- **Quais atores influenciam o processo de formação das agendas públicas de turismo?**
- **Como e em que perspectiva o turismo faz parte das agendas públicas dos governos locais?**

Esta Tese tem como objetivo geral compreender como se dá a formação de agenda das políticas públicas de turismo em âmbito local, bem como identificar quais são os diferentes atores que influenciam esse processo. Para alcançar esse objetivo, foram realizados dois estudos de caso - nas cidades de Ouro Preto-MG e Paraty-RJ, a partir dos quais se buscou: a) analisar a trajetória do turismo (enquanto atividade) e da gestão pública do turismo nas cidades pesquisadas; b) identificar os principais atores que atuam na “rede” do turismo local e o papel que desempenham na formação das agendas públicas; e c) analisar quais questões (*issues*) fazem parte da agenda pública e quais não fazem (*no issues*), tentando buscar elementos que expliquem a priorização de alguns temas e a negligência de outros.

Em busca de um caso ilustrativo em gestão pública do turismo em âmbito local, que pudesse oferecer alguns aprendizados para a análise dos casos brasileiros e, dessa forma, complementar o aporte teórico sobre políticas públicas, este estudo também apresenta e analisa o Modelo Turístico de Barcelona. Ressalta-se que objetivo dessa análise não é comparar o caso de Barcelona com os casos brasileiros, mas, sim, tentar buscar variáveis empíricas em um caso emblemático (reconhecidamente importante e bastante estudado tanto na literatura nacional quanto internacional), que possam ajudar a entender como se dá a construção das políticas de turismo. Não obstante, é preciso deixar claro que as particularidades de cada lugar podem determinar as políticas públicas adotadas pelos governos, logo, elas precisam ser levadas em consideração em qualquer análise.

A presente Tese apresenta quatro justificativas centrais. Em primeiro lugar, no âmbito da administração pública, campo do qual parte, o estudo mostra-se importante por propor analisar um tipo de política cuja natureza (econômica, em primeira instância) difere da natureza da maioria das políticas públicas analisadas para a construção dos modelos teóricos presentes na literatura de análise de políticas públicas, quais sejam as políticas sociais. As questões relacionadas às políticas de turismo, como evidenciado nas conclusões da tese de doutorado de Velasco (2002), podem ascender às agendas governamentais não como questão “problema”, ou seja, oriunda de uma situação de insatisfação social, mas como “oportunidade econômica”. Por isso, acredita-se que este estudo tem potencial para avançar em termos de ampliação dos modelos tradicionais ou, mesmo, de delimitação do seu escopo – o que se aplica ou não a determinados tipos de políticas.

Em segundo lugar, apesar da interdisciplinaridade do turismo, na literatura pesquisada sobre políticas públicas não foram encontrados muitos estudos abordando esta temática. Sem deixar de considerar os que são desenvolvidos na área de Economia, Direito, Geografia e outras, observa-se que a maioria dos estudos ainda são realizados por autores do turismo. Logo, a aplicação de um ferramental analítico de políticas públicas a um tema pouco explorado dentro da área apresenta relevância.

Em terceiro lugar, no que se refere à disciplina de turismo, tem-se a expectativa de que o estudo traga novos conhecimentos e reflexões sobre a gestão pública local do turismo. Atualmente, grande parte dos estudos brasileiros sobre políticas públicas nessa área tem como foco de análise as ações empreendidas pelo Governo Nacional, sendo ainda poucos os estudos que analisam as políticas desenvolvidas nas esferas estaduais e locais (SOLHA, 2004) e até mesmo pela inexistência dessas políticas em alguns casos.

Por fim, os benefícios econômicos do turismo ainda continuam sendo os mais estudados na literatura em geral, sobretudo pelo grande crescimento do setor nos últimos anos e sua capacidade de se sustentar mesmo em cenários de crises. Como destacado por Cruz (2000, p. 7), o “interesse pelo tema ‘turismo’ parece crescer, no país, à mesma velocidade que crescem os ‘números’ relativos à atividade”. E um dos reflexos desse interesse, segundo a autora, tem sido o aumento da produção acadêmica sobre o turismo. Hoje, acredita-se que já existe certa “saturação” dos estudos que discorrem

sobre a importância econômica do turismo, já havendo consenso na literatura especializada a respeito das suas possibilidades. Dessa forma, acredita-se que seja necessário avançar na discussão sobre as externalidades do turismo e analisar, por exemplo, como se dá a distribuição equitativa dos seus benefícios e custos, de forma a promover um modelo de desenvolvimento turístico menos desigual.

A Tese está estruturada em sete capítulos, que foram organizados em quatro partes. Na primeira é apresentado o marco teórico da área de políticas públicas que forneceu as bases para a construção do modelo teórico-analítico elaborado para este estudo. Na segunda parte, apresenta-se o que se chamou de referencial sobre o objeto, ou seja, os capítulos elaborados discorreram sobre turismo e políticas públicas de turismo, e sobre a trajetória brasileira de atuação pública na área. Ademais, no último capítulo desta parte é apresentado o Modelo Turístico de Barcelona como um caso ilustrativo em gestão pública do turismo. Na terceira parte são apresentados os procedimentos metodológicos adotados no estudo e na última parte, os resultados, discussões e conclusões.

PARTE 1 – O MARCO TEÓRICO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO I – COMPREENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Políticas públicas: origem, conceitos e tipologias

Neste capítulo, buscou-se compreender em que consistem as políticas públicas (conceito, finalidade, tipologias), assim como a análise de políticas públicas. E, a partir da contribuição dos principais autores da área, faz-se o esforço de demarcar as lentes teóricas que serão utilizadas para a compreensão dos casos empíricos.

A origem dos estudos sobre políticas públicas se deu nos Estados Unidos (EUA), tendo como foco a análise das decisões e ações empreendidas pelas autoridades governamentais (MENY; THOENIG, 1992; SOUZA, 2006). Parsons (2007) afirma que foi naquele país que houve enfoque mais unificado (separado de outros campos) para o estudo dos problemas públicos e das políticas públicas.

Uma das definições de políticas públicas mais conhecidas e citadas por diversos autores é a que foi apresentada por Thomas Dye, em 1972, na primeira edição do seu livro *Understanding Public Policy*. Para esse autor, a política pública é “tudo que um governo decide fazer ou não fazer” e pode: “regular o comportamento da sociedade, organizar burocracias, distribuir benefícios, extrair impostos ou todas essas coisas ao mesmo tempo” (DYE, 2002, p. 1 – tradução da autora). Na visão de Howlett et al. (2013), embora a definição de Dye (2002) analiticamente pareça simples, uma vez que confere o mesmo tratamento a todo comportamento governamental, ela apresenta três pontos centrais que devem ser considerados.

Primeiramente, que o Governo é o agente primário da formulação de políticas, pois é ele quem toma as decisões oficiais em nome dos cidadãos. Ainda que atores não governamentais possam influenciar as decisões políticas e, muitas vezes, ficar responsáveis pela sua implementação, suas ações não podem ser consideradas uma política pública. Em segundo lugar, a formulação de política envolve uma decisão deliberada, tomada por políticos eleitos e outros funcionários do governo, a respeito de

fazer ou não alguma coisa com relação a um problema público, ou seja, toda política pública implica decisão, ainda que seja de não atuação. Por fim, a política pública representa uma ação consciente/intencional de um governo. Isso quer dizer que os efeitos não intencionais de uma decisão do governo não deve ser considerada uma política pública e, sim, um subproduto seu não esperado.

Hogwood e Gunn (1984) também consideram que uma política pública envolve uma decisão a ser tomada pelas autoridades públicas. Na tentativa de caracterizá-la, os autores apresentam como seus elementos constitutivos: (i) uma série de padrões de decisões relacionadas, influenciadas por pessoas, grupos e organizações; (ii) seu processo de elaboração envolve vários subprocessos ao longo de um tempo; (iii) seus objetivos e propósitos geralmente identificados durante a sua concepção podem sofrer alterações ao longo do tempo ou ser definidos posteriormente; (iv) envolve tanto uma ação quanto uma inação, e a inação pode contribuir para o resultado de uma política; (v) seu estudo demanda uma compreensão do comportamento, dentro e entre as organizações; e (vi) para ser considerada pública uma política deve ter sido gerada ou processada no âmbito governamental.

Assim como Dye (2002) e Hogwood e Gunn (1984), Mèny e Thoenig (1992) também consideram que uma política pública deve ser uma ação realizada por autoridades governamentais. Para esses autores, “uma política pública se apresenta como um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou em um espaço geográfico” (MÉNY; THOENIG, 1992, p. 90).

Apesar de os autores considerarem, em sua maioria, as decisões de políticas públicas como tomadas por autoridades públicas, destaca-se que o conceito de “público” tem sofrido modificações ao longo do tempo. Conforme Frederickson (1999), se antes, na administração pública tradicional, seu significado era “governo”, na gestão pública contemporânea o “público” também passou a incorporar diversas organizações não governamentais que possuem contrato de prestação de serviços públicos com o governo e organizações consideradas “quase governamentais”, no que se refere ao relacionamento com os cidadãos (KETTL, 1993 *apud* FREDERICKSON, 1999, p. 703). Subirats et al. (2008, p. 62) chamam de “paraestatais” ou “parapúblicos” aqueles atores considerados privados, mas que exercem algumas prerrogativas delegadas pelo Estado. Tais atores também fazem parte do sistema político-administrativo e, por isso, podem ser considerados públicos.

Subirats et al. (2008) propõem uma definição mais “operacional” para as políticas públicas, a qual considera a participação de atores não públicos nas decisões de políticas. Para esses autores, a política pública pode ser entendida como:

(...) uma série de decisões ou de ações intencionalmente coerentes, tomadas por **diferentes atores, públicos e, às vezes, não públicos** – cujos recursos, vínculos institucionais e interesses variam – a fim de resolver de maneira pontual um problema politicamente definido como coletivo. Esse conjunto de decisões e ações dá lugar a atos formais, com um grau de obrigatoriedade variável, tendendo a modificar a conduta de grupos sociais que, se supõe, originam o problema coletivo a resolver (grupos objetivos), no interesse de grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão (benefícios finais) (SUBIRATS et al., 2008, p. 38 – tradução e grifo da autora).

Nessa definição, esses autores apresentam e distinguem os vários elementos que compõem a política pública, quais sejam: *solução de um problema público* – reconhecimento de uma situação de insatisfação social, cuja solução requer uma ação do governo; *existência de grupos-objetivo na origem do problema público* – uma política busca modificar ou orientar a conduta de grupos específicos; *coerência ao menos intencional* – uma política parte de uma base conceitual, que será aplicada para a solução de um problema público; *existência de diversas decisões e atividades* – a política pública constitui um conjunto de ações, que vão além de uma única decisão; *programa de intervenções* – as políticas são formadas por decisões concretas e individualizadas que resultam em uma ação, mas que tem continuidade em outras ações; *papel-chave dos atores públicos* – em uma política pública, os tomadores de decisão são atores integrados ao sistema político-administrativo, ou atores privados, “que possuem a legitimidade necessária para decidir ou atuar com base em uma representação juridicamente fundada” (SUBIRATS et al., 2008, p. 43); *existência de atos formais* – uma política pública supõe que a decisão tomada seja implementada. Porém, as não decisões (também consideradas como política pública por Dye (2002)), se vierem acompanhadas de decisões formais paralelas, podem, da mesma forma, ser consideradas uma política; *natureza mais ou menos obrigatória das decisões e atividades* – as políticas públicas atualmente podem ser tanto incentivadoras quanto coercitivas (SUBIRATS et al., 2008., p. 40-43 – tradução da autora).

Observa-se que a definição apresentada pelos citados autores aponta que uma política pública é criada para resolver um problema público reconhecido como tal nas agendas governamentais, sendo esse problema “uma situação da realidade social julgada

politicamente como inaceitável” (SUBIRATS et al., 2008, p. 33). Mas, como apontado por Anderson (1988 *apud* LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 135), “elaborar uma política não significa apenas resolver problemas; significa igualmente construir problemas”.

Meny e Thoenig (1992) apontam que há grande variedade de classificações possíveis para as políticas públicas. Por exemplo, a classificação pode se dar tomando como base critérios formais ou institucionais (nacionais, locais, intergovernamentais); ou em função dos grupos de sujeitos que recebem a atuação dessas políticas. Uma classificação para as políticas públicas bastante citadas na literatura norte-americana é a proposta por Lowi em 1964, em seu artigo *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory* (MENY; THOENIG, 1992; VILLANUEVA, 1992; SOUZA, 2006).

A classificação proposta por Lowi (1964) tem como base o impacto real ou o esperado (tanto em termos de custos quanto de benefícios) das políticas públicas sobre a sociedade, diferentemente das classificações em torno de uma temática (como política de saúde, política de educação e outras) (LOWI, 1964). Assim, esse autor identificou, inicialmente, três tipos diferentes de política, quais sejam: políticas distributivas, políticas regulatórias e políticas redistributivas.

As políticas distributivas, segundo Lowi (1964), são aquelas em que os recursos são facilmente desagregados e repartidos em pequenas unidades, sendo independentes e livres de qualquer regra geral. Essas políticas, por envolverem decisões muito individualizadas, poderiam nem ser vistas como políticas, a menos que consideradas em conjunto. Souza (2006, p. 28) define as políticas distributivas como:

Decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.

Conforme Lowi (1964), as políticas regulatórias, assim como as distributivas, também podem gerar impactos individuais. Contudo, não podem ser desagregadas em tantas unidades (aplicação em organizações e indivíduos específicos) como as políticas distributivas, e as decisões são regidas por regras gerais. Uma decisão regulatória implica escolher diretamente a quem será “cedido” algo ou a quem será “privado” de

algo. Os mais afetados por essas políticas são os setores básicos da economia (LOWI, 1964).

Para Lowi (1964), as políticas redistributivas causam impactos muito mais amplos que os outros tipos de políticas. Meny e Thoenig (1992, p. 100 – tradução da autora) afirmam que nas políticas redistributivas “o poder público dita critérios que dão acesso a vantagens, e esse acesso não se confere a casos ou sujeitos designados especialmente, mas a classe de casos ou de sujeitos”. Destaca-se que o Estado apenas dita as condições gerais para essas vantagens, porém sem designar quem será beneficiado ou prejudicado (MENY; THOENIG, 1992). Segundo Souza (2006, p. 28), “fazem parte deste tipo de política “as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário (...)”.

A respeito da classificação apresentada anteriormente, Lowi (1964) afirma que:

Áreas de políticas ou de atividade governamental constituem arenas reais de poder. Cada arena tende a desenvolver sua própria estrutura política característica, o processo político, as elites e as relações de grupo (LOWI, 1964, p. 689 – tradução da autora).

Em 1972, no seu artigo intitulado *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, Lowi (1972) reelaborou a classificação apresentada anteriormente, a partir da consideração da variável “coerção” como critério/aspecto aplicável por uma política para a sua efetiva implementação (LOWI, 1972; VILLANUEVA, 1992; SUBIRATS; GOMÀ, 1998). Partindo desse ponto, um novo tipo de política foi identificado – a “política constitutiva”. Segundo Meny e Thoenig (1992, p. 100 – tradução da autora), em uma política constitutiva “a ação pública define as regras sobre as normas acerca do poder”, a exemplo da introdução de reformas institucionais ou administrativas na constituição. Conforme Villanueva (1992, p. 34 – tradução da autora), as políticas constitutivas “ampliam ou diminuem a jurisdição governamental, alteram em maior ou menor grau o exercício dos direitos dos cidadãos e restringem ou aumentam as opções de ação privada ou pública”.

Meny e Thoenig (1992, p. 99 – tradução da autora), baseando-se nos trabalhos de Lowi (1964) e Salisbury (1968), afirmam que as políticas podem ser classificadas de duas maneiras: analisando se a coerção é exercida diretamente ou com coação sobre o sujeito

ou de maneira indireta e suave; ou analisando se a coerção alcança o sujeito, limitando sua autonomia, ou se é exercida por meio de uma pressão sobre o seu entorno. A Figura 1, extraída de Meny e Thoenig (1992, p. 99), apresenta como é e de que maneira é exercida a coerção em cada tipo de política proposta na classificação de Lowi (1964 e 1972).

		A coerção pública se exerce...	
		...diretamente sobre o comportamento dos afetados	...sobre o entorno do comportamento dos afetados
A coerção pública é...	...indireta, distante	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	...direta, imediata	Políticas regulatórias	Políticas redistributivas

Figura 1 - Tipologia das políticas públicas baseadas na coerção (segundo Lowi, 1964).
 Fonte: MENY; THOENIG (1992, p. 99 – tradução da autora).

Meny e Thoenig (1992, p. 101) também apresentam uma tipologia de políticas públicas, tomando-se como base “a maneira que os sujeitos reagem, percebem e antecipam a substância de uma ação governamental”. Segundo esses autores, uma política pública implica tanto custos quanto benefícios, porém os afetados consideram mais importantes os custos e benefícios que os atingem individualmente e no curto prazo (de forma concentrada) do que aqueles que os atingem coletivamente e no médio prazo (de forma difusa).

Entendida a origem da política pública, seus conceitos, elementos constitutivos e tipologias, passa-se à discussão sobre a análise de políticas públicas.

2. Análise de políticas públicas

Segundo Dye (2002, p. 1 – tradução da autora), a análise de uma política pública (*Policy Analysis*) busca responder a três questões: “O que o Governo faz? Por que ele faz? e Que diferença isso faz?”. Como destacou Parsons (2007), a análise de política pública permite: descrever a política, identificando o que o governo está ou não fazendo nas

diversas áreas nas quais ele deve atuar; indagar sobre as causas ou determinantes de uma política pública, identificando os efeitos das instituições políticas, processos e comportamentos nas políticas públicas, bem como das forças sociais, econômicas e culturais na sua formação; e compreender as consequências ou impactos da política nas instituições e processos políticos, assim como nas condições da sociedade (o que é chamado de avaliação de políticas).

Subirats et al. (2008, p. 19) apresentam três escolas tradicionais de análise de políticas públicas, que basicamente se definem em função das perspectivas teóricas e normativas nas quais se localizam os diversos autores, quais sejam: a corrente de pensamento que relaciona “a análise de políticas públicas e a Teoria do Estado”; a corrente que tem como foco o “funcionamento da ação dos poderes públicos”; e a corrente que tem como foco “a avaliação dos resultados e efeitos das políticas públicas”.

A primeira corrente, segundo esses autores, congrega um grupo de estudiosos que consideram que seja possível compreender a ação pública por meio da análise de políticas. Para os referidos autores, esse enfoque, que poderia ser considerado europeu, agrega diferentes escolas de pensamento, as quais são classificadas por Meny e Thoenig (1989, p. 67 *apud* SUBIRATS et al., 2008, p. 20), conforme três modelos teóricos.

O primeiro situa-se em uma perspectiva pluralista e concebe o Estado como uma espécie de “janela” para o atendimento de todas as demandas sociais. Sob essa ótica, a ausência de uma política poderia indicar a falta de um problema a resolver. Contudo, Subirats et al. (2008) consideram que essa ausência de política pode ser explicada nem tanto pela falta de caracterização de uma situação em problema, mas também pela existência de “bloqueios ou ações corporativas ou privadas que tratam de controlar esse setor e evitar, assim, a atuação dos poderes públicos” (SUBIRATS et al., 2008, p. 20 – tradução da autora). O segundo modelo considera o Estado um instrumento a serviço de uma classe social ou de grupos específicos. Nesse modelo, um problema social torna-se público, principalmente, quando ele é de interesse das classes dominantes ou de elites (SUBIRATS et al., 2008, p. 20). E o terceiro modelo apresentado por Meny e Thoenig (1992) tem como enfoque a distribuição de poder entre os atores e a interação ocorrida entre eles. Especificamente, os aspectos analisados são a “representação e a organização dos diferentes interesses setoriais ou das distintas categorias de atores (...)” e a as

organizações e regras institucionais nas quais essa interação se enquadra (SUBIRATS et al., 2008, p. 20 – tradução da autora).

Baseando-se em Dente (1985, 1993) e em Subirats (1989) e Gomà-Subirats (1998, p. 2136), Subirats et al. (2008) afirmam que a segunda escola busca compreender como se dá o funcionamento da ação pública, utilizando-se da análise de políticas como meio para compreender como opera ou como se dá a lógica de ação pública (do Estado), além de permitir, de maneira mais ampla, compreender os âmbitos de convivência coletiva. Quatro grandes autores marcaram essa escola, são eles⁶: Laswell (1951), Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1965).

Algumas perspectivas científicas que fazem parte dessa corrente são:

A ciência administrativa, as ciências da complexidade (especialmente da análise de sistemas), a sociologia da decisão pública e, de maneira mais geral, a sociologia da ação coletiva, as ciências econômicas e as ciências da informação (SUBIRATS et al., 2008, p. 22 – tradução da autora).

Por fim, a terceira escola, segundo Subirats et al. (2008, p. 25 – tradução da autora), “tenta explicar os resultados da ação pública e seus efeitos na sociedade, baseando-se nos objetivos que perseguem e, ou, em seus efeitos indiretos ou não previstos”. Trata-se, portanto, de uma perspectiva voltada para a prática de estudos em avaliação.

Segundo Howlett et al. (2013), historicamente uma das maneiras mais utilizadas para simplificar a elaboração de uma política (*policy-making*), para fins analíticos, foi pensá-la como um processo, isto é, como um conjunto de estágios inter-relacionados, por meio dos quais os temas políticos (*policy issues*) e as deliberações se dão de forma mais ou menos sequencial, desde os “insumos” (problemas) até os “produtos” (políticas). Como

⁶ Laswell foi um dos primeiros autores a proporem a divisão do processo de políticas públicas em etapas e quem introduziu a expressão *Policy Analysis* (PARSONS, 2007). Simon (1957) foi quem introduziu a ideia de racionalidade limitada dos decisores públicos, a qual se constituiu como importante contribuição teórica para o estudo da tomada de decisões (PARSONS, 2007; SOUZA, 2006). Lindblom é conhecido por apontar o “incrementalismo” como alternativa ao enfoque racional proposto por Simon e outros autores (PARSONS, 2007; SOUZA, 2006). Esse autor rejeitava a ideia de que pensar o processo de políticas públicas em “etapas” ou relações “funcionais” contribuiria para o seu estudo (PARSONS, 2007, p. 56 – tradução da autora). Easton propôs o modelo de “sistema político”, que indica a existência de uma “relação entre formulação de políticas públicas, os resultados destas e seu ‘entorno’ mais amplo” (PARSONS, 2007, p. 59 – tradução da autora).

já evidenciado, a ideia de simplificar a *policy making* em um processo de vários estágios foi mencionada pela primeira vez nos trabalhos iniciais de Harold Laswell (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SOUZA, 2006). Esse processo sequencial de estágios de uma política pública é comumente chamado de ciclo político (*policy cycle*).

Laswell dividiu o processo da política pública em sete estágios, quais sejam: (1) Informação (*Intelligence*); (2) Promoção; (3) Prescrição; (4) Invocação; (5) Aplicação; (6) Término; e (7) Avaliação (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; JANN; WEGRICH, 2007; HOWLETT et al., 2013). Embora essa proposição de Laswell tenha sido contestada por vários autores, especialmente por considerar o término da política antes de sua avaliação, ela é tida como bem-sucedida, enquanto estrutura básica de análise para o campo de estudos políticos. Além disso, o modelo de Laswell tornou-se um ponto de partida para o desenvolvimento de várias tipologias do processo político (JANN; WEGRICH, 2007). Pode-se dizer que a maioria dos estudos hoje sobre as políticas públicas possui uma abordagem “etapista”, demarcando sempre de onde (qual etapa) se está partindo uma investigação, a exemplo desta própria Tese.

Atualmente, aqueles autores consideram, ao menos, seis estágios presentes no processo de políticas públicas, embora possam apresentar nomenclaturas diferentes, dependendo do autor, quais sejam: formação de agenda (*agenda-setting*); formulação da política (*policy formulation*); tomada de decisão (*decision making*); implementação (*implementation*); e avaliação (*evaluation*) (JANN; WEGRICH, 2007; HOWLETT et al., 2013).

Conforme Howlett et al. (2013), a formação de agenda “(...) se refere ao processo pelo qual os problemas chegam à atenção dos governos”; a formulação corresponde “(...) ao modo como as propostas de política são formuladas no âmbito governamental”; o estágio de tomada de decisão se refere ao “(...) processo pelo qual os governos adotam um curso de ação ou não ação”; o estágio da implementação corresponde “(...) ao modo pelo qual os governos dão curso efetivo a uma política”; e, por fim, o estágio de avaliação “(...) se refere aos processos pelos quais tanto os atores estatais como os societários monitoram os resultados das políticas, podendo resultar daí em uma reconceituação dos problemas e das soluções político-administrativas” (HOWLETT et al., 2013, p. 14-15).

O modelo de Ciclo Político, não como base teórica, mas como esquema para a análise dos processos da política pública, é bastante utilizado tanto na literatura nacional quanto internacional, e essa utilização apresenta vantagens e desvantagem. Como uma das vantagens mais significativas, Howlett et al. (2013, p. 16) apresentam que o modelo:

Facilita o entendimento de um processo multidimensional por meio da desagregação da complexidade do processo em um número indeterminado de estágios e subestágios, em que cada um deles pode ser investigado isoladamente ou em termos de sua relação com cada um ou com todos os demais estágios do ciclo.

Apesar dessa vantagem, esses mesmos autores afirmam que, enquanto o desdobramento da política em estágios simplifica a sua análise, esse procedimento não considera todas as complexidades presentes em cada um ou, mesmo, no ciclo político como um todo. Baseando-se em Jenkins-Smith e Sabatier (1993) e Howard (2005), Howlett et al. (2013) apresentam como principal desvantagem do modelo o fato de ele considerar que os problemas públicos são resolvidos de maneira sistemática e linear, o que não acontece na prática. Na realidade, esse processo é dinâmico, e raramente o processo de uma política evolui sequencialmente, com demarcações claras de seu começo e término, pois as políticas constantemente são revistas, controladas, modificadas e até mesmo canceladas (JANN; WEGRICH, 2007). Frey (2000) afirma que em todas as fases do ciclo político existem processos de aprendizagem política e administrativa, portanto a avaliação da política não deve ser feita somente no final de sua implementação, como sugere o modelo. Esse mesmo autor ressalta que o modelo do ciclo político seria o tipo ideal de uma política pública, mas na prática ele não se concretiza da mesma forma.

Mesmo considerando todas as críticas ao modelo de ciclo político, optou-se por demarcar um momento do processo da política (a partir de um pensamento esquemático e não sistemático) para ser analisado em profundidade, qual seja, a formação de agenda. Porém, destaca-se que, ao considerar o ciclo político como um modelo analítico, não se postula que existe necessariamente relação sequencial e causal entre todas as suas etapas. Ao contrário, considera-se que uma nova política pode surgir em qualquer tempo, inclusive como fruto de uma política que já está sendo implementada, pois os obstáculos gerados ou até mesmo seus efeitos colaterais podem demandar uma nova política sem que esta necessariamente passe pelas etapas anteriores (JANN; WEGRICH,

2007). Diante do exposto, no capítulo a seguir discorre-se sobre o processo de formação de agenda das políticas públicas.

CAPÍTULO II – A FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, buscou-se discorrer sobre o processo de formação de agenda de políticas públicas que, no entender deste estudo, vai desde o momento do reconhecimento do problema público até o momento em que este consegue chamar a atenção dos decisores públicos e ascende à agenda governamental. Assim, espera-se que a literatura apresentada possa oferecer subsídios para a compreensão de como o tema turismo é reconhecido como questão de interesse público e passa, ou não, a fazer parte das agendas dos governos locais dos casos estudados.

A formação de agenda é considerada a etapa mais crítica da formulação de políticas públicas, uma vez que o que acontece nesse momento (considerado pré-decisório) pode ter impacto decisivo em todo o processo político, assim como nos seus resultados (HOWLETT et al., 2013). Segundo Elder e Cobb (1993, p. 7 – tradução da autora),

(...) por formação de agenda se entende o processo por meio do qual certos problemas ou questões chegam a chamar a atenção séria e ativa do Governo como possíveis assuntos de política.

Na visão desses autores, esse é um processo importante por dois motivos: primeiro, porque há limitação na capacidade das autoridades públicas de prestarem atenção a todos os assuntos que surgem; e, depois, porque os problemas de políticas públicas não são dados antecipadamente; ao contrário, eles resultam de definições. Conforme Villanueva (1993), problemas de diversas naturezas e com graus diferentes de impactos às pessoas estão em busca de atenção dos governos e de soluções. Enquanto alguns desses problemas são de interesse geral, outros são de interesse particular (VILLANUEVA, 1993).

Nelson (1993) propõe quatro etapas analiticamente distintas para a formação de uma agenda pública: a primeira é o “reconhecimento do assunto”, que traduz momento em que se considera, pela primeira vez, que uma questão representa um tema potencial para um programa de ação; a segunda é a “adoção do assunto”, momento de decidir se o assunto será respondido ou não; a terceira é a “priorização do assunto”, momento de reorganizar a agenda para dar lugar a um novo tema; e, por fim, a “manutenção do assunto”, que se trata da condição necessária para que esse seja objeto de decisão de políticas (NELSON, 1993, p. 109-110).

Downs (1993) defende a ideia de que os assuntos possuem um ciclo de atenção (*issue attention cycle*). Para ele, um problema surge, chama a atenção por determinado tempo e depois desaparece (tendo ou não já encontrado uma solução). A origem do ciclo de atenção está na “natureza de certos problemas nacionais e na maneira como os meios de comunicação massiva interagem com o público” (DOWNS, 1993, p. 142 – tradução da autora). Segundo Downs (1993, p. 142-145), o ciclo de atenção de um problema é composto por cinco etapas (geralmente sequenciais), cujos tempos podem variar em função do problema envolvido. São elas:

- 1) “A etapa anterior ao problema” – Quando, apesar de existir uma situação indesejável, ela ainda não foi capaz de atrair a atenção pública. Downs (1993, p. 142 – tradução da autora) afirma que, na maioria das vezes, “as condições objetivas do problema são piores na etapa que precede ao momento em que o público começa a se interessar pelo problema”.
- 2) “A descoberta alarmante e o entusiasmo eufórico” – Uma série de acontecimentos pode fazer que o público se dê conta repentinamente de um aspecto ruim de um problema particular e se alarme. Então, começa na sociedade um entusiasmo para que o problema possa ser solucionado em um prazo relativamente curto.
- 3) “A percepção do preço do progresso” – Considera-se que o custo para se solucionar um problema é muito alto, pois é necessário gastar muito dinheiro e sacrificar a população. O público, então, começa a perceber que parte dos problemas pode se dar em função de arranjos que beneficiam somente a uma parte da população.
- 4) “A diminuição gradual da intensidade de interesse do público” – Quando as pessoas começam a se dar conta de que será difícil resolver o problema, podem surgir três reações: algumas podem desanimar, outras deixam de refletir sobre os problemas porque se sentem ameaçadas e outras acabam se cansando do problema. Tais reações fazem que as pessoas aos poucos deixem de prestar atenção ao problema e comecem a considerar outros.
- 5) “A etapa posterior ao problema” – Como o problema não ocupa mais a atenção das pessoas, ele cai em esquecimento. Além disso, o assunto já não possui a mesma relação com a atenção pública de antes. As instituições, programas e

políticas criadas para tentar resolvê-lo provavelmente continuam atuando, pois geralmente são duradouras.

Kingdon (2006a) apresenta dois tipos de agenda: a agenda governamental e a agenda de decisão. A primeira refere-se à “lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em dado momento” (KINGDON, 2006a, p. 222). Essa lista varia de acordo com os diferentes setores e pode ser mais especializada ou geral. Já a agenda de decisão se refere à “lista dos assuntos dentro da agenda do governo encaminhada para deliberação” (KINGDON, 2006a, p. 222). Cobb e Elder (1971) também classificam as agendas em dois tipos: a agenda sistêmica e a agenda institucional (que também pode ser chamada de agenda governamental ou, ainda, de agenda formal). A definição de agenda sistêmica apresentada pelos autores é semelhante à de agenda governamental definida por Kingdon. Segundo esses autores, ela mesma se refere à:

Todas as questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras de atenção pública e como envolvendo questões no âmbito da jurisdição legítima da autoridade governamental existente (COBB; ELDER, 1971, p. 98).

Já a agenda institucional é definida como o conjunto de itens que serão considerados efetivamente pelos decisores políticos (COBB; ELDER, 1971). Tal definição também é semelhante à de agenda de decisão apresentada por Kingdon (2006). Na seção a seguir, apresenta-se um dos modelos mais utilizados na literatura para a análise do processo de formação de agenda, o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams) proposto por John W. Kingdon (1995) em seu livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (CAPELLA, 2004, 2005, 2008; SIMIELLI, 2008; PERDICARIS, 2009; WEIERS, 2011; SEGATTO, 2011; AMARO, 2012; ROCHA, 2012). Apesar de conter algumas limitações, o modelo proposto por Kingdon (1995) foi escolhido como o referencial básico para a análise do objeto de estudo proposto nesta Tese, qual seja o processo de formação de agendas de políticas públicas de turismo.

Denota-se que outros dois modelos que também têm sido utilizados para a análise do processo de formação de agenda é o modelo de Equilíbrio Pontuado ou Equilíbrio Interrompido (*Punctuated Equilibrium*) proposto por Baumgartner e Jones (1993) (CAPELLA, 2004, 2005) e o Modelo de Coalizão Advocatória (*Advocacy Coalition*), proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) (SIMIELLI, 2008; SEGATTO, 2011).

Em síntese, o modelo de Equilíbrio Interrompido busca analisar a dinâmica política, com foco nos mecanismos que levam às mudanças (BAUMGARTNER; JONES, 2012). Tais mudanças são geradas quando longos períodos de estabilidade de uma política são interrompidos por períodos de instabilidade (SOUZA, 2006, p. 33). É nesse momento que são realizadas mudanças nas agendas governamentais. O modelo permite compreender por que um sistema político tanto pode agir de forma incremental, como passar por mudanças rápidas e radicais nas políticas públicas (CAPELLA, 2005; SOUZA, 2007).

Também de forma resumida, o modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) busca compreender o processo de mudança política durante um período de tempo e os principais fatores que causam essas mudanças. Esse modelo tem como foco de análise a interação das elites políticas dentro de uma comunidade política/subsistema para tentar responder às mudanças socioeconômicas e às condições da política. Especificamente, concentra-se na maneira pela qual as elites de diferentes coalizões advocatórias alteram gradualmente os seus sistemas de crença ao longo do tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Tais coalizões são definidas como a junção de “atores de organizações públicas e privadas, de diferentes níveis de governo, que compartilham crenças políticas e procuram realizá-las, influenciando o comportamento de várias instituições governamentais” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 212 – tradução da autora). A seguir, discorre-se sobre o modelo que será utilizado como marco de referência para esta Tese.

2.1 O processo de formação de agenda por Kingdon

O modelo proposto por Kingdon para a análise do processo de formação de agenda (*agenda-setting*) de uma política pública é conhecido como *Multiple Streams* – traduzido como “Múltiplos Fluxos” (CAPELA, 2005) ou “Múltiplas Correntes” (SOUZA, 2006). Ele foi originalmente aplicado nas áreas de saúde e transporte do governo federal norte-americano (ZAHARIADIS, 1999 *apud* CAPELLA, 2008).

O Modelo de Múltiplos Fluxos se originou do “Modelo Lata de Lixo” (*Garbage Can Modelo*) – proposto por Cohen, March e Olsen (1972), o qual segundo os autores, foi

concebido para a análise de organizações ou (situações de decisões) – chamadas de “anarquias organizadas”, que se caracterizam por três aspectos: preferências problemáticas; tecnologia não muito clara e participação fluída. Elder e Cobb (1993) afirmam que esse modelo se apresenta como de grande utilidade para entender o processo de formação de agenda, pois as “decisões são vistas como o resultado de uma confluência de quatro correntes relativamente independentes: as pessoas, os problemas, as soluções e as oportunidades de escolha” (ELDER; COBB, 1993, p. 82 – tradução da autora).

Em seu estudo, Kingdon (2006a) apresenta a seguinte definição de agenda:

A lista de temas ou problemas que são alvo em um dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades (KINGDON, 2006a, p. 222).

Segundo esse autor, o “estabelecimento de uma agenda” é uma das quatro etapas que integram o processo de formulação de políticas públicas, do qual também fazem parte as etapas de “(...) a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no legislativo ou decisão presencial; e a implementação dessa decisão” (KINGDON, 2006a, p. 221).

Esse autor centra sua análise nas duas primeiras etapas do processo da formulação de políticas públicas, que ele denomina pré-decisórios – o estabelecimento da agenda (*agenda-setting*) e especificação das alternativas (*policy formulation*) (KINGDON, 2006a). Para Kingdon (2006a), estabelecer uma agenda significa selecionar alguns temas dentro de um conjunto maior de temas, para que seja produzida uma lista sobre a qual as autoridades irão concentrar sua atenção. Na etapa de especificação de alternativas, que Kingdon (2006a) considera como uma fase distinta, o conjunto de alternativas possíveis é reduzido a um grupo menor, a partir do qual são escolhidas aquelas que irão passar por uma decisão final (a terceira etapa do processo de formulação de políticas proposto por esse autor). Kingdon (2006a, p. 223) considera que, do ponto de vista analítico, é importante fazer a distinção desses dois primeiros processos da política porque “em grande parte da literatura atual ‘o estabelecimento da agenda’ se refere a ambos os processos, não fazendo distinção clara entre agenda e alternativa”.

Neste estudo, considerando as definições de Kingdon, as duas etapas apresentadas por ele também são interpretadas como distintas, com dinâmicas próprias e não necessariamente sequenciais. Nesse sentido, dado o objetivo da tese, optou-se por analisar em profundidade apenas o processo de estabelecimento da agenda.

Ao analisar especialmente o processo de “estabelecimento de agenda”, Kingdon busca responder à seguinte questão: “como as agendas governamentais são estabelecidas?” (KINGDON, 2006, p. 225). A intenção desse autor é entender por que alguns temas são priorizados pelo governo, enquanto outros são negligenciados (KINGDON, 2006b). Para esse autor, a resposta sobre como as agendas governamentais são estabelecidas está centrada em três explicações: “problemas, política e participantes ‘visíveis’” (KINGDON, 2006b, p. 225). A seguir, discorre-se sobre cada uma dessas explicações.

- **Problemas**

Kingdon (2006b) afirma que, em determinados momentos, alguns problemas podem receber mais atenção por parte das autoridades governamentais do que outros. Isso pode ser explicado tanto em função dos meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações quanto de como essas situações foram definidas como problema. Apresenta três maneiras, por meio das quais as situações se tornam conhecidas pelas autoridades governamentais. São elas: 1) indicadores, que podem tanto indicar determinada situação problemática quanto a sua magnitude; 2) evento-foco, como um desastre ou uma crise, que chama a atenção para algumas situações mais do que para outras. Nesse caso, é preciso que tal evento esteja acompanhado de indicação mais precisa, para que não receba atenção passageira; e 3) *feedback* de programas existentes, seja formal (como de avaliação) ou informal (como as reclamações que chegam até os governos).

Em relação a como as situações são definidas como problemas e se tornam prioridade, Kingdon (2006b) afirma que as pessoas devem acreditar que é preciso fazer algo para mudá-las. Para esse autor, as situações são definidas como problemas por pessoas dentro e fora do governo nos seguintes casos: 1) quando colocam em cheque valores importantes; 2) quando, em comparação com outros países ou unidades relevantes, se tornam um problema; ou 3) quando são classificadas (percebidas) em uma categoria em vez de outra, o que pode afetar o tratamento que será dado ao problema.

Kingdon (2006b) destaca que o fato de um problema passar a fazer parte da agenda governamental não significa dizer que ele será objeto de decisão política, ou seja, pode não haver política pública para solucionar um problema identificado, e isso não é incomum. Esse autor apresenta cinco situações em que um problema pode desaparecer da agenda: 1) em primeiro lugar, o governo pode decidir não tratar do problema, voltando sua atenção para outra questão (algo já pode estar sendo feito para resolver o problema ou há frustração por não conseguir levar o problema para uma agenda de decisão, mesmo empreendendo esforços para tal); 2) as situações que inicialmente foram alvo de atenção podem mudar com o passar do tempo e perder importância; 3) as pessoas podem se acostumar a conviver com a situação antes vista como “problemática” e não mais lhe conferir esse *status*; 4) situações podem se tornar prioritárias em dado momento e fazer que outras deixem de ser consideradas; e 5) algumas situações podem apresentar ciclos de atenção, ou seja, em alguns momentos podem ser consideradas problemas e em outros não.

Para o autor, quanto mais importante for o problema, maior será a sua chance de ascender à agenda governamental. Uma vez que o problema é definido como urgente, os chamados empreendedores de política (*policy entrepreneurs*) – ou seja, aqueles que “investem” nas políticas públicas”, exercem papel fundamental para que ele seja alvo de atenção das autoridades governamentais (KINGDON, 2006b, p. 228). Para tanto, esses atores “alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer que essas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles” (KINGDON, 2006b, p. 228).

- **Política**

A segunda explicação dada por Kingdon (2006b) para compreender como são estabelecidas as agendas governamentais é a política. Para esse autor, “independentemente do reconhecimento de um problema ou do desenvolvimento de propostas de políticas, eventos políticos fluem de acordo com dinâmicas e regras próprias” (KINGDON, 2006, p. 229). Como exemplo, o autor cita que uma agenda pode mudar com a eleição de um novo governo, que tende a considerar como prioridade as suas concepções de problemas e as suas próprias propostas; novas iniciativas são mais difíceis de serem incorporadas num ambiente nacional mais conservador e mais fáceis

em ambiente mais tolerante; e grupos de interesses podem tanto dificultar que algumas questões sejam consideradas quanto exercer pressão para a consideração de outras, relacionadas às suas próprias demandas.

Na dinâmica da política, Kingdon (2006b) afirma que o consenso em torno do reconhecimento e consideração do problema é atingido por meio de negociação, por exemplo: “criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações ou, então, fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação” (KINGDON, 2006b, p. 229). Para esse autor, uma questão ganha mais força para ser considerada numa agenda quando há vontade nacional e eleições do que quando os grupos de interesses tentam formar a agenda de acordo com as suas preferências.

- **Participantes “visíveis”**

Por fim, Kingdon (2006b) apresenta os participantes “visíveis” como explicação sobre como um tema se estabelece na agenda. Para esse autor:

O grupo de atores visíveis, aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, inclui o presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha (KINGDON, 2006b, p. 230).

Kingdon (2006b, p. 230) diferencia os participantes “visíveis” dos participantes “invisíveis”. Os últimos seriam “os acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso”. Para ele, enquanto os primeiros influenciam mais a definição da agenda, os segundos exercem maior influência na escolha das alternativas que vão compor a agenda de decisão. Ainda segundo Kingdon, para que ocorra mudança na agenda é necessário que três dinâmicas se conectem: problemas (fase em que se analisa por que algumas questões são reconhecidas como problemas e passam a ocupar a agenda governamental, enquanto outras não são consideradas), políticas (processo em que, por meio da imposição de critérios⁷, algumas ideias são selecionadas, enquanto outras,

⁷ Segundo Kingdon (2006b), o processo de seleção de alternativas pode se dar por meio da imposição de critérios, “pelos quais algumas ideias são selecionadas enquanto outras são descartadas, surge a ordem a partir do caos e padrões substituem a aleatoriedade” (p. 232). Tais critérios seriam a viabilidade técnica da alternativa, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e a antecipação de possíveis restrições, como as restrições orçamentárias, a aceitabilidade do público e a

descartadas); e jogo da política (situação que denota que, independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e suas regras). Para esse mesmo autor, não existe vínculo causal entre os problemas e a proposição de soluções. Em vez disso, as soluções são criadas e, então, procuram por problemas para os quais possam apresentar suas soluções.

Segundo Kingdon (2006b), quando um problema urgente demanda atenção do Governo, uma proposta de política pública é associada a esse problema, e uma solução está disponível (ou seja, os três fluxos de uma política convergem), uma “janela de oportunidades” se abre. As janelas de oportunidade podem ser abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. No primeiro caso, isso ocorre, por exemplo, quando no surgimento de um problema é criada, também, uma oportunidade para se desenhar uma solução para ele. Na dinâmica política, isso acontece quando alguns eventos, como a eleição, mudanças no clima político ou, mesmo, o *lobby*, criam oportunidades para que alguns problemas e propostas sejam evidenciados, reduzindo, assim, as chances de outros problemas, ou propostas, de entrarem na agenda (KINGDON, 2006b).

Como observado no modelo proposto por Kingdon para a análise da formação de agenda das políticas públicas, os problemas sociais são reconhecidos como públicos, por meio de questões objetivas (indicadores, eventos-foco e *feedback* de políticas). Mas, como apontam Subirats et al. (2008), Lascoumes e Galès (2012) e Champagne et al. (1996), situações objetivas por si só não são suficientes para indicar um problema. Embora possam refletir o seu significado social, a sua magnitude, esses são apenas um aspecto indicativo de que um problema possa existir. Seu reconhecimento de fato “passa por identificar os processos, os atores e os argumentos que se usam para que tais situações objetivas se percebam e definam como problemáticas e merecedoras de uma intervenção pública” (SUBIRATS et al., 2008, p. 126).

Kingdon, apesar de também considerar que a atenção dada ao problema pelas autoridades governamentais seja influenciada pela maneira que esse problema foi reconhecido, atribui esse reconhecimento mais a “eventos episódicos” (quando colocam

receptividade dos políticos. Dessa forma, aquelas propostas consideradas inviáveis têm menos chance de sobreviver do que aquelas que conseguem atender aos critérios apresentados.

em perigo valores importantes; quando se tornam um problema a partir de comparações; ou quando são equivocadamente interpretados) e não como fruto de uma construção social.

Outra questão que se levanta a partir do modelo de Kingdon é que, apesar de ele ressaltar a importância da atuação dos participantes “visíveis” no momento da definição da agenda e dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) para fazer que alguns temas sejam considerados, o autor não aprofunda sobre como a interação desses atores pode influenciar a adoção de um tema na agenda governamental.

Theodoulou (1995), considerando o processo de definição da agenda complexo e multifacetado, argumenta que para compreendê-lo é necessário olhar não somente para a sua dinâmica em si, mas também para as interações e os papéis dos vários participantes governamentais e não governamentais da política. De forma semelhante, Fuks (2000) também apresenta que os estudos sobre agenda envolvem tanto a análise de como assuntos públicos emergem e por que alguns se tornam alvo de atenção pública e outros não, como a análise em torno dos atores que participam do processo de definição dos assuntos públicos. Para o referido autor, a explicação sobre como uma questão entra na agenda pública depende mais da “dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão” (FUKS, 2000, p. 80).

Assim, também considerando importante aprofundar um pouco mais a análise de como os atores participam do processo de formação de agenda, para além do que foi apresentado por Kingdon, será utilizada parte do modelo de análise proposto por Subirats et al. (2008) no livro *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Esse modelo é definido a partir de três características principais: “uma análise das interações entre atores públicos e privados; uma análise em termos dos problemas públicos; e uma análise comparativa” (SUBIRATS et al., 2008, p. 10 – tradução da autora). Tem como objetivo: “descrever, compreender e explicar a totalidade da política pública, que vai desde a percepção inicial de um problema social até a sua eventual solução, por meio da intervenção como problema público”. As variáveis de análise do referido modelo são: *variável dependente* (a explicar) – os fenômenos sociais, que na análise de políticas seriam o conteúdo específico dos diferentes produtos das políticas públicas (as etapas da

política); e *as variáveis independentes* (explicativas) – que seriam os atores que participam da política e suas condutas, as quais são influenciadas tanto pelos recursos que aqueles dispõem quanto pelo contexto institucional mais geral (as regras institucionais).

Subirats et al. (2008, p. 118-119 – tradução da autora) apresentam dois postulados de seu modelo:

Postulado 1 – Os resultados substantivos e institucionais de uma etapa de uma política pública (por exemplo, a programação) tem influência direta sobre o conteúdo das etapas subsequentes (por exemplo, a implementação).

Postulado 2 – Atores envolvidos em uma política pública podem, em cada uma das etapas, se servir das regras institucionais vigentes e dos recursos que ainda não exploraram para tratar de influenciar o conteúdo da etapa em questão.

Tendo como foco analisar, especificamente, o processo de formação de agenda das políticas de turismo, este estudo se baseou na análise das interações entre atores públicos e privados proposta por Subirats et al. (2008) para compreender como tais atores influenciam essa etapa do processo político.

2.2 A construção social dos problemas públicos

Utilizando abordagem construtivista, Subirats et al. (2008, p. 128) consideram que tanto a classificação social quanto a política de um problema são uma construção coletiva, histórica, localizada no tempo e no espaço e diretamente relacionada “às percepções, representações, interesses e valores dos atores envolvidos em dada situação”. Portanto, essa construção depende tanto das pessoas afetadas pelo problema quanto daquelas cujo comportamento deu origem a ele (SUBIRATS et al., 2008, p. 128 – tradução da autora).

Para Lascoumes e Galès (2012), “construir socialmente um problema público significa, ao mesmo tempo, nomear para definir, qualificar para torná-lo tangível e suscitar uma mobilização de atores que se transformam em interlocutores de causa” (LASCOURMES; GALÉS, 2012, p. 150). Como destacado por Gusfiel (1981 citado por SUBIRATS et al., 2008, p. 129), problemas sociais não necessariamente se convertem em problemas públicos. Na realidade, “problemas públicos representam uma prolongação dos problemas sociais à medida que, uma vez que surgem no interior da sociedade civil, se

debatem no seio de um espaço político-administrativo emergente” (SUBIRATS et al., 2008, p. 129).

Lascoumes e Galès (2012, p. 141) afirmam que:

Um problema torna-se público a partir do momento em que os atores sociais estimam que algo deve ser feito para mudar uma situação. Ele se torna político a partir do momento em que a solução almejada só pode ser dada pelo poder público.

Champagne et al. (1996) chamam a atenção para o fato de que o que hoje se entende como “problemas sociais” pode variar de acordo com as épocas e regiões, podendo, inclusive, deixar de assim ser percebido. Além disso, um mesmo problema social pode ocorrer por vários motivos (CHAMPAGNE et al., 1996). Segundo esses autores, alguns temas considerados transversais, como o próprio turismo, remetem a problemas de várias naturezas, o que acaba se constituindo num “obstáculo” à construção do problema como coletivo.

Subirats et al. (2008) apontam como uma das especificidades de um problema público o fato de que a responsabilidade de resolvê-lo é do Governo. Desse modo, como já evidenciado, um problema torna-se público somente quando é incluído na agenda política ou governamental. De forma esquemática (Figura 2), Subirats et al. (2008, p. 133) propõem, para uma análise empírica, que seja estudado como uma situação é percebida como problema, em seguida definido como preocupação social e, por fim, como esse problema se torna público.



Figura 2 - Processo de definição de um problema público e seus possíveis obstáculos
Fonte: KNOEPFEL et al., 2001, p. 148 *apud* SUBIRATS et al., 2008, p. 133 (tradução da autora, adaptada).

Segundo Subirats et al. (2008), da mesma forma que alguns atores conseguem acessar um espaço de tomada de decisões para tentar transformar um problema particular em coletivo, outros podem fazer que algumas fiquem fora da agenda pública, obrigando “(...) os atores sociais envolvidos em dado problema a encontrar outras portas de entrada ou a solucionar, eles mesmos, o problema (através de políticas corporativas ou privadas)” (SUBIRATS et al., 2008, p. 132 *apud* BACHRACH; BARATZ, 1970).

Considerando que as decisões de políticas refletem manifestações de poder dos indivíduos e grupos, Bachrach e Baratz (2011) afirmam que existem duas faces de poder: a “face visível”, que seria a de quem efetivamente toma a decisão; e a “face invisível”, que seria o poder de alguns atores criarem barreiras e limites para tentar controlar valores políticos e sociais, de forma a fazer que alguns temas não sejam objeto de consideração e decisão. Logo, esses autores alertam que para a compreensão de uma política é necessário analisar não somente as decisões tomadas, mas também as não decisões, pois ambas podem influenciar o seu resultado. A questão central a ser considerada, segundo os referidos autores, é que “à medida que um indivíduo ou um grupo – consciente ou inconscientemente – cria ou reforça barreiras para a aparição pública de conflitos em políticas públicas, esse indivíduo ou grupo tem poder” (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 151).

Ao apontarem os fatores que podem explicar quando um problema é incluído na agenda política, Subirats et al. (2008, p. 137) sugerem que esse processo pode ser interpretado como uma “luta de poder”. Segundo esses autores, a definição de um problema público se dá a partir da interação entre diferentes grupos de atores envolvidos em alguma problemática, o que geralmente implica conflito. Com base em Stone (1989), esses autores afirmam que tal conflito, por sua vez, “se articula em função das ‘histórias causais’ apresentadas por diferentes grupos de atores” (SUBIRATS et al., 2008, p. 137).

Subirats et al. (2008, p. 138) afirmam, com base em Edelman (1988, p. 17), que os atores incorporados pela história causal são aqueles “cuja situação se considera problemática e, paralelamente, imputa a responsabilidade dessa situação inaceitável a partir de uma ótica política ao comportamento de outro grupo social”. Logo, definir um problema na visão daqueles autores significa tanto identificar os atores afetados pelo problema quanto os atores que deram origem a ele (SUBIRATS et al., 2008, p. 138).

2.3 Os atores que participam do processo de formação de agenda

Conforme Subirats et al. (2008), diferentes tipos de atores, públicos e privados, estão envolvidos em uma política pública que é o resultado da interação de tais atores. Um ator pode ser um indivíduo, um grupo de indivíduos, uma pessoa jurídica ou um grupo social (SUBIRATS et al., 2008, p. 27). Contudo:

Um conjunto de indivíduos só constituirá um ator unitário sempre e quando (...) se apresente e atue com homogeneidade interna em relação aos valores e interesses que defende e aos objetivos que persegue (SUBIRATS, et al., 2008, p. 51-52).

Os atores públicos de uma política são aqueles que pertencem ao sistema político-administrativo⁸. Como já mencionado, Subirats et al. (2008, p. 62) destacam que alguns atores privados, para os quais o Estado delega funções (os chamados atores “parapúblicos” ou “paraestatais”), também fazem parte do sistema político-administrativo, ainda que indiretamente. Tais atores podem ser: organizações de economia mista, organizações privadas e organizações sociais.

Os atores privados, assim como os públicos, também podem participar da constituição e estruturação de uma política pública, sem que isso implique controle governamental (característica que define os atores públicos). Subirats et al. (2008) distinguem três tipos de atores privados: “grupos-objetivo”, “beneficiários finais” e “grupos terceiros”. Destaca-se que tais atores podem tanto ser pessoas físicas ou jurídicas ou, também, as organizações que os representam.

Os grupos-objetivo são os atores causadores (direta ou indiretamente) do problema que a política pública proposta busca resolver. E os beneficiários finais são os atores afetados direta e negativamente pelo problema coletivo (SUBIRATS et al., 2008, p. 63-64). Já os grupos terceiros, também chamados de afetados, são aqueles que, apesar de a política não lhes estar diretamente destinada, podem ser afetados positiva ou negativamente por ela.

Os atores públicos e privados para conseguirem que seus valores e interesses sejam considerados nas diferentes etapas de uma política pública utilizam vários recursos, os

⁸ O conceito de sistema político-administrativo foi termo inicialmente empregado por Easton (1964) (SUBIRATS et al., 2008).

quais influenciam significativamente os resultados intermediários e finais de uma política pública (SUBIRATS et al., 2008).

Subirats et al. (2008) propõem uma distinção de 10 tipos de recursos que os atores produzem e mobilizam, ou não, durante o processo de formulação e execução de uma política, sendo eles: “recurso jurídico” (direito), “recursos humanos” (pessoal), “recursos econômicos” (dinheiro), “recursos cognitivos” (informação), “recursos relacionais” (organizacionais), “recurso de confiança” (consenso), “recursos cronológicos” (tempo), “recursos patrimoniais” (infraestrutura), recursos de maioria (apoio político) e “recurso violência” (força). Esses autores destacam, no entanto, que nem todos os atores possuem os mesmos recursos e estes não são repartidos de maneira igual (SUBIRATS et al., 2008, p. 73-90 – tradução da autora).

Subirats et al. (2008) também discorrem sobre a influência das regras individuais na conduta individual dos atores e nas políticas públicas. Na tentativa de operacionalizar o conceito de regras institucionais, os autores propõem a combinação de duas perspectivas: a primeira, baseada “principalmente na ideia de uma hierarquia de normas e instituições”; e a segunda, que “tem como objetivo fundamental localizar os diversos tipos de regras que os atores negociam entre si, muitas vezes de forma voluntária, para gerir suas interações” (SUBIRATS et al., 2008, p.105). Esses autores propõem três categorias para classificar as regras institucionais próprias das políticas públicas, quais sejam: “as regras que fixam o acesso aos recursos das políticas públicas”, as “regras que fixam as competências e a natureza das interações entre os atores públicos e privados” e “as regras que fixam as condutas individuais” (SUBIRATS et al., 2008, p. 112).

A partir das contribuições dos autores apresentados neste capítulo, elabora-se o modelo teórico sobre o processo de formação de agenda adotado neste estudo (Figura 3).

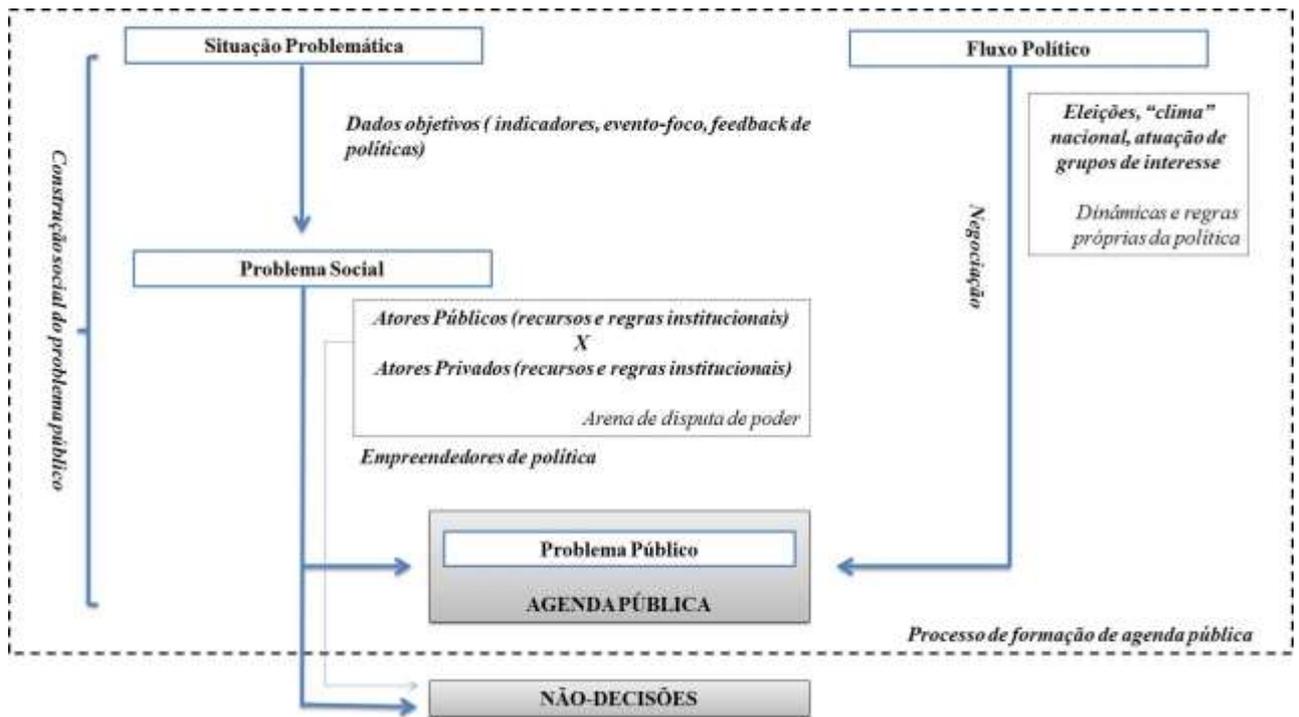


Figura 3 - Modelo analítico-teórico

Fonte: Elaborado pela autora a partir de contribuições de KINGDON (1995, 2006a; 2006b), CHAMPAGNE et al. (1996), SUBIRATS et al. (2008), BACHRACH; BARATZ (2011) e LASCOUMES e GALÈS (2012)

PARTE 2 – REFERENCIAL DO OBJETO DE ESTUDO

CAPÍTULO III – TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

1. Definições de turismo e de políticas públicas de turismo

Além do referencial teórico sobre políticas públicas, apresentados nos capítulos anteriores, que constitui a base principal para esta Tese, julgou-se importante também discorrer sobre o objeto da política em estudo, ou seja, o turismo, e sobre políticas públicas de turismo. Como proposto por Lowi (1972), cada tipo de política possui suas próprias características e cria processos de decisão específicos. Logo, é importante conhecer a arena da política que se está estudando, para tentar identificar vínculos entre o fenômeno (turismo) e a política.

Salienta-se que esse esforço é importante porque os instrumentais analíticos apresentados no referencial teórico sobre políticas públicas foram criados, principalmente, a partir da análise de políticas sociais, diferentemente da política de turismo. Dessa forma, ao analisar especificamente outros tipos de política, podem-se identificar também aspectos importantes de serem considerados. Denota-se, contudo, que como muitos dos autores que discorrem sobre as políticas de turismo não são do campo de estudo das políticas públicas, como poderá ser observado nos parágrafos seguintes, muito do que é produzido acaba refletindo uma visão do turismo mais como um “negócio” (de interesse privado) do que uma questão de interesse público. Feito essa ressalva, passa-se às definições de turismo e em seguida, discorre-se sobre as políticas de turismo.

Em razão do caráter multidisciplinar do turismo, assim como da sua complexidade (considerando as relações entre os elementos que o integram), existem várias formas de conceituá-lo e diferentes perspectivas para estudá-lo (Organização Mundial do Turismo – OMT, 2001). Nesse estudo, tomou-se como base a definição apresentada pela Organização Mundial do Turismo (OMT) em 1994, que considera os principais elementos de outras definições e as características tidas como as mais importantes do turismo, quais sejam: a motivação para a viagem; a delimitação do tempo de

permanência no destino (inferior a um ano); a delimitação do turismo quanto às atividades desenvolvidas durante a viagem (lazer, negócios ou outras); e que a atividade turística deve ser realizada fora do “entorno habitual” (OMT, 2001, p. 38). Assim, para a OMT:

O turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com a finalidade de lazer, negócios ou outras (OMT, 2001, p. 38).

Como apontado por Goeldner et al. (2002), é importante que as definições de turismo, assim como a descrição de sua abrangência, levem em consideração os diferentes grupos que integram e são afetados pelo setor, os quais possuem perspectivas geralmente diferentes sobre ele. Esses grupos são: o *turista* (o turismo é percebido como busca de experiências e satisfações); as *empresas fornecedoras de bens e serviços* (o turismo é visto como oportunidade de obtenção de lucro); o *governo* (o turismo é percebido como fator de riqueza para a economia, seja por meio da renda ou do aumento das receitas oriundas da moeda estrangeira ou da arrecadação de impostos sobre as despesas turísticas); e a *comunidade anfitriã* (o turismo percebido como fator de emprego e cultura) (GOELDNER et al., 2002, p. 23). Assim, levando em consideração esses grupos, Goeldner et al. (2003, p. 23) definem o turismo como “a soma de fenômenos e relações originados da interação de turistas, empresas, governos locais e comunidades anfitriãs, no processo de atrair e receber turistas e outros visitantes”.

Baseando-se em Salvati (2002), a *World Wide Fund for Nature – WWF* (2004) apresenta que, levando em consideração os princípios da sustentabilidade, o turismo deve ser entendido

(...) como um conjunto de bens e serviços que promovam o desenvolvimento socialmente justo e economicamente equilibrado em nível local e regional, integrando o desenvolvimento urbano e rural e criando um processo de desenvolvimento econômico diversificado. Manter, valorizar e proteger as paisagens naturais e sua diversidade biológica, assim como o patrimônio histórico-cultural, é a base essencial para o desenvolvimento responsável do turismo, contribuindo para a sua manutenção em longo prazo (SALVATI, 2002) (WWF, 2004, p. 16).

Segundo a WWF (2004, p.16), para que o turismo responsável seja alcançado, é necessário integrar e combinar alguns instrumentos com uma política. Tais instrumentos seriam:

- O estabelecimento de políticas e regulamentos em todos os níveis governamentais, regidos por uma Política Nacional de Turismo Sustentável.
- A adoção de uma visão de planejamento integrado entre os diferentes agentes do turismo, públicos ou privados.
- A definição de linhas diferenciadas em incentivos e financiamentos, voltados para o pequeno e o médio empreendedor.
- A adoção de códigos de conduta e de ética nos negócios.
- A realização de campanhas de educação aos visitantes.
- O apoio a esquemas de certificação para estabelecer ou ampliar a qualidade e a sustentabilidade no consumo e nos negócios.

Diversos autores apontam que o turismo é tanto uma atividade econômica quanto um fenômeno social (ELLIOT, 1997; GOELDNER et al., 2002; CAVALCANTI, 2006; VELASCO, 2011) que pode afetar tanto positiva quanto negativamente as destinações e as pessoas que nelas residem. Como sugerido por Cruz (2006, p. 338), “se, de um lado, o turismo gera riqueza, renda, postos de trabalho etc., de outro pode desencadear processos inflacionários, principalmente na escala local, e aprofundar práticas indesejadas como prostituição infantil e tráfico de drogas”.

Elliot (1997) aponta que os efeitos sociais causados pelo turismo podem ser profundos, sobretudo em países em desenvolvimento, e fazer que as comunidades locais sejam transformadas. Exemplos dos efeitos sociais positivos são a melhoria nos padrões e na qualidade de vida – em razão da geração de renda e de empregos e de oportunidades educacionais – e a revitalização das tradições e culturas locais. Além disso, o turismo pode ser fonte de paz e de melhor compreensão internacional entre os diferentes povos. Não obstante, o turismo tem sido muito criticado, sobretudo, por seus impactos destrutivos no local, nas comunidades tradicionais e na cultura e em áreas como costas, praias, parques e cidades históricas (ELLIOT, 1997).

Em geral, os governos têm duas motivações para atuarem no turismo: sua importância econômica e as externalidades significativas geradas a partir de seu desenvolvimento (ELLIOT, 1997; JOHNSON; THOMAS, 1992), as quais podem ser tanto positivas quanto negativas. De forma semelhante, Solha (2004, p. 9) afirma que “no turismo as preocupações em se estabelecerem políticas para o setor só aparecem quando este adquire importância econômica ou quando começa a trazer transtornos”.

De acordo com Johnson e Thomas (1992), em razão dessas duas motivações, o desenvolvimento do turismo levanta questões políticas substanciais. Considerando

especialmente as externalidades do turismo, segundo esses autores o governo poderia explorar várias opções de política, como: exercer pressão moral; criar uma legislação que restrinja certas atividades e defina direitos de propriedade ou imponha custos de cumprimento sobre empresas e indivíduos; criar subsídios; definir propriedade pública; ou cobrar tributos.

Segundo Hall (2001, p. 184)

O governo ajuda a modelar a estrutura econômica para a indústria do turismo (...), ajuda a proporcionar a infraestrutura e atender as exigências educacionais para o turismo, cria o ambiente regulador no qual as empresas atuam e desempenha um papel ativo em divulgação e marketing.

Hall (2001, p. 184-185) apresenta cinco áreas de envolvimento do setor público no turismo, as quais foram inicialmente identificadas pela *International Union of Official Travel Organization* - IUOTO (União Internacional de Organizações de Viagens), órgão antecessor à OMT. Como delimitado em seguida, tais áreas são: “coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos e incentivo”. Hall (1994, apud Hall 2001, p. 185) ainda acrescenta mais duas áreas, também aqui delimitadas: o desenvolvimento do turismo social e a proteção de interesses públicos. A seguir, apresentam-se tais áreas (funções):

- **Coordenação** – Deve existir dentro e entre as esferas de governo, para “evitar a duplicação de recursos entre as várias entidades turísticas do governo e o setor privado, e para desenvolver estratégias eficientes para o setor” (HALL, 2001, p. 185). Um dos grandes desafios do Governo é reunir as diferentes organizações públicas que possuem interesse no turismo para trabalharem por objetivos políticos comuns.
- **Planejamento** – É elaborado com diferentes finalidades, como desenvolvimento, provisão de infraestrutura, uso do solo e de recursos e para divulgação e marketing. O planejamento pode ser elaborado por diferentes organizações governamentais, e em diferentes escalas: nacional, estadual, local, setorial (HALL, 1994 apud HALL, 2001).

- **Legislação e regulamentação** – Ocorre, por exemplo, quando o governo atua na emissão de passaportes e vistos, ou em questões relacionadas ao meio ambiente. Contudo, à medida que a política de turismo precisa ser integrada a outras políticas, vão surgindo questões importantes a serem tratadas. Segundo Hall (2001, p. 186), “decisões tomadas em outras jurisdições, como política econômica, política ambiental e de conservação, podem, todavia, gerar consequências importantes na eficiência das decisões tomadas em turismo”.

- **O governo como empresário** – Em alguns momentos, o governo pode atuar como empresário, por exemplo, quando se torna proprietário ou dirigente de empreendimentos turísticos. Contudo, como destacado por Hall (2001, p. 187):

O papel empresarial do governo no turismo, porém, está mudando para um ambiente em que se procura menor intervenção do Estado. Isso tem significado a criação de um número cada vez maior de arranjos públicos privados em projetos de base comercial, em que autoridades governamentais buscam um significativo retorno econômico direto e não um desenvolvimento que ocorre em vista de um bem público maior.

- **Incentivo** – Conforme Mill e Morrison (1985 *apud* HALL, 2001), existem três maneiras de o governo exercer a função de incentivo ao turismo: financeiros, “como empréstimos a juros subsidiados ou reservas para amortização sobre acomodações para turistas”; “patrocínio de pesquisas que beneficiem a indústria do turismo em geral e não organizações ou associações específicas individuais”; e “marketing e divulgação”, voltado para a geração de demanda turística e “divulgação de investimentos de capital para estimular os investimentos de capital em atrações e instalações turísticas”.

- **Divulgação** – É uma das principais atividades exercidas pelo Governo, a qual se realiza por meio de campanhas de marketing (ASCHER, 1984 *apud* HALL, 2001). Segundo esse autor:

Comissões e órgãos de turismo têm a seu encargo a tarefa de identificar mercados-alvo em potencial, os melhores métodos de atraí-los e, uma vez demonstrado interesse em adquirir o produto turístico, para onde conduzi-los. Além disso, além de estimular a visita de turistas estrangeiros, os órgãos de divulgação de turismo tentarão, às vezes, reter o máximo possível de turistas nativos realizando campanhas de marketing domésticas a fim de garantir um mínimo de ‘vazamento’ do sistema turístico nacional, estadual ou regional (HALL, 2001, p. 191).

- **Turismo social** – De acordo com Hall (2001, p. 193), “o turismo social envolve a extensão dos benefícios dos feriados a grupos economicamente marginais, como desempregados, famílias de pais separados, aposentados e deficientes”.
- **O governo como defensor de interesse público** – Embora a defesa do interesse público não seja função a ser exercida somente com relação ao turismo, ela tem implicações importantes no desenvolvimento da política de turismo (HALL, 2001). Assim, Hall (2001, p. 193) afirma que:

A defesa de interesses locais e minoritários tradicionalmente tem ocupado grande parte da atividade governamental, em especial enquanto o governo desempenhava o papel de equilibrar vários interesses e valores a fim de atender a interesses públicos nacionais e regionais, e não limitados, seccionais e privados, como os de uma indústria específica como o turismo (HALL, 2001, p. 193).

Velasco (2011) apresenta alguns elementos importantes que devem ser considerados na definição de uma política de turismo. Para a autora:

1. Uma política de turismo é um canal de ação intencionalmente coerente (...).
2. O desenho das ações deve estar apoiado pela previsão de recursos associados a elas, considerando a ideia de recurso em um sentido amplo (...).
3. O ator público, ou os atores públicos, deve atuar no âmbito de sua competência (...).
4. Devem existir objetivos e ações concretas que permitam conhecer as metas que se propõem alcançar em um prazo determinado (...).
5. O programa de atuações deve ter a vocação de intervenção global no turismo (...) (VELASCO, 2011, p. 958-959).

Baseando-se nos elementos apresentados acima, Velasco (2011) apresenta a seguinte definição para a política pública:

O conjunto de ações que impulsionam atores públicos – às vezes em colaboração com atores não públicos – com a intenção de alcançar objetivos diversos relacionados com a variedade de fenômenos e relações que supõem o processo de atração, estância ou residência ocasional e cidadãos em um determinado território (VELASCO, 2001, p. 960 – tradução da autora).

Outras definições de políticas públicas bastante citadas na literatura de turismo são apresentadas por Goeldner et al. (2002), Beni (2008) e Cruz (2006):

(...) um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção, que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente

o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (GOELDNER et al., 2002, p. 294).

(...) o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo no país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal. Ela deverá nortear-se por três grandes condicionamentos: o cultural, o social, e o econômico (...) (BENI, 2008, p. 103).

(...) documento público, que reúna o pensamento do(s) poder(es) público(s) (local, estadual, regional ou nacional) com relação à organização do setor turismo em um dado território. Objetivos, metas, diretrizes e estratégias devem estar claramente descritos num documento desta natureza, pois a política pública setorial é uma referência para o planejamento do setor, tanto para os agentes públicos quanto para a iniciativa privada (CRUZ, 2006, p. 342).

Fridgen (1996), assim como os autores citados anteriormente, considera as políticas de turismo como diretrizes e decisões para que os objetivos e metas para o turismo sejam alcançados. Ele concebe que a responsabilidade pela elaboração dessas políticas é de todos os níveis de Governo. Mas outros atores (também entendidos como um grupo de indivíduos, uma pessoa jurídica, ou um grupo social, como apresentam Subirats et al. (2008)), associações de turismo comerciais, grupos de marketing, câmaras de comércio e *convention and visitour bureaus* também influenciam a política do turismo (FRIDGEN, 1996).

Elliot (1997, p. 2) atribui grande importância do Governo para a indústria do turismo, pois somente ele “(...) tem o poder para proporcionar a estabilidade política, a segurança e o quadro jurídico e financeiro que o turismo requer”. Além disso, é o Governo quem oferece os serviços essenciais, assim como a infraestrutura necessária para a operacionalização do turismo. São somente os governos, também no nível nacional, que possuem competências para resolver questões que envolvem outros países, a exemplo de imigração ou desembarques em território nacional. No entanto, esse mesmo autor ressalta que o poder dos governos no turismo depende de três fatores: da cultura política; de quem são os detentores de poder político e econômico; e da percepção dos governantes sobre a indústria do turismo. Os governos – nacional, estadual e local – podem ser tanto ativos quanto passivos na administração do turismo e de seus poderes. Contudo, sua participação no setor é de fundamental importância, pois os serviços oferecidos por eles acabam fazendo parte do produto turístico como um todo e podem “acrescentar” ou “desvirtuar” os atrativos turísticos (ELLIOT, 1997).

Lohmann e Panosso Neto (2012, p. 127) consideram que, geralmente, os principais assuntos que fazem parte do debate interno da política de turismo são: seus impactos, os recursos que serão investidos no desenvolvimento dessa política e a sua relação com outros níveis de governo. Ademais, esses autores acreditam que as políticas e ações do governo podem tanto estimular quanto retardar o desenvolvimento do turismo (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012).

Segundo Smith (1989b, *apud* HALL, 2001, p. 184):

Órgãos do governo em todos os níveis, desde o internacional a pequenas cidades, adotaram um papel progressivamente mais ativo no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento [...] os órgãos governamentais atualmente divulgam o turismo como uma panaceia para o subemprego em áreas economicamente desfavorecidas.

Para que os objetivos propostos pela política de turismo possam ser alcançados, Velasco (2013) sugere que os seguintes instrumentos⁹ devem existir:

- **Instrumentos organizativos** – Seriam as diversas estruturas públicas ou de natureza mista que possuem responsabilidade sobre o turismo. Tais estruturas podem ser classificadas em: *estruturas tradicionais* (que, conforme a OMT, 1996 *apud* VELASCO, 2013, seriam os organismos administrativos pertencentes à estrutura nacional de Governo (um exemplo, segundo Velasco (2013), seria um Ministério do Turismo ou Secretaria de Estado); *estruturas executivas*, que seriam organismos dependentes das estruturas tradicionais, das quais o governo faz uso para cumprir seus objetivos (um exemplo seriam os órgãos criados ou reconhecidos pelo Estado – públicos ou privados, ou mistos, responsáveis pela promoção turística do país); e *estruturas cooperativas* (que podem ser tanto órgãos de cooperação de natureza estritamente pública quanto grupos de trabalhos interministeriais, ou órgãos que reúnem diferentes esferas de governo com responsabilidade no turismo ou, ainda, podem ser órgãos que reúnem agentes privados, públicos e institucionais, como conselhos de turismo.
- **Instrumentos programáticos** – Referem-se aos planos e programas de atuação no turismo. Segundo Velasco (2013, p. 481), um plano se refere a um “conjunto

⁹ Tais instrumentos são apresentados por Velasco em outros trabalhos de sua autoria, como Velasco (2002, 2005, 2011).

ordenado de ações e programas que contêm o projeto político que, para um âmbito de ação política específico, tem um governo determinado”.

- **Instrumentos de melhora do conhecimento turístico** – Velasco (2011) considera que uma das funções mais importantes a serem realizadas pelos governos deveria ser “apoio à investigação básica e aplicada do turismo e a distribuição de informações a todos aqueles que, por seu tamanho ou posição, não podem ter acesso a ela”.
- **Instrumentos normativos** – Referem-se às normas legais (leis, decretos, ordens e outros) aplicadas ao setor, à ordenação e à regulação da atividade turística.
- **Instrumentos financeiros** – Referem-se aos estímulos econômicos para apoiar financeiramente o setor turístico, levando em consideração os objetivos da política turística.
- **Instrumentos de comunicação** – Seriam as diferentes formas de “divulgar a atividade turística para toda a sociedade, gerar espaços de comunicação entre os profissionais do turismo ou favorecer a criação de um fórum de reflexão sobre o turismo” (VELASCO, 2013, p. 483).

Conforme Stevenson et al. (2008), baseando-se em Richards (1991) e em Stevenson e Lovatt (2001), no nível local, algumas atividades diretas desenvolvidas pelo governo para o turismo são: a promoção, a prestação de informações aos visitantes, a elaboração de políticas, a gestão e desenvolvimento das atrações e da visitação, a criação de instâncias nas destinações e parcerias públicas privadas. Além disso, o governo também exerce atividades indiretas no turismo, que inclui o fornecimento de infraestrutura e serviços que impactam os visitantes e sua experiência global no local.

Stevenson et al. (2008, p. 737) também afirmam que diversas pesquisas, entre elas as desenvolvidas por Buckley e Witt (1985, 1989), Hope e Klemm (2001), Richards (1991), Stevenson e Lovatt (2001) e Thomas e Thomas (1998), revelam que “o engajamento na atividade turística e a prestação de serviços estão sujeitas à

interpretação local” e que a ausência de uma liderança do governo nacional tem feito que as autoridades locais tenham liberdade para definir e desenvolver suas políticas de turismo.

Os achados da pesquisa de Stevenson et al. (2008), ao analisarem a formulação de políticas na perspectiva dos decisores em *Leeds*, uma cidade do Norte da Inglaterra, revelam características importantes que refletem a realidade de muitas cidades turísticas do Brasil e do mundo, tendo em vista que o turismo é um fenômeno global. Esses autores destacam seis temas que emergiram dos dados analisados, quais sejam: “baixo status” do turismo dentro da estrutura de governo, tendo posto que a oferta de políticas e serviços de turismo é uma atividade discricionária, o que contribui para o seu baixo *status* e um orçamento mínimo; “falta de clareza” sobre o papel das autoridades locais no desenvolvimento e fornecimento da política de turismo e de como ela deve se integrar a outras prioridades do governo; “incerteza” no contexto de rápida mudança local e regional (principalmente com as mudanças de lideranças); “falta de consenso” no desenvolvimento e execução de políticas de turismo; “falta de congruência” entre as várias iniciativas e políticas que têm impacto sobre o turismo; e, por fim, “complexidade” da política, em parte pelos outros cinco temas aqui abordados e em parte por operar em várias áreas de serviço e servir a pessoas que não participam do processo democrático local (os turistas). Tais aspectos requerem múltiplas conexões entre os órgãos e atores envolvidos com o turismo (STEVENSON et al., 2008, p. 742).

No referido estudo, aqueles autores trazem seis importantes conclusões sobre as políticas de turismo, as quais, acredita-se, podem também revelar o cenário que será encontrado nos casos brasileiros, quais sejam: a “política de turismo ocorre em ambiente dinâmico e em rápida mutação”; “a política de turismo é essencialmente sobre comunicação”; “o turismo ocorre à margem da formulação da política (...)” no local; “turismo é intrinsecamente ligado e não pode ser separado de outras áreas de política”; “tensões contraditórias são inerentes ao processo e ao ambiente em si”; “os componentes tangíveis da política não são necessariamente os mais importantes” (STEVENSON et al., 2008, p. 744-746).

De acordo com Fridgen (1996), muitas vezes o desenvolvimento do turismo se dá como tentativa de diversificar a economia quando há mudanças nas condições econômicas ou

quando há falhas em outro setor considerado mais importante. Porém, para que o turismo se torne realidade, a política de turismo é um dos primeiros passos a se realizar e uma prioridade.

Embora nem todos os países, regiões, estados ou comunidades formulem uma política de turismo (FRIDGEN, 1996; LICKORISH; JENKINS, 2000), algumas razões positivas para a sua realização, sejam políticas públicas ou privadas¹⁰, são apresentadas por Fridgen (1996, p. 309):

- **Benefícios econômicos** – Políticas de turismo são desenvolvidas e implementadas a partir da crença de que o sucesso do setor beneficia a economia, aumenta o número de empregos e ajuda a equilibrar os déficits de pagamento.
- **Regulação e controle** – Políticas de turismo podem regular e controlar a indústria do turismo em prol da segurança dos turistas e do público em geral.
- **Visibilidade, reconhecimento e apoio** – A indústria do turismo pode receber maior apoio dos formuladores de política quando essa política tem esses três aspectos fornecidos nos seus diferentes níveis.
- **Interesse próprio** – Os governos geralmente têm interesse no turismo por três motivos: impostos e gastos econômicos que resultam diretamente da atividade turística; o grande investimento na infraestrutura turística tem um retorno com o turismo; e os governos, muitas vezes, são considerados parceiros ativos no turismo (em termos de atividades e investimento).

Solha (2004) destaca que as políticas públicas podem exercer diferentes papéis, tendo em vista que dependem das necessidades e objetivos de cada local. A partir de uma

¹⁰ Fridgen (1996) afirma que as empresas também podem ter suas próprias políticas de turismo, muitas vezes dentro do plano geral da empresa e de marketing.

análise na literatura, a autora apresenta as duas posturas relacionadas às políticas públicas mais comumente encontradas: “(...) uma visão comercial que acredita ela possibilita obter resultados mais eficazes”; e “(...) a política funcionando como estratégia para o desenvolvimento harmonioso, estabelecendo limites e garantindo o atendimento às necessidades e expectativas da comunidade receptora” (SOLHA, 2004, p. 12-13).

Goeldner et al. (2002) salientam que as políticas de turismo podem ser parte de várias outras políticas que governam e orientam o funcionamento da sociedade em geral, dentro da qual o turismo existe e funciona, como as políticas sociais e econômicas. Assim, segundo esses autores, há uma série de políticas mais gerais controladas pelos governos, assim como outros segmentos e organizações do setor, que podem ter efeito importante sobre o sucesso das destinações turísticas, mas que na maioria das vezes não está sob o controle dos gestores públicos do turismo. Nesse sentido, os referidos autores defendem que o turismo só poderá funcionar corretamente se compartilhar, cooperar e dialogar, de forma efetiva, com muitos outros setores da sociedade e da economia, criando um ambiente onde a colaboração entre os maiores interessados seja apoiada e facilitada.

De acordo com Butler (1980), as áreas turísticas são dinâmicas, evoluem e se modificam ao longo do tempo. Essa evolução, segundo esse autor, pode ser provocada por vários fatores, como: “mudanças nas preferências e necessidades dos visitantes”; “deterioração gradual e possível substituição de plantas físicas e instalações”; e “mudança (ou, mesmo, desaparecimento) dos originais atrativos naturais e culturais que foram responsáveis pela popularidade inicial da área” (BUTLER, 1980, p. 5).

Partindo desse ponto e tomando como base o conceito de ciclo de vida dos produtos, em que as vendas se iniciam lentamente, têm rápido crescimento, estabilizam e começam a diminuir, Butler (1980) propôs o “modelo de ciclo de vida de destinações turísticas” (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012). Assim, adaptando a curva de produtos para destinações turísticas, Butler (1980) afirma que os visitantes vão chegando aos lugares lentamente, em pequenas quantidades, devido a restrições como a falta de acesso, de instalações e de conhecimento local. Com a provisão das instalações e o crescimento da conscientização, o número de visitantes vai aumentando. Através de ações de marketing

e divulgação de informações, a popularidade do local cresce rapidamente e, em consequência, também o número de turistas. Contudo, quando os níveis de capacidade de carga são atingidos, a taxa de crescimento do número de visitantes pode decair. Essa capacidade de carga pode ser identificada em relação a fatores ambientais (como a escassez de terras, a qualidade da água e do ar, entre outros); a instalações físicas (como transportes, acomodações e outros serviços); e a fatores sociais (como aglomeração, ressentimento da população local, entre outros). Dessa forma, assim como a atratividade da área turística pode diminuir em função do seu uso excessivo e dos impactos causados, o número de visitantes também pode diminuir (BUTLER, 1980).

As fases do ciclo de vida de uma destinação, conforme Butler (1980), podem ser assim resumidas:

1. **Exploração** – Fase caracterizada por reduzido número de turistas, os quais são chamados de “exploradores”, por Plog, ou de “alocêntricos”¹¹, por Cohen. Nessa fase, a destinação não conta com instalações específicas previstas para os visitantes, que geralmente usam espaços locais e, com isso, podem se aproximar da população, e o turismo não altera o destino, tendo pouca importância para a vida econômica e social dos seus residentes (BUTLER, 1980).
2. **Envolvimento** – Quando o número de visitantes aumenta e passa a ter certa regularidade, os residentes locais começam a criar as primeiras instalações para receber os turistas, algumas exclusivas para esse fim. Assim, o contato dos turistas com os residentes locais tende a se intensificar (BUTLER, 1980).
3. **Desenvolvimento** – Nessa fase, a área do mercado turístico é bem demarcada e, à medida que o destino turístico vai-se desenvolvendo, o seu controle, assim como o envolvimento dos visitantes com a comunidade local, vai diminuindo. As instalações locais vão dando cada vez mais lugar a instalações específicas (muitas vezes fornecidas por organizações externas). Atrativos naturais e culturais também começam a ser comercializados e adequados especificamente para os turistas,

¹¹ Segundo Lohmann e Panosso Neto (2012, p. 264), alocêntricos “são aqueles que querem descobrir novos destinos, explorando culturas estrangeiras, e com espírito de aventura”.

alterações nas áreas turísticas também passam a ser percebidas e pode ocorrer que nem todos os tipos de turistas sejam desejados pelos residentes locais. Em períodos de pico, inclusive, o número de turistas pode igualar ou até mesmo exceder a população local.

4. **Consolidação** – Nesta fase, embora a taxa de crescimento possa diminuir, o número de turistas tende ainda a aumentar. O turismo constituirá parte significativa da economia local, as ações de marketing e publicidade terão grande alcance e buscarão aumentar a permanência do turismo, e empresas externas ao local (como as franquias) começam a se instalar nos destinos. Contudo, o aumento no número de turistas e as instalações específicas para atendê-los podem gerar alguma oposição ou descontentamento por parte da população local.

5. **Estagnação** – Nesta fase, o número máximo de turistas que os destinos suportam terá sido alcançado, ou em alguns casos, até mesmo ultrapassado, o que pode acabar acarretando problemas ambientais, sociais e econômicos. A imagem do local já estará estabelecida, mas, como Butler mencionou, não estará mais “na moda”. Os serviços oferecidos começam a ser em maior quantidade que a demanda e será necessário grande esforço dos empresários para manter um nível de visitação suficiente para manutenção dos negócios. Muitas vezes, atrações naturais e culturais originais, “genuínas” (nos dizeres de Butler (1980)) são substituídas por equipamentos turísticos artificiais.

A partir do momento de estagnação, os destinos turísticos podem apresentar outros estágios, os quais vão depender da resposta que os planejadores e administradores do destino darão. Alguns cenários possíveis são: rejuvenescimento (quando há reestruturação do destino); crescimento reduzido; estabilização; declínio; e declínio imediato (BURTLER, 1980; LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012).

Apesar das críticas recebidas nas últimas décadas, o modelo proposto por Butler é o que melhor reflete os estágios do ciclo de vida de um destino turístico, segundo Lohmann e

Panosso Neto (2012, p. 363). Tal modelo é, muitas vezes, usado como instrumento de planejamento, pois permite a identificação da fase de desenvolvimento em que uma localidade se encontra.

De forma semelhante, Fridgen (1996) também discorre sobre o desenvolvimento turístico, como um ciclo composto de fases distintas. Segundo esse autor, o turismo pode começar lentamente, com poucos turistas (fase chamada de *inicialização*), e depois ir crescendo (fase chamada de *crescimento*). O crescimento do turismo não é ilimitado e, portanto, chega a um momento em que há estabilização do número de turistas nas destinações (fase chamada de *maturação*). O número de turistas pode também começar a cair, principalmente depois de atingir seu ápice, e pode haver declínio no desenvolvimento do turismo (fase chamada de *declínio*) (FRIDGEN, 1996, p. 223). Fridgen (1996) ressalta que as duas últimas fases do ciclo de vida podem ser evitadas por meio do planejamento e do marketing. Neste estudo, acrescentam-se as políticas públicas como instrumento que pode fazer que o turismo não atinja o estágio de declínio.

Conforme destacado por Solha (2004, p. 9-10):

No turismo as preocupações em se estabelecer políticas para o setor só aparecem quando este adquire importância econômica, ou quando começa a causar transtornos. Antes disso, caracteriza-se pela espontaneidade, com pouco ou nenhum controle de seu desenvolvimento, obedecendo a apenas a lei do mercado.

Conforme Lickorish e Jenkins (2000, p. 221), a realização do planejamento deve ser precedida da definição de objetivos para o desenvolvimento turístico. Tais objetivos, assim como as diretrizes a serem seguidas para o desenvolvimento do setor, em um País, Estado ou Município, geralmente são apresentados na declaração de uma política de turismo (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012).

Mas planejamento e política são coisas diferentes, embora totalmente interligadas (LICKORISH; JENKINS, 2000; LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012). Como apontado por Lickorish e Jenkins, 2000):

A política de turismo não é um plano do turismo, mas sim o ponto de referência em relação às decisões do planejamento que devem ser relacionadas. Após a política do turismo ser acordada e estabelecida, geralmente pelo governo, o exercício do planejamento do turismo procura

atingir os objetivos incorporados à política (LICKORISH; JENKINS, 2000, p. 221).

Esses autores também afirmam que, embora o planejamento e a política do turismo sejam tradicionalmente ações de responsabilidade dos governos, o setor privado hoje, em razão de o turismo ser atividade orientada para o mercado, em muitos casos também tem participado da formulação da política (LICKORISH; JENKINS, 2000).

2. A trajetória da atuação governamental no turismo

Nesta seção, apresenta-se a trajetória de ações do Governo Federal com relação ao turismo no Brasil. A intenção é retratar os principais marcos legais desde a primeira ação que se tem registro (1934) até os dias atuais (2014).

Diversos autores nacionais têm retratado a historicidade de políticas públicas de turismo no Brasil em livros (FERRAZ, 1992; CRUZ, 2000; DIAS, 2008; BENI, 2000, 2006, entre outros), artigos (CRUZ, 2005, 2006; OLIVEIRA, 2008; TRENTIN; FRATUCCI, 2011; PIMENTEL et al., 2011; LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012, entre outros), dissertações (CAVALCANTI, 2006; SILVA, 2009; HENZ, 2009; SILVA, 2011; LACAY, 2012; BRANDÃO, 2010; CHAVES, 2011; SOARES, 2012, entre outros) e teses (SOLHA, 2004; BURSZTYN, 2005; ARAÚJO, 2007; CARVALHO, 2009; FRATUCCI, 2008; MASSUKADO-NAKATANI, 2011, entre outros). Embora com objetos de estudo e propósitos diferentes, em geral os trabalhos hoje no Brasil que discorrem sobre o tema políticas públicas de turismo (em diferentes esferas de governo, contextos e formas de atuação dos diversos segmentos do turismo) descrevem, em sua maioria, essa trajetória, tendo em vista a necessidade de explicitá-la para melhor compreensão do turismo como objeto de ação governamental.

Salienta-se que nos últimos anos houve aumento no número e na importância dos estudos sobre turismo e, especificamente, sobre políticas públicas de turismo no Brasil, o que pode ser explicado tanto pelo crescimento do setor, quanto pela importância que o Governo Federal vem dando a ele, sobretudo, a partir de 2003, quando o tema turismo passa a ser uma das prioridades do Governo.

Neste estudo não foi feito diferente, pois se considera que entender o histórico de políticas públicas no Brasil é de suma importância para compreender o que e como as políticas de turismo em âmbito nacional “alcançam” a gestão pública local do turismo, objeto desta tese. Salienta-se, além de se basear nos estudos que discorrem sobre esse histórico, que foi realizada uma busca no site da Câmara Legislativa do Brasil¹², com a palavra “turismo”, para complementar as informações apresentadas pelos diversos estudos e, ou, para inserir outras consideradas também importantes.

A partir dos diversos autores apresentados e também da busca da legislação sobre turismo no sítio da Câmara Legislativa do Brasil, apresenta-se o Quadro 19 (em anexo)¹³, que resume os principais marcos legais do turismo. Nesse quadro, procura-se destacar quando tiveram início as primeiras intervenções (de diferentes naturezas) e os primeiros órgãos, planos e políticas, bem como a forma como eles se desenvolveram. Além disso, buscou-se interpretar, num esforço inicial, os papéis que o governo federal estava assumindo em cada momento com relação ao turismo (Anexo 1).

Pelo que se tem registro no sítio da Câmara Legislativa e também na literatura, a primeira ação pública formal para o setor de turismo no Brasil se deu em 1934, ocasião em que, por meio do Decreto nº 24.393, foi formalizado um convênio entre Brasil e Argentina para o fomento do turismo no país (CRUZ, 2000; LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012; BRASIL, 1934). Depois, em 1938, foi estabelecida a primeira regulamentação referente à entrada de estrangeiros no Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 406 (BRASIL, 1938).

O primeiro órgão com a finalidade exclusiva de tratar do turismo em âmbito nacional foi criado em 1939, por meio do Decreto-Lei nº 1.915. Tratava-se da Divisão de Turismo, que era subordinada ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) (BRASIL, 1939; FERRAZ, 2000; CRUZ, 2000; DIAS, 2008; FRATUCCI, 2008; PIMENTEL; PIMENTEL, 2011). A função desse órgão era “superintender, organizar e

¹² A busca foi realizada no seguinte endereço da internet: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>.

¹³ Nota: sistematização semelhante da legislação brasileira sobre a ação do governo nacional em relação ao turismo, baseando-se nos autores que já estudaram as políticas públicas de turismo, em publicações oficiais do governo ou mesmo de busca nas leis, já foram realizadas por Beni (2006); Carvalho (2009); Borges (2013), dentre outros autores.

fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (BRASIL, 1939). Em 1945, porém, o DIP foi extinto, e a Divisão do Turismo passou a ser subordinada ao Departamento Nacional de Informações (DIN), criado naquele mesmo ano por meio do Decreto-Lei nº 7.582 (BRASIL, 1945).

Em 1946, por meio do Decreto-Lei nº 9.788, o DIN foi extinto, assim como a Divisão do Turismo (DIAS, 2008; BRASIL, 1946). Somente em 1960, com a instituição do Decreto nº 44.863, foi criado um novo órgão para tratar exclusivamente do turismo, qual seja a Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR (BRASIL, 1960; DIAS, 2008). Segundo Dias (2008), “a criação da COMBRATUR foi o primeiro esforço de articulação de uma política nacional de turismo”, tendo em vista que, conforme o art. 2º do Decreto nº 48.126, referente ao regimento da COMBRATUR, sua finalidade era “coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo (...)” (BRASIL, 1960; DIAS, 2008, p. 129).

Em 1961, com a publicação da Lei nº 4.048, foi criada a Divisão de Turismo e Certames, subordinada ao Departamento Nacional do Comércio (BRASIL, 1961; DIAS, 2008). Esse órgão assume as atribuições da extinta Comissão Permanente de Exposição e Feiras.

Em 1962, por meio do Decreto do Conselho de Ministros nº 572, a COMBRATUR foi extinta, e a política nacional de turismo acabou não sendo concretizada (BRASIL, 1962; DIAS, 2008). Somente em 1966 foram estabelecidas as primeiras diretrizes para a criação, de fato, da política nacional de turismo, através do Decreto-Lei nº 55 (CRUZ, 2000). A instituição dessa Lei, segundo Ferraz (1992), encerrou um período de 28 anos, em que o aparato legal para tratar do turismo se deu de forma isolada. Até então, o que se percebe é que as intervenções do governo eram mais pontuais, estavam voltadas para o fomento do setor (como estabelecimento de convênios com outros países), traziam poucas propostas de regulação e fiscalização da iniciativa privada e criavam algumas estruturas, muitas das quais, com o passar do tempo, eram extintas ou substituídas.

Lohmann e Panosso Neto (2012, p. 145) consideram o Decreto-Lei nº 55 como “uma das principais ações jurídicas de turismo no Brasil” e o responsável pela criação das bases sobre as quais o turismo é tratado no Brasil até os dias atuais. Fratucci (2008, p.

144) considera que a partir desse momento o turismo passou a ser reconhecido pelo governo brasileiro como “uma atividade capaz de contribuir para o desenvolvimento regional, principalmente das áreas menos privilegiadas, equiparando o setor turístico à indústria”.

De acordo com o art. 1º do Decreto-Lei nº 55, a política nacional de turismo é definida como “a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país” (BRASIL, 1966). O referido Decreto também criou dois importantes órgãos para a execução das políticas de turismo e a coordenação do setor, que permanecem ativos até os dias atuais: o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) (BRASIL, 1966; CRUZ, 2006; ARAÚJO, 2007; DIAS, 2008; CARVALHO, 2009). Em 1967, o Decreto nº 60.224, que regulamenta o Decreto-Lei nº 55, trouxe uma nova definição para a política nacional de turismo no seu art. 1º, qual seja: “o conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (BRASIL, 1967). Logo, essa definição incorpora a necessidade de planejar o desenvolvimento turístico e de a política ser instrumento orientador do setor.

Aquele mesmo Decreto definiu que a responsabilidade por formular e executar a política seria do Sistema Nacional de Turismo (SNT), constituído pelos seguintes órgãos:

- a) Conselho Nacional de Turismo (CNTur), como órgão formulador do Sistema Nacional de Turismo.
- b) Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), como órgão incumbido da execução das diretrizes e normas adotadas e do incremento das atividades turísticas.
- c) Ministério das Relações Exteriores, através das Missões diplomáticas e Repartições Consulares do Brasil, para tarefas de divulgação turística nacional (BRASIL, 1967).

O SNT, por meio de delegação, também era composto por três órgãos, quais sejam:

- a) Órgãos regionais de turismo, para execução de tarefas nos Estados, Territórios e Municípios.
- b) Setor de Turismo do Escritório de Pesquisas Econômicas e Aplicadas do Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, para estudos, pesquisas e análises de projetos específicos que se façam necessários.
- c) Outros órgãos e entidades públicas e privadas credenciadas através de contratos, convênios, ajustes e acordo.

Em 1971, pela primeira vez foi criado um fundo para fomentar o desenvolvimento do turismo no Brasil, o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), criado por meio do Decreto-Lei n.º 1.191 (BRASIL, 1971; CRUZ, 2006; DIAS, 2008). Conforme o Art. 11 do referido Decreto, a responsabilidade por gerir o FUNGETUR seria da EMBRATUR, e sua finalidade era “prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional” (BRASIL, 1971). Outro fundo que beneficiou o turismo foi o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), criado em 1974 por meio do Decreto-Lei n.º 1.376, e se destinou a três setores: turismo, pesca e reflorestamento (BRASIL, 1971; BRASIL, 1974; CRUZ, 2006). A atividade de meios de hospedagem foi a mais beneficiada pela criação desses fundos, que se destinavam, sobretudo, para investimentos em infraestrutura (CRUZ, 2006; FRATUCCI, 2008).

Até a década de 1980, como se pode observar, havia pouca ou nenhuma participação dos Estados e municípios nas ações nacionais a favor do turismo. A política nacional era implementada de forma centralizada pelos órgãos nacionais (“de cima para baixo”), sem mecanismos de participação das esferas subnacionais (sobretudo as locais, onde o turismo efetivamente ocorre). Além disso, não havia espaços para a participação da sociedade civil, visto que a composição do CNTur – responsável por “formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo” (BRASIL, 1966), quando de sua criação – contava apenas com representantes do Governo e da iniciativa privada¹⁴. Deve se observar também que, até aquele momento, havia descontinuidade das ações dos

¹⁴ Conforme o Art. 5º do Decreto-Lei nº55, o CNTur, quando de sua criação, tinha o Ministro da Indústria e do Comércio como presidente e como membros o presidente da EMBRATUR e delegados de órgãos federais (do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Viação e Obras Públicas, do Ministério da Aeronáutica e da Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e representantes da iniciativa privada (das agências de viagem, dos transportadores e da indústria hoteleira (BRASIL, 1966).

órgãos oficiais de turismo, assim como a falta de articulação entre esses últimos, como destacado por Araújo (2007).

Um estudo realizado por Beni (2006) sobre a capacidade institucional do turismo no Brasil no fim dos anos de 1980, considerando uma amostra de cerca de 48% das instituições cadastradas na EMBRATUR, à época, reafirma alguns aspectos apresentados anteriormente. Esse autor constatou que, naquele período, o que mais dificultava o desempenho operacional da EMBRATUR no que se refere ao ordenamento e promoção do turismo era “a indefinição de uma política nacional que normatizasse a ordem institucional e o sistema de gestão para o setor”, além de “a carência de mão de obra qualificada e especializada” e da “falta de integração e coordenação entre os órgãos oficiais de turismo em todos os níveis, bem como a inexistência de uma ação intersetorial para o desenvolvimento do setor” (BENI, 2006, p. 16).

Com a Constituição Federal de 1988, importante passo foi dado à responsabilização pela gestão do turismo pelas três esferas de governo (que tiveram igualadas as suas atribuições no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo). Em seu Art. 180, a CF de 1988 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 2013). Como destacado por Lohmann e Panosso Neto (2012), essa foi a primeira vez que o turismo foi incluído numa constituição nacional, o que evidencia a importância que estava sendo dada ao turismo naquele momento.

Contudo, como salientado por Fratucci (2008), mesmo a Constituição Federal de 1988 destacando o turismo como fator de desenvolvimento não só econômico, como também social, o tema está incluído numa seção que “trata da ordem econômica, indicando explicitamente o entendimento do turismo como pertencente à esfera econômica do governo” (FRATUCCI, 2008, p. 149). Logo, os aspectos sociais do turismo não foram considerados. Além disso, segundo Lohmann e Panosso Neto (2012), a incorporação do turismo na Constituição não surte o efeito desejado, pois, apesar de indicar a responsabilidade das três esferas de governo no desenvolvimento turístico, não prevê sanções ao seu não cumprimento. Tal realidade acaba fazendo que a administração do turismo, sobretudo nos níveis subnacionais, se dê de acordo com a “vontade” ou

predisposição dos governos, diferentemente de outras áreas, como a saúde, a educação, a assistência social, entre outras. Como apontado em relatório do WWF Brasil (intitulado “Turismo Responsável – Manual para Políticas Públicas”), “há, no Brasil, grande lacuna por parte dos gestores públicos em entenderem que os governos, em todos os níveis, possuem papel central no desenvolvimento sustentado do turismo” (WWF, 2004, p. 5).

A partir da década de 1990, o Governo começou a ter atuação mais abrangente no fomento ao turismo, passando a criar os primeiros programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento do setor, de forma a acelerar o seu crescimento no país (FRATUCCI, 2008). Além disso, houve redefinição na estrutura de alguns órgãos na estrutura federal de gestão do turismo, a exemplo da EMBRATUR.

Em 1991 foi instituída a Lei nº 8.181, que revogou na íntegra o Decreto-Lei nº 55 (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012). A partir dessa nova Lei, a EMBRATUR foi transformada em autarquia e passou a ser denominada Instituto Brasileiro de Turismo (embora ainda hoje seja conhecida como EMBRATUR). Além disso, esse órgão teve suas atribuições redefinidas, passando a ser responsável por “formular, coordenar e executar a Política Nacional de Turismo” (BRASIL, 1991). Naquele mesmo ano, o CNTur foi extinto (CAVALCANTI, 2006; SOLHA, 2004), e suas atribuições e competências foram transferidas para a EMBRATUR. Assim, a EMBRATUR ganhou mais força dentro do SNT (BRASIL, 1991). Segundo Solha (2004), no período de 1990 a 1991, além da Política Nacional, também foi criado um Plano Nacional de Turismo. Contudo, esse plano não foi implementado, em virtude da mudança de governo ocasionada pelo processo de *impeachment* do então presidente.

Em 1992, por meio do Decreto n.º 448, houve a apresentação, de fato, do primeiro Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) em âmbito nacional, que, embora só tenha sido efetivado na prática em 1996 (SOLHA, 2004; BENI, 2006; DIAS, 2008), constituiu, a partir daí, instrumento de desenvolvimento regional e de efetivação da Política Nacional de Turismo (DIAS, 2008). Ainda em 1992 surgiram os grandes programas de desenvolvimento para o turismo no Nordeste do Brasil, a exemplo do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – o PRODETUR-NE (BENI, 2006; OLIVEIRA, 2008). Segundo Solha (2004, p. 70), o PRODETUR “foi elaborado

para melhorar as condições de infraestrutura básica e de serviços públicos em locais com potencial turístico”, tendo sido implementado, inicialmente, nos Estados da Região Nordeste.

Também em 1992, pela primeira vez, o turismo foi considerado parte de um Ministério, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo¹⁵, criado por meio da Lei n.º 8.490. Entretanto, em 1999 o turismo deixa de fazer parte desse órgão, que passou a se chamar Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), conforme Medida Provisória n.º 1.795 (BRASIL, 1992; BRASIL, 1999).

Em 1993, pela primeira vez adotando um enfoque territorial voltado para a dinamização do turismo nos municípios, o Governo Federal iniciou a implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), sob a coordenação da Secretaria de Turismo e Serviços (SETS), que integrava o Ministério da Indústria, do Comércio - MICT e do Turismo (MTur, 2007b; MTur, 2011a). Destaca-se que o PNMT foi institucionalizado em 1994, por meio da Portaria n.º 130 do MICT, de 30 de março de 1994 (TRENTIN; FRATUCCI, 2011), e que naquele mesmo ano foi criado o Comitê Executivo Nacional, que tinha o papel de coordenar a implantação do Programa (MTur, 2007).

Conforme a SETS, em um documento do Ministério do Turismo intitulado “Conteúdo Fundamental – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo”, o objetivo do PNMT era:

A conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento componentes da estrutura do município, para que despertassem e reconhecessem a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e de herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões dos seus próprios recursos (MTur, 2007c, p. 16).

A operacionalização do PNMT agregou as três esferas de governo, que atuavam da seguinte forma:

¹⁵ O Ministério da Indústria e Comércio foi criado em 1960, por meio da Lei n.º 3.782, e o turismo chegou a fazer parte de sua estrutura – como Divisão do Turismo e Certames (DIAS, 2008). Contudo, somente em 1992, através da Lei n.º 8.490, a dimensão turismo é incorporada como uma das “pastas” desse Ministério, que passa a ter nova denominação (BRASIL, 1960; BRASIL, 1992).

- 1) **Instância Nacional** – Atuava por intermédio do Comitê Executivo Nacional, com a função de planejar e avaliar as ações públicas. Esse Comitê era constituído por representantes de entidades de atuação nacional e pela Coordenação Geral do PNMT, exercida pelo Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR.

- 2) **Instância Estadual** – Atuava por meio do Comitê Estadual vinculado ao órgão gestor da política de turismo. Obedecia à estrutura e aos objetivos similares aos da coordenação nacional, de modo a agregar as particularidades do Estado.

- 3) **Instância Municipal** – Atuava por meio do Conselho Municipal, composto pelo poder público local e por representantes das várias organizações da comunidade local, que tinha como atribuição principal a gestão do Fundo Municipal de Turismo (MTur, 2007, p. 18).

O PNMT, como consta em documento de avaliação do Programa de Regionalização do Turismo (MTur, 2011a, p. 13):

Procurava despertar nos gestores públicos, na sociedade e nos prestadores de serviços turísticos, a responsabilidade na construção e implementação coletiva das decisões acerca do rumo do desenvolvimento turístico municipal.

Os municípios aderiam ao Programa por critérios bem flexíveis, valendo-se mais da vontade do governo local e da comunidade. Após a identificação dos municípios prioritários para o desenvolvimento turístico (com turismo já estabelecido ou com potencial turístico), deu-se início à implantação do Programa, processo que envolveu cinco etapas sucessivas: criação dos conselhos municipais de turismo; criação do Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR); e elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Após o cumprimento dessas etapas, os municípios recebiam certificação do Programa (MTur, 2007c, p. 19).

De acordo com Trentin e Fratucci (2011), o PNMT funcionou efetivamente por oito anos, de 1995 a 2002. No total, 1.081 municípios aderiram ao Programa e 27.483 pessoas foram capacitadas em 1.107 oficinas. Logo, o Programa trouxe resultados muito

positivos para os municípios, permitindo maior participação dos diversos atores locais na gestão pública do turismo e mudando o cenário de políticas públicas centralizadas e verticalizadas que prevaleceram no Brasil até o final da década de 1980 e início de 1990 (TRENTIN; FRATUCCI, 2011).

Segundo Carvalho (2009), no final de 1995 é lançado o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Turismo”, para o período de 1996 a 1999. Segundo esse autor, “pela primeira vez o setor passou a dispor de um roteiro de ações que representava o compromisso claro do governo federal com a adoção de medidas há muito requeridas por aqueles que militavam no turismo” (CARVALHO, 2009, p. 55). Em 1998, o tema turismo novamente é incorporado a um Ministério, com a criação do Ministério do Esporte e Turismo, por meio da Medida Provisória nº 1.794-8 (ME, 2014), e o Plano Nacional de Turismo 1996/1999 foi atualizado (CARVALHO, 2009). No fim de 2001, o CNTur é novamente instituído (CAVALCANTI, 2006).

Em 2002, uma avaliação geral do PNMT revelou, entre outros vários resultados do Programa (tanto positivos quanto negativos), que a experiência vivida pelos municípios ou microrregiões no âmbito do Programa se restringia a eles, sem se disseminarem para as regiões vizinhas (MTur, 2007b). Assim, diante da visão de que o desenvolvimento turístico deve abranger uma região e não apenas um município pontualmente – tendo em vista que os municípios de uma mesma região muitas vezes se complementam, tanto em termos de atrativos quanto de serviços e segmentos (MTur, 2007b) –, o PNMT acabou sendo substituído pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), criado em 2004 (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2012), como apresentado adiante.

Vale destacar o legado deixado pelo PNMT aos municípios que aderiram ao Programa. Como apontado por Trentin e Fratucci (2011), o PNMT impulsionou a profissionalização da gestão pública do turismo municipal, assim como das empresas e trabalhadores do setor, despertou a preocupação dos prefeitos quanto à indicação para os cargos de Direção do turismo no âmbito municipal (como empresários e turismólogos) e institucionalizou, em muitos municípios, a gestão participativa no turismo, incentivando a criação dos conselhos municipais, e possibilitou a ampliação da oferta turística no Brasil, tendo em vista que muitas administrações públicas com

potenciais turísticos ainda não explorados começaram a enxergar o turismo como atividade econômica possível (TRENTIN; FRATUCCI, 2011).

Em 2000, foi criado o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR), do qual fazem parte secretários estaduais de turismo e, ou, presidentes de órgãos estaduais de turismo (MTur, 2014). Em 2003, com a eleição do Governo Lula, foi criado o Ministério do Turismo (MTur), por meio da Medida Provisória nº. 103, a qual foi convertida depois na Lei nº. 10.683 (BRASIL, 2003a; BRASIL 2003b). Conforme o art. 27 dessa Lei, os assuntos que constituem áreas de competência do Ministério do Turismo são os seguintes:

- a) Política nacional de desenvolvimento do turismo.
- b) Promoção e divulgação do turismo nacional, no país e no exterior.
- c) Estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas.
- d) Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo.
- e) Gestão do Fundo Geral de Turismo.
- f) Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2003b).

A criação do MTur também se configura como grande marco para a gestão pública do turismo no Brasil, tendo em vista que nesse momento começa-se, de fato, a planejar as ações para o desenvolvimento turístico regional. Na gestão do Governo Lula, o turismo foi considerado uma das 10 prioridades para enfrentar o desafio de diminuir as desigualdades regionais e promover a inclusão social (MTur, 2007b; FRATUCCI, 2008; MTur, 2013b).

No seu primeiro ano de existência, o MTur criou, de forma participativa e levando em consideração as necessidades do setor, o primeiro “Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes, metas e programas 2003/2007”, que tinha como finalidade “explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo” (MTur, 2003c, p. 15). O PNT era,

portanto, o principal instrumento de planejamento do MTur na época. Com essa mudança na estrutura de gestão pública do turismo no Brasil, a EMBRATUR deixa de ser o formulador e executor das políticas públicas de turismo e volta o seu foco para promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico (MTur, 2003c).

Como foi salientado, em abril de 2004 o Governo Federal criou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), tendo como um de seus objetivos a:

(...) desconcentração da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo (MTur, 2007b, p. 25).

Com o PRT, “a regionalização passou do planejamento à realidade” (MTur, 2013b, p. 14). O programa propõe ampliação das ações centradas nos municípios (como era proposto no PNMT) para ações que contemplem regiões. Como produto dessa nova orientação, em 2004 o Ministério do Turismo lançou o primeiro Mapa da Regionalização do Turismo, composto por 219 regiões turísticas e integrando 3.203 municípios¹⁶ (MTur, 2007b; MTur, 2013a).

O intuito do PRT era fazer que a gestão do turismo fosse descentralizada e participativa. Para tanto, os municípios foram incentivados a se organizarem para a criação de Instâncias de Governança Regionais, as quais deveriam contar com a representação tanto de atores do poder público dos vários municípios de uma região quanto de atores privados (incluindo as organizações não governamentais) e da sociedade. A estrutura, o formato e o caráter jurídico das instâncias ficam a cargo dos envolvidos, podendo constituir, por exemplo, arranjos como fóruns, conselhos, associações, comitês, consórcios, colegiados, entre outros (MTur, 2007b; DIAS, 2008). Destaca-se que, apesar de propor uma gestão descentralizada, o PRT não indica necessariamente a descentralização de recursos financeiros para tal gestão.

Em 2006, foi elaborado o segundo Plano Nacional de Turismo, denominado “Plano Nacional de Turismo – PNT 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão”, lançado em 2007, tendo como foco a inclusão social para que todos os brasileiros pudessem ser

¹⁶ O Mapa de Regionalização do Turismo foi atualizado nos anos 2006 e 2009. No Mapa de 2009, foram identificados 276 regiões turísticas e 3.635 municípios turísticos (MTur, 2009).

beneficiados com o desenvolvimento do setor (MTur, 2007b, p. 7). Também em 2006, foi realizado o “1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”, com o objetivo de fortalecer a “Rede Nacional de Regionalização”, que se formou em 2005 (MTur, 2011a, p. 14).

Em 2007, a partir do lançamento oficial do PNT 2007/2010, o PRT deixa de ser considerado um Programa de Roteiros Integrados para ser uma política de desenvolvimento do turismo, ou seja, um macroprograma (MTur, 2011). Nesse mesmo ano, são apresentados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro, os 65 destinos indutores de desenvolvimento turístico (MTur, 2011a). Em 2009, houve o primeiro encontro desses destinos (o Encontro Nacional de Competitividade Turística dos 65 Destinos Indutores), em Brasília, para promover um debate sobre o desenvolvimento turístico desses lugares (MTur, 2011a).

Em 2008, o modelo de gestão descentralizada do turismo no Brasil foi regulamentado por meio da Lei do Turismo nº. 11.771, a qual instituiu o novo SNT (BRASIL, 2008; MTur, 2011a). De acordo com o art. 4º da referida Lei, a “Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas para o planejamento e ordenamento do setor e por diretrizes, metas e programas definidos no PNT estabelecido pelo Governo Federal”. Atualmente, o MTur é o órgão responsável por estabelecer a Política Nacional de Turismo no Brasil (BRASIL, 2008).

Por meio da Lei do Turismo, o SNT passou a ser composto pelos seguintes órgãos: MTur, Embratur, CNTur e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (que foi criado em 2002). Ainda, podem integrar o Sistema, os fóruns, os conselhos e os outros órgãos estaduais de turismo, além das instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais.

O art. 8º da Lei nº 11.771 última Lei também redefine a composição do SNT, que, a partir de então, passa a contar com os seguintes órgãos e entidades: MTur; EMBRATUR; CNTur; Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. O SNT pode ainda ser composto pelos “fóruns e conselhos estaduais de turismo; os órgãos estaduais de turismo; e as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais” (BRASIL, 2008).

Trentin e Fratucci (2011) apontaram que o PRT não conseguiu alcançar com êxito o que foi inicialmente previsto. Sua proposta de atuação, que consistia na criação e formatação de produtos turísticos regionais, pressupunha uma articulação entre os agentes municipais envolvidos na atividade turística, porém isso não ocorreu. Como apontado por esses autores, são os governos locais quem estabelecem as legislações e normas básicas para o desenvolvimento do turismo no município, e, portanto, dificilmente uma região turística terá êxito se os municípios não estiverem estruturados e organizados internamente (TRENTIN; FRATUCCI, 2011).

Em 2010, iniciou-se uma avaliação da atuação do PRT no período de 2004 a 2010, cujos resultados foram apresentados em 2011, no documento intitulado “Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”. Uma constatação importante dessa avaliação e que merece destaque é:

(...) a urgência de uma maior sinergia entre as áreas do MTur, e deste com os Estados, municípios, instâncias de governança e atores locais, além da necessidade de maior descentralização de recursos. Nesse sentido, o Programa deve ter o seu foco na dimensão territorial do turismo, evitando-se sobreposição de atribuições entre áreas do MTur (MTur, 2011a, p. 58).

No intuito de definir espaços para a experiência e validação de políticas públicas, o MTur, em parceria com o Instituto Casa Brasil de Cultura (ICBC), criou em 2010 o “Projeto Destinos Referência em Segmentos Turísticos”. Por meio desse Projeto, foram selecionados destinos¹⁷ que estão distribuídos em 10 segmentos turísticos (turismo rural, turismo de pesca, turismo cinematográfico, turismo de sol e praia, turismo de aventura, turismo cultural, turismo de negócios e eventos, ecoturismo, turismo de estudos e intercâmbios e turismo de aventura especial (MTur, 2013b; MTur, 2010).

Em 2011, a partir dos resultados da referida avaliação e na busca de fortalecimento do PRT, iniciou-se um processo coletivo de revisão e busca de melhorias do Programa. Em 2012, diversos encontros foram realizados com a presença de instituições de ensino,

17 Os destinos referência em cada segmento turístico são: 1) Anitápolis, Rancho Queimado, Santa Rosa de Lima e Urubici (SC) – Turismo Rural; 2) Barcelos (AM) – turismo de pesca; 3) Brasília (DF) – turismo cinematográfico; 4) Jericoacoara (CE) – turismo de sol e praia; 5) Lençóis (BA) – turismo de aventura; 6) Paraty (RJ) – turismo cultural; 7) Ribeirão Preto (SP) – turismo de negócios e eventos; 8) Santarém (PA) – ecoturismo; 9) São João Del Rey (MG) – turismo de estudos e intercâmbio; e 10) Socorro (SP) – turismo de aventura especial.

especialistas, interlocutores estaduais do PRT e atores municipais com os técnicos e gestores do MTur, para discutirem o rumos do Programa. Em 2013, também houve consulta pública, permitindo a participação da sociedade na redefinição da Política Nacional de Turismo e maior articulação entre os integrantes do SNT (MTur, 2013a). Assim, após esse processo de avaliação e reconstrução participativa, o PRT foi relançado em 2013.

O “novo” PRT tem como objetivo “apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo no país, de forma regionalizada e descentralizada” (MTur, 2013a, p. 24). Um ponto interessante é que, revendo a estratégia de criação do Mapa de Regionalização, apesar do reconhecimento de sua importância para a identificação e divulgação das regiões turísticas no Brasil, chegou-se à conclusão de que esse Mapa não indicava o nível de desenvolvimento turístico das regiões e dos municípios. Diante disso, nessa nova orientação do PRT foi prevista a aplicação de uma matriz diagnóstica, a fim de categorizar os municípios e regiões segundo indicadores, demonstrando as suas potencialidades e problemas, o que permitirá criar ações de acordo com as suas necessidades (BRASIL, 2013a).

Em 2013, também foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2013-2016, por meio do Decreto nº 7.994 (BRASIL, 2013), tendo como objetivos principais:

Incentivar o brasileiro a viajar pelo país; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro; e preparar o turismo brasileiro para os megaeventos (MTur, 2013c, p.5).

Conforme o art 1º, parágrafo 1º, do referido Decreto, o “Plano Nacional de Turismo 2013-2016 deverá ser executado em regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. E, conforme o parágrafo 2º, para fortalecer a gestão descentralizada, o MTur deve estimular as regiões e os municípios a elaborem planos de desenvolvimento turístico. Assim, o novo PRT e o novo PNT tentam alcançar, com diretrizes e ações, as regiões e os municípios, permitindo-lhes, ao mesmo tempo, participar da construção de políticas para o setor e implementar – como parte do SNT – as políticas nacionais, além das próprias políticas locais, e também – como parte do SNT – as políticas nacionais, além das próprias políticas locais.

Atualmente, o MTur tem oito “grandes ações”, os quais são apresentados no Quadro 1 com os respectivos objetivos e programas.

Quadro 1 - Ações, objetivos e programas do MTur

Ações	Objetivos	Programas
Conhecer o Turista, o Mercado e o Território	Desenvolver estudos e pesquisas sobre a atividade turística	Portal Dados e Fatos
	Implantar plataforma interinstitucional de dados	-
	Implementar sistema de inteligência	-
Estimular o Desenvolvimento Sustentável da Atividade Turística	Integrar a produção associada na cadeia produtiva do turismo	Passaporte Verde
	Combater a exploração de crianças e adolescentes na cadeia produtiva do turismo	Programa Turismo Sustentável e Infância, que se subdivide em quatro eixos de ação: Projeto Inclusão Social com Capacitação Profissional; Projetos de Formação de Multiplicadores; Seminários de Sensibilização; Campanhas
	Fomentar o turismo de base comunitária	Programas de Integração à Produção Associada ao Turismo
	Induzir o turismo em destinos prioritários	Estruturação do turismo em áreas prioritizadas
Estruturar os Destinos Turísticos	Apoiar o desenvolvimento das regiões turísticas	Programa de Regionalização do Turismo Inventário da Oferta Turística Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR
	Apoiar a elaboração e a implementação dos planos de desenvolvimento turístico	-
	Melhorar a infraestrutura turística	-
	Mensurar a competitividade nos destinos turísticos	Índice de Competitividade do Turismo Nacional
	Estruturar os segmentos turísticos prioritizados	Programa Viaja Mais Programa de Qualificação para o Desenvolvimento do Turismo Programa Talentos do Brasil Rural
	Melhorar a sinalização, a acessibilidade e os Centros de Atendimento aos Turistas nas cidades-sede da Copa do Mundo	Programa Turismo Acessível
Regular, Fomentar e Qualificar os Serviços Turísticos	Cadastrar os prestadores de serviços turísticos	Cadastro dos prestadores de serviços turísticos (CADASTUR) Sistema Nacional de Registro de Hóspedes
	Fiscalizar os serviços turísticos	-

	Classificar e certificar os serviços e equipamentos turísticos	Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem Fortalecimento da Cultura da Qualidade na Prestação de Serviços no Turismo
	Capacitar e qualificar profissionais e gestores do setor de turismo	Ações para estruturação da Política Nacional de Qualificação Profissional do Turismo Ações Complementares de Qualificação
	Incrementar as linhas de financiamento à iniciativa privada	-
	Implementar o apoio ao fomento público à pesquisa, à inovação e ao conhecimento	-
	Qualificação profissional para melhoria da qualidade dos serviços	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego do Ministério da Educação para a Área de Turismo (PRONATEC Turismo), que se divide em: PRONATEC Copa na Empresa; PRONATEC Copa; PRONATEC Copa Social
Fortalecer a Gestão Descentralizada, as Parcerias e a Participação Social	Fortalecer a gestão do turismo no Brasil	-
	Definir modelos referenciais de infraestruturas de gestão para as Organizações Públicas de Turismo	-
	Ampliar a cooperação internacional de turismo	Relações bilaterais e regionais Relações multilaterais Projetos de cooperação
	Promover a melhoria do ambiente jurídico	-
Promover os Produtos Turísticos	Realizar campanhas de promoção do turismo interno	Campanhas publicitárias de programas e destinos brasileiros
	Apoiar eventos de comercialização	-
	Realizar ações de apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mercado interno	Campanha Partiu Brasil; Apoio à captação e promoção de eventos internacionais; Clubes de Produtos; Feiras; Vivências Brasileiras; Caravana Brasil Internacional; Escritórios Brasileiros de Turismo; Workshop Brasil Sensacional; <i>Roadshows</i> ; Treinamentos presenciais de agentes de viagem; Relações Públicas; Comunicação digital; Campanhas
	Apoiar a realização de eventos de fortalecimento ao desenvolvimento turístico	-
	Articular com as demais esferas de governo a necessidade de uma	-

Fonte: Elaborado a partir de informações presentes no site do Ministério do Turismo (<http://www.turismo.gov.br/turismo/home.html>) e no Plano Nacional de Turismo 2013-2016 (MTur, 2013b; MTur, 2014a).

Após a apresentação e sistematização da literatura que irá subsidiar a análise dos dois estudos de casos propostos nesta Tese, no capítulo seguinte apresenta-se o Modelo Turístico de Barcelona, que é considerado, neste estudo, um caso ilustrativo de atuação pública no turismo.

CAPÍTULO IV – O MODELO TURÍSTICO DE BARCELONA: UM EXEMPLO DE ATUAÇÃO PÚBLICA NO TURISMO

1. Apresentação do Caso

Inicialmente, a intenção de estudar o “Modelo Turístico de Barcelona” era apresentá-lo como um exemplo de atuação pública no turismo, tendo em vista os excelentes resultados que a cidade vem conquistando desde a década de 1990 em termos de aumento do fluxo turístico, e o seu reconhecimento tanto no meio acadêmico como entre profissionais do setor. Destaca-se que este estudo está considerando o “Modelo Turístico de Barcelona” como o conjunto de ações implementadas pelo Governo local, juntamente com a iniciativa privada (por meio de um consórcio público-privado), para a promoção e gestão do turismo.

Como demonstram as estatísticas pelo *Consorti Turisme de Barcelona* (Consórcio Turismo de Barcelona), o número de turistas em Barcelona cresceu 336,94% em 13 anos, passando de 1.732.902 em 1990 para 7.571.766 em 2013. Durante esse mesmo período, o número de pernoites em hotéis passou de 3.795.522 para 16.485.074 (aumento de 334,33%) (GREMI D’HOTELS DE BARCELONA, 2010-2013 apud BARCELONA TURISME, 2013), enquanto o número de passageiros em cruzeiros¹⁸ passou de 115.137 para 2.599.232 (aumento de 2.157, 52%) (PORT DE BARCELONA, 2013 apud BARCELONA TURISME, 2013). A oferta hoteleira também teve crescimento significativo nesse período, passando de 118 hotéis para 394 (aumento de aproximadamente 233,90%) (BARCELONA TURISME, 2013).

É importante ressaltar que, somado às ações de promoção realizadas por meio do Consórcio Turismo de Barcelona, o crescimento do turismo na cidade também está associado a dois fenômenos externos que se tornaram prática comum na Europa, que são as linhas aéreas de baixo custo (*low cost*) e as viagens de curta duração para visitar vários atrativos de uma cidade (*city breaks*). Atualmente, mais de 78% das pessoas que visitam Barcelona possuem nacionalidade estrangeira, o que, entre outras explicações,

¹⁸ Conforme publicação do *Barcelona Activa*, dados de 2011 indicam que Barcelona é o primeiro destino de cruzeiros entre os portos mediterrâneos e o quarto dos portos mundiais. O número de passageiros soma 2,3 milhões (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2013).

também pode ser consequência desses dois fenômenos (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2013).

Esses resultados fizeram de Barcelona um dos destinos turísticos urbanos mais visitados da Europa e do Mundo¹⁹ (BARCELONA TURISME, 2012), além de ter transformado o setor de turismo em um dos principais motores econômicos e geradores de emprego da cidade. Conforme apresentado em uma publicação do órgão *Barcelona Activa*²⁰, atualmente o turismo gera um resultado econômico de cerca de 20 milhões de euros diários (AJUNTAMENT BARCELONA, 2013). E, como consta no *Programa d'Actuació Municipal 2005-2011 del Ajuntament* (Plano de Ação Municipal 2005-2011, da Prefeitura), representa cerca de 14% do Produto Interno Bruto (PIB) de Barcelona, constituindo um setor-chave e estratégico para a cidade (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2012). No que se refere à geração de empregos, dados de 2012 apresentados pelo *Servicio Público de Empleo Estatal* (Serviço Público de Emprego Estatal) sobre o mercado de trabalho na província de Barcelona apontam que ocupações relacionadas ao setor de hotelaria e restauração²¹ (fortemente ligados ao turismo) estão entre as que possuem maiores perspectivas de crescimento (SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL, 2013, p. 9).

Diante do cenário apresentado, a expectativa ao escolher estudar Barcelona como caso ilustrativo nesta Tese era conseguir identificar como o turismo vinha sendo “pensado” na cidade pelo poder público e quais ações estavam sendo realizadas para impulsioná-lo. Nesse sentido, a partir da análise, esperava-se extrair elementos (variáveis empíricas) que permitissem compreender como e em quais perspectivas a temática turismo havia se inserido na agenda pública, entendendo que esse processo poderia explicar, em parte, os

¹⁹ De acordo com uma publicação do *Barcelona Activa*, em termos de recepção de turismo internacional, Barcelona ocupa a quarta posição na Europa e a 16ª no mundo, conforme dados do *Euromonitor International 2011* (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2013). Em 2013, Barcelona ocupava a quinta posição no *ranking* das principais cidades turísticas europeias, antecedido por Londres, Paris, Berlim e Roma (nesta ordem) (BARCELONA TURISME, 2012).

²⁰ *Barcelona Activa* é o órgão responsável pela execução das políticas de promoção econômica do *Ajuntament* de Barcelona (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2014).

²¹ O setor de restauração inclui atividades relacionadas ao fornecimento de alimentos e bebidas, como restaurantes e bares (ARAÚJO et al., 2014; AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2013). A Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera a Hotelaria, Restauração e Turismo como um único setor industrial e destaca que esse é um dos setores da economia mundial que mais tem tido rápido crescimento e mais gerado emprego, devido à intensiva mão de obra que demanda e também ao seu efeito multiplicador em outros setores relacionados (OIT, 2014).

resultados alcançados a partir do modelo turístico adotado pela cidade. Entretanto, ao conhecer a cidade e a sua dinâmica, foi possível compreender dois aspectos. Primeiro que o desenvolvimento do turismo em Barcelona é fruto de um processo histórico e de estratégias que vêm sendo realizadas há mais de 100 anos, ora pela iniciativa privada, ora pelo *Ajuntament* (Prefeitura) ou, ainda, resultado de uma atuação conjunta (público-privada).

Em segundo lugar, percebeu-se que a reflexão em torno dos inegáveis e amplamente divulgados benefícios econômicos do turismo, recorrentemente presente nos discursos da iniciativa privada e do Governo local (que até então pareciam ser preponderantes e, em primeira instância, havia motivado este estudo), estava “perdendo” espaço ou se equiparando a outra discussão: as externalidades do Modelo Turístico que a cidade vem adotando, que resulta em crescimento desordenado e desigual do turismo. Para além da vivência na cidade e da realização de entrevistas com atores envolvidos com o turismo, a apropriação dessa “nova” discussão se deu também por meio do acesso a publicações locais e nacionais, divulgadas em importantes veículos de comunicação, e do acompanhamento de várias manifestações e debates que vinham sendo realizadas frequentemente em Barcelona, lideradas, sobretudo, pelas *Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona* (aqui traduzida como Associação de Vizinhos e Vizinhas de Barcelona), por políticos da oposição, por sindicatos e por demais atores críticos e formadores de opinião (como acadêmicos e jornalistas).

Em pouco tempo foi possível, assim, perceber a necessidade de ajustar o foco inicial do estudo e ampliar o escopo de análise, ou seja, além de entender as ações do governo que impulsionaram o crescimento do turismo (numa perspectiva histórica), era preciso compreender as externalidades desse crescimento. Nesse sentido, o foco do estudo passou a ser extrair do caso de Barcelona elementos empíricos que pudessem explicar tanto o êxito do Modelo Turístico que a cidade vinha adotando (em termos de crescimento do turismo) quanto as externalidades que tal modelo vem gerando, assim como o que vem sendo feito para minimizá-las, uma vez que neste estudo se defende a necessidade de que as externalidades causadas por ações públicas, quando negativas, também devem ser objeto de políticas públicas.

Apesar desse ajuste, Barcelona continuou sendo considerada um caso de referência para este estudo. Isso porque o caso não apenas evidencia vários efeitos que o turismo pode trazer (tanto positivos quanto negativos), antecipando alguns possíveis cenários de cidades que adotam um modelo de desenvolvimento turístico de crescimento ilimitado, mas também alerta para a necessidade de tratar o setor de modo mais amplo. Logo, o caso mostra que é preciso pensar o turismo não somente como oportunidade de desenvolvimento e incremento da economia local (seja de um país, região ou município), mas também passar a admitir que pode encerrar problemas sociais, nos mais diversos contextos.

Várias cidades turísticas da Europa hoje vivenciam uma realidade semelhante à de Barcelona – como Veneza e Florença. Em que pesem aos benefícios econômicos gerados, o crescimento desordenado do número de visitantes tem levado a um turismo massivo, com superestimação da capacidade de carga e em vias de saturação, o que tem provocado diversos incômodos aos seus residentes. Em outras cidades, como Roma, Berlim, Londres e Lisboa, o turismo também já se apresenta como problema, entretanto, por serem cidades com maiores dimensões e uma economia mais diversificada (ou seja, menos dependentes dessa atividade que Barcelona, por exemplo), os impactos negativos sofridos acabam sendo aparentemente menores. Além disso, acredita-se que Barcelona, de fato, seja um caso que mereça atenção especial da literatura e que tem potencial para importantes contribuições sobre o papel do governo local no turismo (para tratar tanto de seus benefícios quanto dos seus malefícios).

Casellas et al. (2010), ao analisarem o crescimento econômico de Barcelona a partir de meados da década de 1990, também apontam quatro fatores que fazem da cidade um caso especial a ser estudado, quais sejam: 1) o processo de transformação urbanística e de imagem experimentado por Barcelona; 2) sua projeção internacional, tendo como estratégia um macroevento, ou seja, os Jogos Olímpicos de 1992; 3) o desafio de equilibrar os usos dos espaços urbanos e os serviços da cidade pelos turistas e moradores, o que pode levar a tensões quanto às necessidades de cada um; e 4) o desafio de buscar outras alternativas econômicas para a cidade diante do êxito do setor turístico (CASELLAS et al., 2010, p. 155), que hoje se tem tornado um dos mais importantes e estratégicos da cidade. Tais aspectos têm contribuído, possivelmente, para que Barcelona seja cada vez mais alvo de atenção tanto de gestores públicos quanto de

profissionais do setor e de acadêmicos e, ao mesmo tempo, seja tema de amplo debate na mídia.

Na seção seguinte, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para a coleta e tratamento dos dados sobre o Modelo Turístico de Barcelona e, posteriormente, a análise do caso.

2. Procedimentos Metodológicos

A coleta de dados em Barcelona incluiu diversas fontes de consulta. Inicialmente, tomou-se como base a obra de Saída Palou²², intitulada *Barcelona, destinació turística – Um segle d'imatges i promoció pública* (Barcelona, destinação turística – Um século de imagens e promoção pública), publicada em 2012, fruto de sua tese de doutorado defendida em 2011 na *Universitat de Barcelona*. A autora analisou em profundidade o histórico da promoção pública do turismo em Barcelona, narrando uma trajetória desde 1888 até o fim de 2010. Sua obra foi considerada referência precípua para este estudo, pois, além de retratar com riqueza de detalhes como o atual Modelo Turístico de Barcelona foi construído, foi várias vezes citada e indicada nas conversas e entrevistas.

As entrevistas, que constituíram outra fonte de dados, foram realizadas no período de janeiro a abril de 2014, durante o doutorado-sanduíche no *Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona* (IGOP-UAB). O ponto de partida para a identificação dos entrevistados foi uma conversa de orientação com o Prof. Joan Subirats²³. Conhecedor da realidade local e da problemática em torno do turismo em Barcelona, o professor inicialmente apresentou uma lista de atores que seriam importantes de serem contemplados no estudo, por serem atores-chave no desenvolvimento do “Modelo Turístico de Barcelona”. Ao final das entrevistas, cada ator sempre indicou outro (ou outros) que também considerava importante ser ouvido

²² Saída Palou é doutora em Antropologia Social e Cultura pela Universidade de Barcelona (com título obtido em 2011) e atualmente professora da Faculdade de Turismo e Comunicação da Universidade de Girona (Espanha). No período de 2008 a 2010, atuou como técnica na Oficina do Planejamento Estratégico de turismo da cidade de Barcelona (PALOU, 2012).

²³ Em agosto de 2013, o Prof. Joan Subirats publicou um artigo no periódico *Ara.cat*, intitulado *Turisme, Ciutat Vella*, Barcelona, o qual está disponível no link: <http://www.ara.cat/premium/opinio/Turisme-Ciutat-Vella-Barcelona_0_968903146.html>.

para uma visão mais completa do objeto de estudo (sendo utilizada a técnica “bola de neve”).

No total foram realizadas, formalmente, 13 entrevistas, gravadas com o consentimento dos entrevistados, totalizando aproximadamente 11 horas de áudio. Posteriormente, as entrevistas foram ouvidas na íntegra e as partes consideradas principais e mais importantes para o estudo, transcritas e traduzidas para o português (uma vez que as entrevistas foram feitas em espanhol). No começo de cada entrevista, assumiu-se o compromisso de que os entrevistados não seriam identificados. Dessa forma, entendendo que algumas falas poderiam suscitar inferências sobre quem seriam os entrevistados, para salvaguardá-los optou-se por não fazer nenhuma citação literal. Os atores entrevistados e os respectivos códigos utilizados para fazer referência a eles ao longo deste capítulo são apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 - Caracterização dos entrevistados

Entrevistados	Código
Participante da elaboração <i>Pla Estratègic de Turisme de la ciutat de Barcelona 2010-2015</i> (Plano Estratégico de Turismo da Cidade de Barcelona 2010-2015)	A1
Representante do <i>Ajuntament</i> (Prefeitura)	A2
Participante da elaboração <i>Pla Estratègic de Turisme de la ciutat de Barcelona 2010-2015</i> e pesquisador da área de turismo	A3
Representante dos <i>regidors</i> (vereadores) de Barcelona	A4
Representante da <i>Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes</i> de Barcelona (Federação de Associações de Vizinhos e Vizinhas de Barcelona)	A5
Representante do <i>Consorci Turisme de Barcelona</i> (Consórcio Turismo de Barcelona)	A6
Professor e jornalista	A7
Representante do <i>Gremi d'Hotels de Barcelona</i> (Grêmio de Hotéis de Barcelona)	A8
Representante da <i>Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona</i>	A9
Representante da <i>Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona</i>	A10
Representante da <i>Associacions de Veïns i Veïnes</i> de Barcelona	A11
Representante da organização sindical <i>Comissió Obrera Nacional de Catalunya</i> (Comissão de Trabalho Nacional da Catalunha)	A12
Estrangeiro morador de Barcelona	A13

Fonte: Elaborado pela autora.

Também foram realizadas duas conversas com importantes professores da área de Turismo, sendo um de Barcelona (vinculado à *Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas* ESADE) e o outro da cidade de Girona, Espanha (vinculado à

Universitat de Girona). Além disso, a pesquisadora participou (como ouvinte) de alguns debates²⁴ que aconteceram em Barcelona, no período do doutorado-sanduíche, os quais propunham, principalmente, uma reflexão sobre os impactos do crescimento massivo do turismo na cidade. Ademais, consideraram-se como importantes fontes de dados artigos acadêmicos que discorrem sobre o turismo em Barcelona, publicações de revistas e jornais eletrônicos e publicações oficiais do *Ajuntament* de Barcelona, do Consórcio *Turisme de Barcelona* e de outras entidades relacionadas ao setor turístico.

A seguir são apresentados os fatos mais importantes que marcaram o desenvolvimento do turismo em Barcelona. Para as finalidades desta tese, é muito importante compreender como a temática turismo passa a fazer parte das agendas de políticas públicas, bem como as razões para uma ou outra forma de consideração desse tema ou, mesmo, para a falta dela. Essa pode ser uma contribuição importante do caso de referência para a análise dos casos brasileiros.

3. A trajetória de desenvolvimento do turismo em Barcelona

Como destacado por Palou (2012, p. 17), “a construção turística de Barcelona não é fruto de um fato espontâneo, casual e acidental”. Pelo contrário, essa autora considera que a configuração de Barcelona como cidade turística é parte de um processo indutivo, que perdura há mais de 100 anos. Logo, os Jogos Olímpicos de 1992 representam apenas um dos marcos do desenvolvimento turístico da cidade, em que pese serem considerados um dos mais importantes e o responsável por “colocar Barcelona no mapa” do mundo, impulsionando o início de um crescimento ascendente do turismo.

A constatação de Palou (2012) também foi evidenciada nas entrevistas. Os entrevistados, em sua maior parte, ao discorrerem sobre o Modelo Turístico de Barcelona, afirmaram que alguns fatos históricos na cidade e não apenas os jogos olímpicos foram determinantes para a construção do referido modelo. O entrevistado

²⁴ Entre os debates presenciados, destaca-se a “Jornada Barcelona, un turisme sense límits?”, promovido pela Fundació Nous Horitzons (conforme disponível no link: <<http://noushoritzons.cat/agenda/events/15483>>) no dia 28 de abril de 2014; e a exibição do documentário “Bye Bye Barcelona” (idealizado e dirigido por Eduardo Chibas, conforme disponível no link: <<http://www.byeybarcelona.com>>), que foi sucedido de debate entre o diretor do documentário, os participantes e a população.

A3, por exemplo, afirma que o êxito de Barcelona enquanto destinação turística não é uma causalidade (porque a cidade é bonita e atrativa, por exemplo), mas, sim, fruto de um processo histórico, de uma intencionalidade e de atuações e políticas. Assim, admitindo a importância de se conhecer a trajetória do turismo em Barcelona para a compreensão do modelo turístico adotado pela cidade, faz-se, a seguir, um esforço para apresentar, de forma sintética, os principais fatos que podem ter contribuído para a sua configuração atual.

O primeiro órgão público municipal exclusivo para o fomento institucional do turismo em Barcelona, conforme citado por alguns entrevistados e também apresentado por Palou (2012), foi a *Comisión de Atracción de Forasteros y Turistas* – CAFT, criado em 1906. Apesar do pouco tempo de existência, de uma atuação limitada e pouco produtiva, essa Comissão foi a primeira a tentar construir uma imagem de Barcelona como cidade turística, entendendo que o turismo poderia levar ao seu progresso econômico (PALOU, 2012). O entrevistado A2 relata que naquele momento já havia uma consciência, por parte dos gestores públicos e da iniciativa privada de que, para que Barcelona se desenvolvesse economicamente e se tornasse cosmopolita, era importante que a cidade estivesse conectada a outras partes do mundo. Para tanto, creditava-se ao turismo essa “ambição”.

Em 1908, foi criada a *Sociedad de Atracción de Forasteros* (SAF), entidade de fomento do turismo bastante plural, composta por diversos agentes públicos e privados de Barcelona, que poderiam ou não estar relacionados diretamente ao turismo. Essa entidade não pertencia à estrutura administrativa do Governo local, o que lhe garantia certa autonomia institucional e nem tinha competência de gestão (PALOU, 2012).

Em 1929 foi inaugurada a *Exposició Internacional de Barcelona*, a qual foi organizada em torno de três temáticas: “a esfera industrial, a artística e a relacionada aos jogos e aos esportes” (PALOU, 2012, p. 188). Essa Exposição constituiu tanto uma estratégia para monumentalizar alguns espaços públicos quanto para dotar a cidade de equipamentos e serviços para atender os visitantes. Durante a preparação da Exposição, houve a restauração de vários monumentos e edifícios antigos, assim como a reurbanização e a melhoria em algumas ruas do centro da cidade (PALOU, 2012). O entrevistado A2 destaca que, mesmo antes do início do fomento institucional do turismo

no começo do século XX, em 1888 já havia acontecido outra exposição, a *Exposició Universal de Barcelona* (PALOU, 2012). Os entrevistados A2 e A6 relataram que eventos de grande porte formavam parte de uma estratégia de realizar reformas urbanísticas na cidade, o que já vinha sendo feito por outros países da Europa (e que vai voltar a ocorrer ao longo da história da cidade). Tais eventos eram idealizados e organizados pela iniciativa privada, que em algumas ocasiões contava com o apoio do poder público (PALOU, 2012).

De acordo com Palou (2012), durante a primeira metade dos anos de 1930 (período da II República), o turismo foi incorporado à estrutura de administração pública e da gestão do Governo da Catalunha ainda que com um orçamento não significativo e sem a definição de um departamento exclusivo e estável para tratar do turismo. Apesar disso, essa autora afirma que se estava afluindo “(...) um primeiro reconhecimento da destinação Catalunha terra identificada com uma paisagem cultural e natural própria e diferenciada” (PALOU, 2012, p. 192 – tradução da autora).

No período de 1928 a 1938 havia na estrutura nacional de governo o órgão *Patronat Nacional de Turismo*, órgão do qual faziam parte atores públicos, privados e alguns cidadãos. Em 1933, foi criado o *Patronat de Turismo de Catalunya* e, em 1934, no âmbito municipal, a *Comissió Consistorial de Festes i Turisme*, entidade que representava “a vontade de converter o turismo e sua promoção em uma responsabilidade eminentemente pública e política” (PALOU, 2012, p. 237 – tradução da autora).

Com a instauração do regime franquista (período de ditadura), que perdurou por 40 anos (de 1939 a 1979), o turismo em Barcelona passou por profundas transformações, ficando praticamente esquecido. Nessa época, muitos espaços ainda eram intransitáveis, como os bairros *Casc Antic* e o *Raval*, e havia muitas delinquências, os edifícios estavam muito malcuidados, as praias estavam sujas e eram inapropriadas para banho, enfim, o turismo naquele momento era impraticável. Além disso, segundo Palou (2012), a Guerra Civil na Espanha deu início a uma fase em que o desenvolvimento turístico da cidade ficaria submisso aos “critérios, ideologias e necessidades de um Estado ditatorial e empobrecido” (PALOU, 2012, p. 256 – tradução da autora).

Palou (2012) aponta que, em 1977, após a morte do general Franco (em 1975), o partido *Unión de Centro Democrático* (União do Centro Democrático) ganhou as eleições e promoveu uma reforma política, o que culminou na extinção do *Ministerio de Información y Turismo* (Ministério de Informação e Turismo). Durante o período de transição da ditadura para a democracia, havia uma crítica em relação ao desenvolvimento turístico catalão. Pensava-se que era necessário reinventá-lo, assim como os recursos e imagens a ele associados. Nesse momento também havia certa “confusão” de competências entre a *Generalitat de Catalunya* (Governo da Catalunha) e o *Ajuntament* de Barcelona, no que se refere à gestão do turismo (PALOU, 2012).

Após o fim de 40 anos de ditadura, parecia difícil acreditar nas potencialidades de Barcelona como destino turístico, uma vez que a cidade não tinha conquistado ainda o tão almejado reconhecimento internacional e, agora, estava exposta à imagem herdada dos anos de ditadura. Além disso, o turismo não era considerado elemento importante para a nova política, pois não era percebido como motor de desenvolvimento (PALOU, 2012).

No início dos anos de 1980, Barcelona passou a ser governada pelo *Partido dos Socialistas de Catalunya* (Partido Socialista da Catalunha), e inicia-se novamente um processo de reconstrução da cidade (PALOU, 2012). O entrevistado A3 relatou que nesse momento as administrações municipais começaram a se reestruturar, a ter um pouco mais de poder e a atuar por si mesmas. Nesse contexto, em 1981, o *Ajuntament* de Barcelona cria o *Patronat Municipal de Turisme* (Conselho Municipal de Turismo), entidade pública que, conforme destacado por A1 e apesar de ser exclusivamente municipal, tinha em seu organograma diretivo, por convite, distintos setores privados envolvidos no turismo. Mas, segundo A3, a participação da iniciativa privada se dava por meio de investimentos pontuais, em produtos concretos. Logo, não se pode dizer que havia, de fato, atuação público-privada. No interior desse órgão, foi criado o *Barcelona Convention Bureau*, para a promoção de congressos e convenções. Segundo Palou (2012), o *Patronat* tinha por objetivos:

Gerir e canalizar a ação municipal no fomento da demanda turística, a potencialização e a estruturação do turismo específico de congressos e o objetivo de dar suporte e apoio à iniciativa privada do setor turístico, criar informação da realidade turística da cidade e procurar a coordenação,

dinamização e corresponsabilização de todos os setores interessados no fomento do turismo (PALOU, 2012, p. 365 – tradução da autora).

A3 destaca que, no início de sua atuação, o *Patronat* tinha o difícil desafio de voltar a promover uma cidade em que o turismo estivera praticamente inexistente por 40 anos. Além disso, esse desafio era potencializado pela escassez de recursos, o que limitava suas ações. Palou (2012) afirma que, também no início dos anos de 1980, foi aprovado em Barcelona o seu primeiro *Pla d'usos* (Plano de Usos) municipal para o distrito *Ciutat Vella* (PALOU, 2012).

Em 1986, Barcelona foi escolhida para sediar os Jogos Olímpicos de 1992 (ISHIY, 1998; PALOU, 2012). Segundo Palou (2012), a realização desse grande evento, entre outros motivos, se apresentava “como opção política para o desenvolvimento da cidade” (PALOU, 2012, p. 378 – tradução da autora). De acordo com o entrevistado A2, do ponto de vista de política e em termos concretos, o que se decidiu no período antes dos Jogos Olímpicos de 1992 foi que o evento seria uma grande oportunidade para se fazer uma série de reformas necessárias à Barcelona não somente para os turistas, mas também para seus cidadãos. Nesse sentido, o entrevistado A4 enxerga a realização dos Jogos Olímpicos como uma “desculpa” para que a cidade passasse por um processo necessário de transformação urbanística. Na sua visão, a realização do evento em si (que duraria em torno de três semanas) não era o mais importante, mas, sim, para dar impulso na remodelação urbanística de Barcelona e colocá-la no mapa do mundo, como um lugar de referência, que oferecesse uma série de valores urbanos, culturais e sociais que o mundo não conhecia e que a partir de então teria a oportunidade de conhecer.

Ishy (1998, p. 52) aponta que antes dos jogos Barcelona se tornou praticamente um “canteiro de obras”, sendo as principais realizadas:

- Ampliação do aeroporto.
- Restauração do principal palco do megaevento, o Estádio Olímpico, construído em 1929.
- Revitalização da área portuária e das praias.

- Construção de centros comerciais e culturais, bem como de equipamentos voltados para a competição em si, como o Ginásio de Esportes Palau Sant Jordi e a Vila Olímpica (ISHY, 1998, p. 52).

De forma semelhante, A3 afirmou que, como parte das ações empreendidas nesse momento, foram criados centros culturais; muitas partes da cidade impraticáveis ou insalubres foram reabilitadas; fachadas de edifícios foram limpas, enfim, buscou-se dar maior valor ao patrimônio. Além disso, A3 afirmou que a imagem de cidade deprimida e perigosa herdada do período de “franquismo” foi dando lugar à imagem de cidade bonita, moderna, mediterrânea, atrativa e com importante valor cultural, principalmente pela “descoberta” das obras de Gaudi, artista pouco conhecido até a década de 1980. Assim, o patrimônio modernista, que durante os anos do franquismo estava descuidado, foi revitalizado para os Jogos Olímpicos e ficou como legado para a cidade. Além disso, como evidenciou A4, o Governo da cidade também criou mecanismos para dotar a cidade de infraestrutura necessária para atender à demanda esperada de turistas.

Segundo Ishy (1998), em 1989 a prefeitura de Barcelona criou um *Plan de Hoteles* (Plano de Hotéis) com vistas a suprir a deficiência de hotéis na cidade para a realização dos Jogos, principalmente de cinco e quatro estrelas. Conforme esse mesmo autor, o Plano:

Previa a concessão de terrenos inicialmente destinados a edificações públicas por cinquenta anos para a construção e exploração de hotéis. Ao término desse prazo, os estabelecimentos seriam revertidos ao Ayuntamiento (VILLA FRADERA, 1992 *apud* ISHY, 1998, p. 53).

Isy (1998) destaca que, para além dos hotéis criados a partir do referido plano, outros também foram sendo construídos paralelamente à sua margem. À época, conforme relatado por A1, os hotéis de Barcelona eram antigos e careciam de reformas. Além disso, a oferta era reduzida e havia ausência de cadeias internacionais. Em que pese o seu valor, o Plano de Hotéis sofreu muitas críticas (PALOU, 2012), tanto por parte dos hoteleiros já estabelecidos na cidade, que sentiram ameaça aos seus negócios, como dos diversos grupos políticos e administrações, conforme também foi salientado por A1.

Como apresentado por Palou (2012) e também relatado pelo entrevistado A4, de forma paralela à preparação dos Jogos Olímpicos, em 1991, o *Ajuntament* de Barcelona,

juntamente com *Cambra de Comerç Indústria i Navegació de Barcelona* (Câmara de Comércio, Indústria e Navegação de Barcelona), elaborou o primeiro *Pla Estratègic de Desenvolupament Turístic* (Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico) de Barcelona, que consistiu na “análise da situação turística da cidade e o estabelecimento das principais ações a desenvolver” (PALOU, 2012, p. 390).

Em 1992, os Jogos Olímpicos foram realizados com sucesso, e Barcelona conseguiu se projetar internacionalmente de forma positiva. Como destacado por A5, a partir desse grande evento de abrangência internacional, Barcelona tornou-se uma “vitrine” para muitas cidades da Europa e do mundo. Casellas et al. (2010, p. 158 – tradução da autora) afirmam que a realização dos Jogos Olímpicos fizeram de Barcelona “um exemplo paradigmático do êxito em *marketing* de cidade”. Mas Palou (2012) considera que um dos elementos de maior valor em decorrência dos Jogos foi o apoio e participação dos cidadãos barceloneses – que passaram a ter uma nova percepção da cidade e do seu progresso –, assim como a internacionalização da imagem de Barcelona. Ainda que restassem algumas obras para serem concluídas (LÓPEZ PALOMEQUE, 1995 *apud* ISHY, 1998), um grande legado já havia sido deixado.

Passada a euforia do evento, era o momento de voltar a atenção para as necessidades da cidade e de seus moradores, assim como para as maneiras de fazer que toda a estrutura urbana e de serviços turísticos criados para os jogos fosse aproveitada. Nesse contexto, Palou (2012) destaca que a prefeitura de Barcelona assumiu pelo menos duas linhas de trabalho: atenção às preocupações e necessidades da população local; e a internacionalização da cidade, dando ênfase à continuidade das relações exteriores.

No início de 1993, segundo Palou (2012), a planta hoteleira estava sobredimensionada e, como consequência, os hoteleiros passaram a enfrentar uma complicada situação nos seus negócios. Além disso, uma “macrorrecessão generalizada” dificultava a rentabilidade imediata da oferta disponível (PALOU, 2012, p. 395 – tradução da autora). Nesse momento, inicia-se a implantação da segunda fase do primeiro *Pla Estratègic* (Plano Estratégico) iniciado em 1991, na fase pré-olímpica, que consistiu no estabelecimento de um plano de atuação e materialização das ideias levantadas na primeira fase do Plano, de diagnóstico (PALOU, 2012).

De acordo com Palou (2012), após mais de uma década trabalhando na promoção do turismo em Barcelona, o *Patronat Municipal de Turismo* encerrou-se com a implantação da segunda fase do primeiro Plano Estratégico. Como destacado pelo entrevistado A1, o *Patronat* havia sido útil até o momento, mas, a partir das expectativas, possibilidades e desafios que se faziam presentes após a realização dos Jogos Olímpicos, o Governo e a iniciativa privada viram que tinham que dar um passo adiante e pensar num mecanismo verdadeiramente de cooperação público-privada que pudesse aproveitar a estrutura criada para os jogos, assim como a visibilidade que a cidade havia adquirido, como afirmou A3.

É interessante observar que nesse momento, ao contrário do que ocorreu antes dos Jogos Olímpicos, a prefeitura de Barcelona teve de atuar em função do excesso da oferta hoteleira que muito preocupava os empresários (ISHY, 1998). O entrevistado A6 recordou que, além desse excedente de hotéis, havia uma crise econômica internacional importante, o que agravava ainda mais a situação. Embora Barcelona não tenha chegado a se esvaziar, A6 recordou que havia necessidade de intensificar a promoção para atrair mais turistas. Nesse contexto, a partir da coalizão de esforços e da fusão de capital do setor público, por meio da prefeitura de Barcelona, e do setor privado, por meio da *Cambra de Comerç, Indústria i Navegació* (Câmara de Comércio, Indústria e Navegação) e da *Fundació Promoció Internacional de Barcelona* (Fundação Promoção Internacional de Barcelona), que fazia parte da Câmara, nasce o consórcio público-privado Turismo de Barcelona. A partir desse momento, essa nova entidade passa a ser órgão oficial de promoção turística de Barcelona.

Assim, dava-se início ao atual modelo de desenvolvimento turístico de Barcelona, que já perdura por mais de 20 anos. Sem renegar seus precedentes históricos, quando estratégias parecidas às realizadas mais recentemente já haviam sido tentadas, entende-se, neste estudo, que é a partir da criação do Consórcio Turismo de Barcelona que o referido modelo começa a ser configurado, fomentado (pelo menos em termos concretos), e a produzir resultados e externalidades, como apresentado na próxima seção.

4. Compreendendo o atual Modelo Turístico de Barcelona

O Consórcio Turismo de Barcelona é uma entidade autônoma, de direito público, formado por um Conselho Geral – que é a mais alta representação da entidade, presidido pelo *alcaide* (prefeito) – e por um comitê executivo presidido pelo presidente da Câmara de Comércio (que historicamente tem sido um hoteleiro). O Conselho Geral atualmente se reúne duas vezes por ano e o comitê executivo, entre oito e 10 vezes, como revelou A6. Além dos recursos provenientes da prefeitura e da Câmara de Comércio (referente às cotas pagas pelos sócios, que são representantes dos diversos setores que compõem direta ou indiretamente a atividade turística), o Turismo de Barcelona também tem sido capaz de gerar recursos próprios, como por meio da cobrança de taxas turísticas, da comercialização de produtos com a marca Barcelona e dos *tickets* para a compra de serviços turísticos, a exemplo do o *bus turístico* (ônibus turístico). Atualmente, conforme informação disponível no sítio do Turismo de Barcelona, aproximadamente 93% do orçamento do consórcio provém da geração de recursos próprios (BARCELONA TURISME, 2015a). Os objetivos do Consórcio são:

- a) Fortalecimento do impacto econômico do setor e captação do turismo de alto poder aquisitivo.
- b) Promoção da própria identidade como atrativo turístico.
- c) Conciliação turista/cidadão.
- d) Distribuição geográfica e setorial dos benefícios do turismo.
- e) Reforço do modelo público-privado de promoção (BARCELONA TURISME, 2015a – tradução da autora).

Ao todo, o Turismo de Barcelona conta com 11 programas²⁵, quais sejam: *Barcelona Ciudad de Compras*; *Barcelona Convention Bureau*; *Barcelona Cultura y Ocio*; *Barcelona Gastronomía*; *Barcelona Sports*; *Barcelona Beach*; *Barcelona Premium*; *Barcelona Turismo Vacacional*; *Barcelona Sustainable Tourism*; *Productos Turísticos*; e *Servicios de Atención al Turista* (BARCELONA TURISME, 2015b).

Conforme destacado pelo entrevistado A6, uma das estratégias básicas adotadas pelo Turismo de Barcelona no início de sua atuação foi promover Barcelona e rentabilizar a sua oferta de serviços comerciais. Um aspecto importante nesse momento, segundo A6, foi entender que “Barcelona eram muitas cidades” e que para cada uma delas seria necessária uma promoção específica e, portanto, um plano de promoção diferente. Logo, um dos aspectos que levou ao êxito das ações do Consórcio, na visão de A6, foi a escolha de não fazer promoção genérica e, sim, por segmentos.

Como apontado por Sallovicz (1997) e também observado por A6, o Turismo de Barcelona constitui um modelo de gestão inovador, visto como referência para várias cidades do mundo. Os resultados da sua promoção, como apresentado no início deste capítulo, evidenciam claramente a sua efetividade no alcance dos objetivos a que se propõe. Mas, apesar desses bons resultados, a estruturação do Consórcio e sua própria forma de atuação não têm sido livres de críticas e tensões em alguns momentos (entre os cidadãos de Barcelona e os representantes do Consórcio, e não na relação público-privada). Os entrevistados A4 e A5 acreditavam que a entidade deveria contar com a participação dos cidadãos (por meio das associações de residentes), dos sindicatos, enfim, de organizações que representem os interesses, muitas vezes, distintos daqueles que parecem prevalecer, quais sejam os dos grandes operadores turísticos (principalmente dos hoteleiros). A prefeitura, em tese, deveria defender os interesses coletivos, porém alguns entrevistados consideram que são os interesses privados que na maioria das vezes têm prevalecido.

Ressalta-se, entretanto, que conforme um artigo publicado pela *Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona* (FAVB) (Federação das Associações de Vizinhos e Vizinhas de Barcelona), em 17 de setembro de 2014, o Consórcio Turismo de Barcelona, que até então era uma espaço dominado pelos grandes operadores do setor, passou a contar com a participação dos sindicatos CCOO (Comissions Obreres) e UGT (Unión General de Trabajadores) e da FAVB (FAVB, 2014). Essa certamente foi uma conquista importante para a cidade, fruto de uma pressão por parte das associações de vizinhos, de sindicatos e de forças políticas da oposição.

Por volta de 2005, Casellas et al. (2010) afirmam que Barcelona já estava consolidada como um destino turístico e o setor de turismo já era visto como estratégico. Como

afirmou A9, o turismo vinha sendo alimentado a todo tempo com promoções, realização de grandes eventos e investimentos em infraestruturas necessárias ou não à cidade para atender melhor os turistas. Além disso, A3 destacou que parecia existir um círculo vicioso na cidade, de “mais demanda, mais oferta, mais oferta, mais demanda”.

Foi então neste momento que começa a ganhar força a discussão crítica em torno do modelo turístico de crescimento ilimitado que a cidade vinha adotando. Segundo A3, as críticas surgiam em contraposição aos complacentes discursos em relação ao turismo por parte da prefeitura e do Turismo de Barcelona, mostrando somente seus resultados econômicos positivos sem, contudo, que os cidadãos tivessem a percepção real de quem estava se beneficiando com esse modelo. Ao contrário, a percepção que se afluía naquele momento era de que a cidade e os seus cidadãos estavam sendo afetados negativamente.

Como resultado, o turismo começou a crescer ascendentemente e com altas taxas. Assim, se no começo da década de 1990, após os Jogos Olímpicos, o turismo só era massivo em períodos de férias, feriados, no verão, enfim, era mais sazonal, com o passar dos anos ele vinha se tornando cada vez mais parte do cotidiano da cidade durante todo o ano. Para atender a essa demanda crescente, multiplica-se na cidade o número de alojamentos (legais e ilegais), os chamados *pisos* turísticos²⁶. Ao mesmo tempo, como destacou A9, a população de Barcelona começa a questionar a capacidade da cidade para assumir fisicamente esse crescimento ilimitado, inclusive em nível institucional, já que na sua percepção e também na de outros entrevistados há claramente na cidade um problema de gestão ou, até mesmo, de sua falta em alguns aspectos.

E como fruto da tensão entre cidadãos e o turismo, que se intensifica por volta de 2005 e vai se tornando cada vez mais difundido não só entre os atores mais afetados, como também nos meios de comunicação, no âmbito acadêmico e no âmbito político, nasce em 2008 o segundo *Pla Estratègic de Turisme de la Ciutat de Barcelona* (Plano

²⁶ Uma matéria publicada no *El País*, de autoria de Baquero, em 20 de agosto de 2014, apresenta que enquanto no sítio da Airbnb (que aluga acomodações em todo o mundo) há 477 pisos turísticos, em Barceloneta, com preços que variam de 45 até mais de 100 euros (BAQUERO, 2014).

Estratégico de Turismo da cidade de Barcelona), porém elaborado numa lógica diferente do primeiro Plano.

Conforme destacado pelos entrevistados, tal plano foi elaborado num momento em que estava em evidência um grande debate social sobre as externalidades do turismo em Barcelona. Tais externalidades consistiam em uma série de impactos negativos sobre espaço urbano e sobre o modo e a qualidade de vida dos cidadãos. O grande desafio do Governo local diante dessa realidade era conseguir desenvolver políticas de turismo que pudessem tanto promover quanto preservar o destino. Como colocado por A1, era a primeira vez em Barcelona (em toda a sua trajetória) que efetivamente se pensava nos impactos do turismo.

Denota-se, porém, que esse Plano não nasceu por acaso ou apenas por força do debate da época. Na realidade, como destacado pelos entrevistados A1 e A4 e também na obra de Palou (2012), o Plano Estratégico foi criado após o *Partit Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa* (Partido Iniciativa para Catalunha Verde-Esquerda Unida e Alternativa), em 2007, negociar com o *Partit dels Socialistes de Catalunya* (Partido dos Socialistas da Catalunha) sua presença no Governo e pactuar (como uma das condições indispensáveis) a elaboração de um plano estratégico de turismo por parte da prefeitura. Esse plano deveria compor o *Programa d'Actuació Municipal* (Plano de Ação Municipal) para o período de 2008 a 2011. Uma vez atendida essa condição, o referido Programa apresenta como objetivos para o turismo em Barcelona o que se segue:

1. Promover um modelo de turismo que aumente o equilíbrio entre residentes e turistas, preservando, assim, os valores identitários da cidade.
2. Maximizar o impacto econômico do turismo.
3. Consolidar a imagem internacional de Barcelona.
4. Favorecer a acessibilidade ao turismo na cidade e promover a eficiência dos sistemas de acolhida e mobilidade no seu interior (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2009, p. 133-134 – tradução da autora).

O Plano Estratégico foi considerado um dos instrumentos para atingir o primeiro objetivo descrito anteriormente. Como consta no Programa de Atuação Municipal, ficou estabelecido que o plano deveria ser acordado entre os setores envolvidos no turismo, abordando “a necessidade de planejamento da capacidade de acolhida a qualidade e a

sustentabilidade do setor empresarial da cidade” (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2009, p. 134 – tradução da autora).

Como destacado por A1, a prefeitura determinou que a elaboração e gestão do Plano Estratégico deveriam ficar a cargo do consórcio Turismo de Barcelona. Esse processo de elaboração durou dois anos e, portanto, encerrou-se em 2010. O Plano apresentava quatro grandes propósitos, quais sejam:

- Determinar os impactos y efeitos que a atividade turística gera na cidade, levando em consideração duas diferentes manifestações, tanto qualitativas quanto quantitativas.
- Refletir sobre o modelo de turismo na cidade.
- Enquadrar o desenvolvimento turístico da cidade de Barcelona na linha de crescimento sustentável.
- Implicar positivamente a cidadania no projeto turístico da cidade (BARCELONA TURISME, 2015c, n.p. – tradução da autora).

Conforme relatado por A4, a elaboração do Plano Estratégico demonstra preocupação com os aspectos qualitativos do turismo e da cidade, mais que com os quantitativos (econômicos). Diferentemente do primeiro Plano, que tinha como principal finalidade planejar o setor turístico diante do marco das Olimpíadas (com um olhar mais para promoção e *marketing*), o novo Plano, com um horizonte de 2010 a 2015, buscava, a partir de diferentes visões (dos cidadãos, da iniciativa privada, do governo), propor ações visando não somente promover o turismo, mas também preservá-lo.

Além disso, como destacado por A4, o novo plano era diferente porque foi construído a partir da perspectiva da cidade, dos seus residentes, e não de quem atua no setor, diferentemente da maioria dos planos estratégicos de turismo existentes em várias cidades, inclusive em Barcelona em outros momentos. De forma semelhante, A3 destacou que o desenvolvimento desse Plano foi um processo inédito, já que na sua elaboração não se tinha conhecimento de outra destinação turística no mundo que também tivesse feito um plano sobre essa perspectiva, ou seja, para refletir sobre o crescimento do turismo e não para propor ações para um crescimento ainda maior.

A1 afirmou que o referido Plano foi construído por meio de um processo amplamente participativo, englobando os diversos atores que participavam do turismo na cidade ou que eram afetados por ele (caso dos residentes locais). Segundo A3, para entender os problemas que causavam a inquietude dos cidadãos e propor soluções, seus interesses

foram representados no Plano Estratégico, através de grupos de trabalho, da Associação de Vizinhos e Vizinhas de Barcelona, entrevistas com organismos bilaterais, entre outras formas de participação. Dessa forma, tal como foi concebido, o Plano representou grande salto rumo à gestão sustentável do turismo. Para A4, ele constitui importante documento orientador para a gestão do turismo, uma vez que os seus impactos não devem ser deixados à dinâmica do mercado, mas, ao contrário, devem existir políticas públicas para minimizá-los. Apesar de sua importância, os entrevistados afirmaram, em sua maioria, acreditar que atualmente o Plano não tem sido implementado pelo Governo. Assim, o Plano hoje é visto mais como “um bom plano de intenções” do que um instrumento que tem produzido os resultados esperados quando de sua elaboração.

Sem uma “solução” para as externalidades do modelo turístico implantado, o debate social em torno dos impactos negativos do turismo permanece forte e crescente na cidade. Como destacado por A2, tem sido tema inclusive de disputa política nas últimas eleições. A cada período eleitoral, a discussão em torno do Modelo Turístico de Barcelona vem à tona como uma questão importante de ser discutida pelos distintos grupos políticos, tendo em vista os diferentes posicionamentos em torno desse assunto, que divide opiniões.

No Governo atual, de Xavier Trias, alguns entrevistados acreditavam que o turismo assumiu lugar prioritário na política econômica da cidade, pois se tem investido cada vez mais na sua promoção, como forma de gerar mais receitas e mais empregos e, ainda, como alternativa para superar momentos de crise, tendo em vista que o turismo é um dos setores menos afetados nesses momentos, segundo relato dos entrevistados.

Barcelona conta, hoje, com um órgão na estrutura municipal para a gestão dos impactos do turismo. Trata-se da *Dirección de Turismo* (Direção de Turismo), pertencente à empresa pública *Barcelona Activa*, que é responsável “pela execução das políticas de promoção econômica do *Ayuntamiento* de Barcelona” (BARCELONA ACTIVA, 2015). Conforme documentação interna disponibilizada pela *Dirección*, suas linhas de atuação são:

- Consolidar Barcelona como a destinação de turismo responsável e sustentável.
- Promover a gestão dos efeitos do turismo e a sua regulação e gestão.

- Promover o desenvolvimento de atividades econômicas ligadas ao turismo.
- Incentivar a desconcentração da atividade turística para os bairros e distritos da cidade, articulando a destinação Barcelona.
- Atrair e facilitar o desembarque de eventos com valor acrescentado para a economia da cidade (documento interno, – tradução da autora).

Especificamente para a linha de atuação, “incentivar a desconcentração da atividade turística em direção aos bairros e distritos da cidade (...)”, como destacado por A2, a prefeitura de Barcelona criou o chamado *Plan de Distritos* (Plano de Distritos), que seria um programa para a potencialização de outros bairros turísticos. Com essa medida, a prefeitura pretendeu:

- Promover o turismo como motor de crescimento da atividade econômica nos bairros, incentivando a distribuição mais homogênea da riqueza gerada.
- Diminuir as densidades das zonas com mais pressão turística.
- Identificar e promover ativos aos bairros e distritos, como forma de gerar e dinamizar novos fluxos turísticos em toda a cidade (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2013, p. 8 – tradução da autora).

Conforme A2, sendo o turismo considerado tema transversal, representantes de cada área municipal (urbanismo, cultura, educação, esportes etc.) se reúnem periodicamente para discutir assuntos relacionados ao tema que são considerados comuns a todas essas áreas. Além das ações realizadas pela *Dirección de Turismo*, outros instrumentos que atualmente podem ser considerados importantes para a gestão dos impactos seriam as normativas a respeito de várias questões, como: planos especiais de estabelecimento de concorrência pública, hotelaria e outras atividades (conhecidos como plano de usos); normas para estabelecimentos comerciais – como de restauração, de financeiras, de venda de artigos de lembrança e *souvenir*, entre outras; de medidas para convivência cidadã em espaços públicos, assim como para seus usos; e de usos da paisagem urbana (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2015).

Os planos especiais de estabelecimento de concorrência pública, hotelaria e outras atividades, também chamados de plano de usos, segundo A4, quando elaborado para o bairro *Ciutat Vella*, tiveram como propósito uma medida de regulação quanto ao crescimento da oferta hoteleira. De aplicação imediata, implicava crescimento zero de hotéis no bairro e pretendia criar uma dinâmica de reconversão do setor hoteleiro “a mais qualidade e não a mais hotéis”. Portanto, esse plano de usos constituiu tanto um

marco regulatório para o setor quanto um instrumento de defesa dos habitantes da *Ciutat Vella* diante dos impactos desmedidos do turismo.

Em 2011, porém, A4 relatou que houve mudança de Governo em Barcelona, e o plano de usos acabou sendo suprimido e transformado em um novo plano, que voltou a permitir a possibilidade de crescimento de hotéis no distrito, atendendo, claramente, a interesses particulares. Um aspecto interessante observado por A8 é que, em distintos momentos da história do turismo em Barcelona, sempre há uma mesma discussão, sobretudo, por ocasião da realização de grandes eventos: se a cidade deve ou não aumentar sua oferta hoteleira. A8 destacou a total dependência do setor hoteleiro ao setor turístico, o que indica que qualquer decisão do governo em relação ao setor afeta diretamente os hotéis e, por isso, há sempre uma grande pressão por parte dos hoteleiros para que seus interesses sejam prioritariamente considerados. Essa pressão é vista por muitos entrevistados como um poderoso *lobby*.

Apesar de os instrumentos citados terem sido criados, entre outros motivos, com o intuito de gerir a atividade turística e tentar minimizar seus impactos negativos, o que se percebe é que eles, muitas vezes, sofrem alterações antes mesmo de produzir resultados (a exemplo do plano de usos da *Ciutat Vella*). Como relatam A5, A9 e A10, o *lobby* hoteleiro tem conseguido sempre que seus interesses sejam priorizados. Segundo A9, muitas vezes tais interesses são satisfeitos sem levantar as consequências em níveis paisagístico, territorial e de infraestruturas necessárias, assim como os interesses dos cidadãos.

Outro exemplo de ação adotado pelo Governo de Barcelona foi a cobrança de um imposto chamado de taxa turística, criada pela *Generalitat de Catalunya* (Governo da Catalunha) e de aplicação nos municípios. Quando criada, em novembro de 2012, ficou estabelecido que o valor da taxa seria de 0,45 e 2,25 euros por pessoa e pernoite (BAQUERO, 2013)²⁷. O dinheiro arrecadado com as taxas é dividido da seguinte forma: 30% para a prefeitura; e 70% para o Governo da Catalunha, os quais deveriam

²⁷ Artigo publicado no Jornal *El País* no dia 12 de abril de 2013, de autoria de Camilo S. Baquero, intitulado *Barcelona Turisme dice que la tasa turística no ha afectado las visitas*.

ser utilizados somente para fins de promoção turística (ESCOFET, 2014)²⁸. Segundo A2, essa taxa turística cobrada em Barcelona desde 2013 é que tem permitido dotar o consórcio Turismo de Barcelona de recursos para a promoção turística da cidade. Porém, sua utilização para esse fim tem sido duramente criticada.

De forma geral, forças políticas da oposição e os cidadãos de Barcelona defendem a utilização dessa taxa prioritariamente para compensar os custos gerados pelo turismo na cidade. Setores econômicos vinculados ao turismo, entretanto, possuem visão diferente e consideram que a arrecadação deve servir fundamentalmente para promover turisticamente Barcelona, em níveis mundiais. Ressalta-se que, quando começou a vigorar, muitos hoteleiros não estavam de acordo, pois achavam que essa cobrança era indevida e poderia afetar a atração de turistas. Na época, entidades como a *Confederación Empresarial de Hostelería, Restauración y Apartamentos Turísticos de Catalunya* (Confederação Empresarial de Hotelaria, Restauração e Apartamentos Turísticos de Catalunha) previam que o número de visitantes iria diminuir. Contudo, isso não ocorreu em Barcelona, tendo em vista que a cidade recebeu cerca de 0,7% a mais de turistas do que no ano anterior (quando a taxa ainda não era cobrada) (BAQUERO, 2013)²⁹. Assim, se antes a taxa turística era vista com certa restrição pelos hoteleiros, sua utilização para promoção turística e, portanto, sua reversão ao próprio setor fez que os empresários a enxergassem como iniciativa positiva, como recordou A9.

Recentemente, o *Ajuntament* de Barcelona pactuou com o Governo da Catalunha que a cidade poderia destinar parte dos recursos da taxa turística para minimizar os efeitos negativos e incômodos gerados pela atividade turística nos bairros mais afetados (SUÑE, 2015)³⁰. Como informa Blanchar³¹ (2015), o *Ajuntament* conseguiu negociar que a cidade poderia dispor de 48% do total que arrecada com a taxa turística e não de 34% como é hoje. Além disso, tais recursos poderão ser investidos nos bairros mais saturados.

²⁸ Artigo publicado no Jornal *El País* no dia 3 de setembro de 2014, de autoria de Jordi Mumbrú Escofet, intitulado *La crisis del turismo enciende el inicio de curso político em Barcelona*.

²⁹ Artigo publicado no Jornal *El Periódico* no dia 12 de abril de 2013, de autoria de Camilo S. Baquero, intitulado *Barcelona Turisme dice que la tasa turística no ha afectado las visitas*.

³⁰ Artigo publicado no Jornal *Lavanguardia de Barcelona* no dia 24 de fevereiro de 2015, de autoria de Ramon Suñé, intitulado *Barcelona podrá destinar dinero de la tasa turística a mejorar los barrios*.

³¹ Artigo publicado no Jornal *El País* no dia 25 de fevereiro de 2015, de autoria de Clara Blanchar, intitulado *Venga a convivir con los turistas, señor Trias, es insoportable*.

No documento *Pacte entre la política i la gestió - marc estratègic de l'Ajuntament de Barcelona 2012-2015* (Pacto entre a política e a gestão - marco estratégico da prefeitura de Barcelona 2012-2015), que representa a evolução do Programa de Atuação Municipal, instrumento tradicional de planejamento do Governo municipal, não é feita nenhuma menção ao Plano Estratégico de Turismo 2010-2015. Mas o tema turismo apresenta-se em dois objetivos para a cidade, que seriam: “impulsionar setores emergentes de alto valor agregado e fortalecer setores econômicos consolidados, estabelecendo Barcelona como referência de qualidade”; e “promover novos atrativos urbanos, que gerem centralidade em todos os distritos e distribuir o turismo da cidade”, considerando que em todos os distritos existem atrativos, os quais podem propiciar atividades comerciais e turísticas (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2012, p. 84 – tradução da autora).

Há poucos meses das novas eleições municipais, o prefeito Xavier Trias (que concorrerá novamente) convocou uma audiência pública (realizada no dia 24 de fevereiro de 2015) para discutir o Modelo Turístico de Barcelona. Como apontam Lópes e Castán (2015 – tradução da autora)³², essa convocação, considerada pelas autoras como medida populista, “*não é a única que tem acelerado a prefeitura para evitar que o êxito turístico de Barcelona se converta em um bumerangue que lhe bata na cara*”. Outras ações realizadas pelo Governo diante do momento de grande discussão sobre o Modelo Turístico de Barcelona, segundo as mesmas autoras (2015), são os planos de desconcentração turística (os chamados planos de distritos citados anteriormente), e também “*um grande pacto local e transversal para promover o turismo responsável*” (LÓPES e CASTÁN, 2015 – tradução da autora) celebrado no fim de 2014, quando todos os atores envolvidos no turismo (públicos, privados e os cidadãos) foram convidados a elaborar um documento-base para a elaboração de um novo plano estratégico de turismo para o período de 2015 a 2020. Além disso, a prefeitura tem realizado reuniões com os moradores e criou uma mesa de trabalho especificamente para tratar o turismo no Bairro Sagrada Família.

³²Artigo publicado no Jornal *El Periódico* no dia 6 de fevereiro de 2015, de autoria de Helenna Lópes e Patrícia Castán, intitulado *Trias encarrila el debate del turismo para evitar que le estalle en las urnas*.

Conforme Blanchar (2015)³³, essa foi a primeira vez na história de Barcelona que a prefeitura convocou uma audiência pública para tratar do tema turismo. Somente em 2005, forçado pelo mal-estar do cidadão, o Governo realizou audiência parecida para discutir a ordenação do civismo. Resta saber, como questionado por essa autora, se essa iniciativa *será “fruto da pressão cidadã; será uma disposição a escutar, ou uma concessão de propaganda eleitoral. Ou as três coisas de uma vez”* (BLANCHAR, 2015, p. 1 – tradução da autora)³⁴. O que se sabe é que o atual prefeito já admite ser necessária a correção de alguns aspectos do modelo turístico adotado por Barcelona, como afirma Buesa (2015)³⁵. Essa autora também apresenta, em seu artigo, uma declaração de Xavier Trias que exemplifica seu pensamento sobre o momento atual do turismo: *“o turismo tem aguentado os anos mais duros da crise, mas agora é necessário trabalhar juntos para impulsionar um novo modelo de gestão e promoção de um turismo responsável e de qualidade”* (BUESA, 2015, p. 1 – tradução da autora).

Destaca-se que, durante a referida audiência pública para debater o Modelo Turístico de Barcelona, como apresentado por Blanchar (2015)³⁶, o então presidente FAVB entregou à prefeitura um “decálogo” de propostas das entidades cidadãs para que pudessem ser realizadas. Na ocasião, uma pessoa ligada ao Governo se comprometeu a incorporar tais propostas ao *pacto por el turismo responsable* (pacto pelo turismo responsável), que definirá o plano estratégico 2015-2020 (BLANCHAR, 2015). As propostas apresentadas neste decálogo são apresentadas a seguir:

1. *Crear un Consejo Ciudadano de Turismo, organismo consultivo “potente”.*
2. *Tasa turística enteramente destinada a compensar los impactos y no solo a promoción.*
3. *Moratoria sobre concesión de nuevas licencias de hoteles y ni uno más en Ciutat Vella.*
4. *Calificar como establecimientos hoteleros los apartamentos y congelar nuevas licencias.*
5. *Regular fiscalmente las plataformas digitales llamadas de economía colaborativa.*

³³ Artigo publicado no Jornal *El País* no dia 23 de fevereiro de 2015, de autoria de Clara Blanchar, intitulado *Los vecinos colapsan la audiencia del Ayuntamiento sobre Turismo*.

³⁴ Artigo publicado no Jornal *El País* no dia 23 de fevereiro de 2015, de autoria de Clara Blanchar, intitulado *Los vecinos colapsan la audiencia del Ayuntamiento sobre Turismo*.

³⁵ Artigo publicado no *El Periódico* no dia 15 de janeiro de 2015, de autoria de Cristina Buesa, intitulado *Trias admite que hay que corregir aspectos del modelo turístico*.

³⁶ Artigo publicado no Jornal *El País* no dia 25 de fevereiro de 2014, de autoria de Clara Blanchar, intitulado *Venga a convivir con los turistas, señor Trias, es insostenible*.

6. *Plan de protección establecimientos emblemáticos frente a la expansión de franquicias.*
7. *Procesos participativos en el diseño urbanístico.*
8. *Definir la capacidad de carga de visitantes en las zonas monumentales y limitarlos.*
9. *Criterios medioambientales para los cruceros.*
- 10 *Velar por la profesionalidad y condiciones laborales en el sector (BLANCHAR, 2015, n.p.)³⁷.*

Os entrevistados A4 e A9 afirmaram que Barcelona, hoje, vive uma espécie de “monocultivo” do turismo. O peso do setor na estrutura econômica da cidade é inegável, mas a sensação é de que o seu crescimento já está no limite. Com relação a essa questão, A9 chamou a atenção para o fato de que, se hoje o turismo representa cerca de 14% do PIB de Barcelona, apesar de ser bastante significativo, mais de 80% do seu PIB geral provém de outros setores econômicos igualmente importantes e que devem ser também considerados pelo Governo.

Como evidenciado por A5, a dependência criada em torno do turismo não é saudável, tendo em vista que acaba incitando atividades econômicas e comerciais típicas de “*burbuja*” (“bolha”), ou seja, de uma série de investimentos diante da expectativa de seguir crescendo de maneira indefinida, mas que, quando essas expectativas de crescimento começam a decair, essa bolha pode se desinflar e gerar muitos impactos sociais na cidade, como o aumento do desemprego. Cordeiro e Escofet (2014)³⁸ questionam até que ponto Barcelona aguentará o ritmo de crescimento dos hotéis. Apesar de ainda existir temor em falar em “bolha”, esses autores afirmam que alguns sinais dão conta de que já há, pelo menos, uma oferta excedente. Além disso, um elemento que vai contra ao crescimento dos hotéis é o aumento do número de alojamentos de baixo preço, bem como a concorrência dos apartamentos turísticos.

De forma sintética, pode-se afirmar que a atuação pública do turismo em Barcelona ao longo da história tem sempre atribuído ao setor a condição de instrumento, vetor, canal para o enriquecimento da cidade. Além disso, diferentes atores (públicos e não públicos) criaram um discurso hegemônico de que, para atrair mais turistas, era necessário

³⁷ Artigo publicado no Jornal *El País* no dia 25 de fevereiro de 2014, de autoria de Clara Blanchar, intitulado *Venga a convivir con los turistas, señor Trias, es insoportable*.

³⁸ Artigo publicado no Jornal *El País* em 1º de fevereiro de 2014, de autoria de Dani Cordero e Jordi Mumburú Escofet, intitulado *Temor a una burbuja hotelera en Barcelona*.

promover a cidade internacionalmente, entendendo que essa atração se reverteria em mais turistas e, como consequência, maior geração de riquezas. A partir dessa projeção internacional, esperava-se que Barcelona conquistasse uma nova identidade e a imagem de cidade cosmopolita.

Não obstante, as ações realizadas em prol do turismo, além de benefícios, geram uma série de externalidades que impactam negativamente a cidade em diversos aspectos. Como foi possível perceber, tais externalidades também são frutos de algumas ações do Governo, que ao longo dos últimos 20 anos, em parceria com o setor privado, vem aplicando um modelo turístico de crescimento ilimitado, sem planejar suas consequências. Como apontam Costa et al. (2014, p. 3-4 – tradução da autora), atualmente “a política pública de turismo em Barcelona se exerce a partir de uma visão puramente extrativista. Promoção é a regra, mas pouco se gere e planeja sobre suas consequências”.

No momento atual, considerando o risco que de haja saturação do turismo em Barcelona (embora grande parte da iniciativa privada discorde), para não perder o que muitas pessoas chamam de “a galinha dos ovos de ouro de Barcelona”, a prefeitura tem intensificado uma série de medidas “para corrigir” ou, pelo menos, minimizar os impactos negativos do turismo para que ele continue a gerar bons resultados para a cidade.

5. Os resultados do Modelo Turístico de Barcelona

Como já apresentado, o Modelo Turístico de Barcelona tem sido alvo de bastante discussão. Historicamente, o que se percebe é que, de forma geral, a atuação pública tem-se concentrado mais no fomento e na promoção do turismo. Se, por um lado, essa atuação em parceria com a iniciativa privada gera diversos benefícios para a cidade, por outro ela pode causar várias externalidades, culminando em diferentes impactos negativos. Como já evidenciado, tais externalidades apenas recentemente têm sido consideradas pelo Governo como objeto de políticas públicas. O Quadro 3 apresenta os impactos positivos percebidos pelos entrevistados sobre o Modelo Turístico de Barcelona.

Quadro 3 - Impactos positivos do turismo

Impactos positivos	Descrição
Incremento das receitas municipais	Tais benefícios são incontestáveis, mesmo para aqueles mais críticos ao turismo em Barcelona. Atualmente, segundo A1, o turismo corresponde a cerca de 10% do produto interno do país (conforme estimativa realizada em 2008, na fase de diagnóstico do Plano Estratégico de Turismo de Barcelona 2010/2015). E tratando-se de um turismo urbano em que existem tantos outros setores econômicos, esse número é bastante alto e animador, o que tem estimulado o setor público e o setor privado (por meio <i>Consortio Turisme de Barcelona</i>) a investir cada vez mais na promoção do turismo.
Geração de empregos	Grande parte dos entrevistados a que o turismo oferece muitas oportunidades de emprego, com distintas qualificações profissionais – da mais alta, os diretores de empresas e grandes hotéis, aos quadros intermediários e aos com qualificação básica, como ressaltou A1. Porém, existem bastantes críticas quanto às condições de trabalho oferecidas pelo setor.
Dinamicidade do setor	O turismo envolve e consegue beneficiar vários setores (comércio, hotelaria, bares e restaurantes), como destacado por A1, A2 e A6. Porém, como evidenciado por A1, apesar dessa dinamicidade, ainda permanece como um grande desafio para Barcelona distribuir equitativamente esse benefício a todos os setores e não apenas a alguns poucos.
Posicionamento internacional	Alguns entrevistados relataram que o turismo é um dos responsáveis pelo posicionamento internacional adquirido por Barcelona, fazendo que a cidade seja reconhecida não somente como um destino turístico, mas também como cidade estratégica para se fazerem negócios, eventos, congressos, como destacaram A1 e A3. A respeito desse posicionamento, A1 destacou que a marca turística de Barcelona não é autônoma, ela faz parte da marca global da cidade.
Capacidade do setor turístico de mitigar os efeitos de uma crise econômica no país	Os entrevistados A1, A2, A4 e A8 destacaram que o turismo é considerado um salvaguarda em tempos de crise, tendo em vista que o setor é um dos que menos é afetado. A2 relatou que na crise econômica vivida pela Europa por volta de 2007/2008, Barcelona conseguiu se manter perante as cidades do mundo, justamente pelo bom momento que vivia no setor turístico. Mesmo que a taxa de crescimento do setor tenha sofrido pequena queda quando do ápice da crise, o turismo continuou crescendo e sustentando parte da economia. A8 relatou que a crise na Europa gerou muito desemprego, e indústrias importantes como a automobilística e a imobiliária tiveram queda relevante nos seus rendimentos e, como consequência, outras indústrias ao redor delas também decaíram. Porém, o setor de turismo não foi afetado sobremaneira, e sua taxa de crescimento não deixou de aumentar. Logo, graças ao turismo, alguns entrevistados consideravam que os impactos da crise foram menores em Barcelona do que em outras cidades da Europa.
Culturais	Como destacado pelos entrevistados A2, A3 e A6, o turismo proporcionou elevação no nível cultural da cidade, uma vez que muitos monumentos, patrimônios e espaços públicos e culturais foram revitalizados em função não somente das necessidades urbanísticas locais, mas também para que a cidade pudesse se tornar mais atrativa. Logo, além de proporcionar aos cidadãos essa oferta cultural, as ações implementadas para a preservação desses atrativos acaba permitindo que eles não sejam deteriorados.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas.

De acordo com o Quadro 3, os entrevistados, em sua maioria, percebem mais os benefícios econômicos do turismo, incontestáveis mesmo pelos atores mais críticos ao Modelo Turístico de Barcelona. Entretanto, diversas pessoas têm questionando até quando tais benefícios, que são em grande parte concentrados, prevalecerão sobre os custos ocasionados pela forma como o turismo vem sendo promovido e gerido. Além dos impactos econômicos, alguns entrevistados destacaram como positivos impactos na cultura, principalmente em termos de sua preservação e do acesso dos cidadãos a toda gama de oferta cultural oferecida aos turistas.

O Quadro 4 evidencia os impactos negativos do turismo percebido por diversos atores que estão envolvidos no setor e, ou, são afetados por ele.

Quadro 4 - Impactos negativos do turismo

Impactos negativos	Descrição
Concentração turística e problemas de convivência	Barcelona é uma cidade de pequenas dimensões territoriais, e por isso A2 considerou que os efeitos do turismo são intensificados. Os diferentes usos da cidade (pelo morador e pelo turista) se misturam, e isso acaba causando problemas de convivência. Por exemplo, existem áreas turísticas e de negócios nos mesmos lugares, como nas <i>Ramblas</i> , onde se tem um hotel cinco estrelas e do lado um mercado popular e uma loja de imigrantes. Aos visitantes, A2 acreditava que essa mistura pode agradar, mas não a população, que perde os espaços públicos e tem que conviver com ruídos, festas e um fluxo intenso de pessoas. As instituições administrativas e burocráticas da cidade também estão localizadas no centro, como recordou A9, o que faz que moradores e turistas tenham que conviver no dia a dia, e isso vem contribuindo para a geração de um grande mal-estar entre turistas e moradores.
Expulsão da população e perda de espaços públicos	Em alguns bairros mais turísticos, um fenômeno que está ocorrendo em Barcelona é a “expulsão” dos seus moradores. O centro da cidade, por exemplo, está tomado pelas grandes cadeias comerciais e por comércios ligados ao turismo (como as lojas de <i>souvenir</i>), como relatou A5, e isso acaba tornando a vida dos moradores mais cara e incômoda. A10 relatou que muitas desocupações também estão ocorrendo, porque os apartamentos estão se tornando turísticos, ou porque as pessoas já não podem mais pagar aluguel ³⁹ ou, ainda, porque lhes acaba o contrato e este é repassado para os operadores turísticos. A9 destacou a dificuldade enfrentada pelos moradores das zonas turísticas em realizar atividades simples, como sair de casa para comprar pão ou ir a uma <i>terraza</i> com amigos, levar um filho na escola, trabalhar, passear é sempre difícil pelo grande fluxo de pessoas, que muitas vezes caminham em grupos. Dessa forma, ritmos de vida estão sendo rompidos. Como evidenciado por A7, a

³⁹ Camilo S. Baquero, em um artigo publicado no Jornal *El País*, no dia 16 de maio de 2014, apresenta um estudo realizado pela professora Elena Lasate, do *Laboratorio de Análisis Económico Regional de la Universidad de Oviedo, REGIOlab*, que demonstra que o mapa da pobreza na Espanha está mudando. A professora Elena, conforme Baquero (2014), “as regiones con mayor renta, mayor especialización en el turismo y mayor grado de urbanización son las que tienen costes de vida más altos y esto se traduce en una mayor incidencia de la pobreza de lo que habitualmente se estima” (BAQUERO, 2014, p.1).

	<p>cidade e os atrativos possuem capacidade de carga, e soluções como pagar entradas (como tem sido adotado hoje em Barcelona) nem sempre são as mais adequadas. As pessoas sempre vão para os mesmos lugares; logo, diminuir as pessoas não vai fazer que diminua a concentração. Segundo A7, muitas pessoas acreditam que o turismo lhes rouba espaços, faz desaparecer o comércio tradicional, os expulsam de suas residências (que se convertem em apartamentos turísticos e edifícios para hotéis). Para A9, espaços públicos estão sendo apropriados como se fossem privados, e com a Concessão da prefeitura</p>
<p>Supervalorização dos preços e perda do comércio local</p>	<p>Como destacado por A3 e A9, se por um lado o turismo dinamiza economicamente a cidade e gera postos de trabalho, por outro ele também produz, em determinados espaços, uma supervalorização dos preços, tanto relacionados a moradias quanto ao comércio, como destacou A9. Além disso, o comércio tradicional localizado nas zonas mais turísticas também está sendo substituído por um comércio que atende à demanda dos turistas (como as lojas de <i>souvenir</i> e <i>fast-foods</i>) e não dos moradores.</p>
<p>Perda de identidade</p>	<p>Se, por um lado, o turismo ajuda a criar uma identidade para a cidade (com uma imagem cosmopolita), objetivo amplamente perseguido em Barcelona, por outro, como evidenciou A9, aos poucos a cidade está se construindo para atender primeiramente aos anseios e necessidades dos turistas e não dos seus moradores, e isso vai fazendo que ela perca seus traços e peculiaridades. Por exemplo, diversos comércios começam a vender produtos de outros países (como os chapéus mexicanos), a gastronomia típica do local dá lugar a <i>fast-foods</i> e a comidas de outros lugares, enfim, vai-se perdendo, de certa forma, o modo de vida e os costumes locais.</p>
<p>Geração de empregos de baixa qualidade</p>	<p>A1, A5, A10, A12 e A13 consideraram que os empregos gerados pelo setor turístico são, em grande parte, informais, temporários, com longas horas de trabalho, muitas vezes em condições precárias e com baixos salários. Nos últimos anos, inclusive, como destacaram os entrevistados, apesar de o turismo ter crescido, os empregos gerados pelo setor têm diminuído⁴⁰. Conforme A12, os documentos disponibilizados pela prefeitura e pelo Turismo de Barcelona mostram o crescimento do turismo, mas não com qual nível de qualidade. Muitos operadores turísticos para superar momentos de crise e atrair mais turistas reduzem os seus preços, porém à custa da redução nos salários e no número de horas formalmente contratadas de trabalho. Além disso, muitos estrangeiros que vêm de países com direitos trabalhistas mais restritos são, às vezes, preferidos na hora de serem contratados, por aceitarem melhor certas condições, como pontuado por A12. O mesmo entrevistado destacou que, em média, no comércio e na hotelaria 34% são trabalhadores de fora.</p>
<p>“Turismofobia”</p>	<p>Como destacado por vários entrevistados, o atual modelo turístico de Barcelona tem criado um mal-estar muito grande entre os moradores e os cidadãos. Em determinados lugares da cidade, onde fatores urbanísticos são mais complicados, com ruas estreitas, por exemplo, o intenso fluxo de pessoas e de transportes tem gerado muitos transtornos. Nesse sentido,</p>

⁴⁰ Segundo a OIT, alguns dos fatores que explicam a má reputação das condições de trabalho oferecidas pelo setor de hotelaria, turismo e restauração são: o setor é composto em grande parte por pequenas e médias empresas que possuem baixa densidade sindical, o trabalho se caracteriza por baixos salários e por não requerer altos níveis de qualificação, e geralmente o trabalho ocorre por turnos, no período noturno e são sazonais (OIT, 2014).

	<p>A3 destacou que durante muito tempo se criou um sentimento de <i>turismofobia</i>, ou seja, a sensação de que o turismo está contaminando a vida de Barcelona, que os empresários e o Governo estão “vendendo a cidade”, que seu carisma real, seu valor natural está se perdendo. A13 também relatou que, como consequência dessa insatisfação, apesar de extremo, muitos moradores chegam a criar certo “ódio” em relação aos turistas, principalmente em relação àqueles considerados <i>incívicos</i>⁴¹, ou seja, que praticam atos inconvenientes, provocam ruídos e atrapalham o cotidiano do morador.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas.

Especialmente em relação ao fenômeno da “turismofobia”, que é cada vez mais presente em Barcelona, Donaire (2008) considera que isso é parte de mecanismos próprios do turismo. G. Doxey, autor norte-americano citado por Donaire (2008), relata que a relação entre hóspedes e anfitriões passa por quatro etapas, quais sejam: euforia, apatia, irritação e antagonismo. Logo, o que Barcelona vive hoje em relação ao turismo se esbarra no antagonismo: “turismo como fator de deformação urbana e cultural *versus* turismo como fonte de ingressos e reabilitação urbana”, o que, segundo aquele autor, é um “debate sem pontes” (DONAIRE, 2008, p. 3).

Um aspecto importante de pontuar é que a percepção sobre os impactos do turismo em Barcelona está condicionada ao espaço onde as pessoas vivem. Moradores de zonas mais turísticas, com maior concentração de pessoas, tendem a ver mais malefícios do que benefícios do turismo. Conforme o entrevistado A6, pesquisas realizadas pelo Consórcio Turismo de Barcelona, com o objetivo de se ter um termômetro sobre os impactos percebidos pelos cidadãos, revelam que a maioria das pessoas enxerga mais efeitos positivos que negativos no turismo. No entanto, essa percepção é diferente quando se segmenta a pesquisa por áreas/distritos/bairros.

Recentemente foi lançado em Barcelona o documentário *Bye Bye Barcelona* (idealizado e dirigido por Eduardo Chibas). Durante o período de coleta de dados em Barcelona, tal documentário estava sendo bastante comentado e divulgado tanto pela sociedade quanto

⁴¹ Atualmente, há grande luta pelos moradores do Bairro Barceloneta contra esse tipo de turista, sobretudo em reação a diversos incidentes ocorridos no verão passado. Diversas manifestações têm ocorrido em contraposição ao turismo “incívico” e de “borracheria” (de consumo de álcool). Tais manifestações têm provocado reações por parte da prefeitura, seja por meio do reforço da presença policial no bairro ou pela realização de inspeções nos pisos turísticos, como apontado por uma matéria publicada no dia 21 de agosto de 2008 no Jornal *Ara.cat*, de autoria de Toro e Solé (2008), ou até mesmo por meio de fechamentos em tempo recorde, como publicado em outra matéria do *El País* no dia 03 de setembro de 2014, de autoria de Escofet (2014).

pela imprensa e críticos da cidade. Na visão de alguns entrevistados, esse documentário ilustra muito bem o momento vivido por Barcelona na percepção dos moradores dos bairros afetados e, como destacado por A13, rompe um pouco o paradigma de que o turismo sempre é bom. De fato, ele pode ser bom e gerar muitos benefícios, como os apresentados, porém há que se colocar em discussão o seu futuro, se há um limite para o crescimento e até quando a cidade é capaz de suportar.

Na imprensa nacional e na internacional, esse debate também tem crescido bastante, visto que o que ocorre em Barcelona tem sido o retrato do cenário de várias outras cidades turísticas do mundo que adotam um modelo turístico semelhante. Em um artigo de Cols e Catanzaro (2014)⁴², é apresentada uma entrevista com o geógrafo e professor em Barcelona e Veneza, Francesc Muñoz, que afirma que o que está ocorrendo em Barcelona e em outras cidades se trata da *urbanización* (que poderia ser traduzido em “urbanização”), que segundo esse autor significa “banalização do urbanismo”. Na sua visão, “as cidades se constroem cada vez mais em função do que os turistas esperam delas” (COLS; CATANZARO, 2014, p. 1) e não de acordo com as necessidades dos seus moradores.

Além dos inúmeros impactos positivos e negativos do turismo, outro discurso que tem sido recorrente em Barcelona é “a distribuição dos seus custos e benefícios”. Como relatado por A7, a falta de transparência por parte da prefeitura, sobre como os recursos arrecadados com o setor são gastos, leva à percepção de que os custos são dispersos, ou seja, que afeta toda a cidade, mas os benefícios são concentrados, atingindo poucas pessoas. A7 acreditava que, se houvesse o conhecimento de que os benefícios são compartilhados equitativamente, talvez a percepção sobre os efeitos negativos do turismo diminuísse. Hoje, o entrevistado considera que os benefícios só chegam aos moradores se eles são empresários ou trabalhadores do setor.

Joan Subirats, em uma publicação no Jornal Ara.cat⁴³ em 2013, afirma que não há dúvidas de que Barcelona é um destino turístico, continuará sendo, e isso traz inúmeros aspectos positivos para a cidade. Contudo, constatada essa realidade, é necessário

⁴² Artigo publicado no Jornal *El Periódico* em 23 de fevereiro de 2014, de autoria de Carles Cols e Michelle Catanzaro, intitulado *Acqua alta* em BCN.

⁴³ Artigo publicado no dia 5 de agosto de 2013, intitulado *Turisme, Ciutat Vella, Barcelona*.

avançar no debate e (...) *politizar o tema, ou seja, discutir como se distribuem os custos e benefícios, e discutir, a partir daqui, quais são os limites que não devem ultrapassar* (SUBIRATS, 2013, n.p. – tradução da autora). O que esse autor teme é que se perca a capacidade de gestão política e pública dos efeitos do turismo, a exemplo do que vem ocorrendo em *Ciutat Vella* (onde, apesar da grande concentração de hotéis e turistas, novas licenças para a construção de praças hoteleiras têm sido concedidas). Sem essa capacidade de gestão, Subirats (2013) acredita que a iniciativa privada segue avançando em benefícios, restando os custos às autoridades públicas e às pessoas que sofrem diretamente as consequências dessa falta de gestão.

Reflexão semelhante à de Subirats (2013) foi feita por Roig (2014, n.p. – tradução da autora)⁴⁴, que discute “para quem” o turismo é feito e “por quê?”. Numa visão mais crítica, o autor afirma que “*a economia que move o setor é de baixa qualidade social*” e, baseando-se em Miguel Puig, reforça que turismo é “(...) *um setor que não paga o custo de mantê-lo*”. Há que se ressaltar ainda que, contrastando o crescimento do turismo e o aumento da oferta de serviços, o número de empregos não tem acompanhado esse crescimento; ao contrário, tem diminuído.

Matéria publicada no jornal *El País*, de Cordero, em 10 de março de 2014 revela que, de 2012 para 2013, o setor turístico Catalunya empregou 19.400 pessoas a menos que em 2008. Além disso, houve piora na contratação, tendo em vista que os contratos por hora e de meia jornada de trabalho aumentaram cerca de 10% e superaram 30% no geral, como afirmaram os sindicatos CCOO e UGT (CORDERO, 2014). Em Barcelona, a cada ano surgem, em média, 10 novos hotéis. Porém, esse crescimento não se traduz em mais empregos, porque, como afirma Cordero (2014), para além da competição desses hotéis com outros de destinos turísticos de todo o mundo, eles acabam também competindo entre si (dado o grande número da oferta), o que gera uma guerra de preços e, em consequência, corte nos gastos (o que pode explicar a diminuição de empregos).

Como relatado por vários entrevistados, o Modelo Turístico de Barcelona não é uma marca isolada; ao contrário, forma parte de um modelo de cidade e do seu próprio desenvolvimento. E, como tal, não deve impactar negativamente a cidade, pois perderia

⁴⁴ Artigo publicado no Jornal *Ara.cat* no dia 15 de agosto de 2008 por Roig (2008), intitulado “*Turisme. Per a qui? Per què?*”.

o seu sentido. Como dito por A4, há que se pensar Barcelona como uma cidade “com turismo” e não uma “cidade turística”. Isso significa que Barcelona é mais que um *resort* ou um “parque temático”, é uma cidade viva, com outras fontes econômicas, outros ritmos de vida, outras aspirações por parte dos seus moradores que somente o investimento em turismo. Seu valor para a cidade é inegável, mas, depois de pensar tanto tempo em projetar Barcelona internacionalmente, talvez seja a hora de olhar a cidade de fora para dentro, para que em primeira instância ela seja construída para aqueles que nela residem.

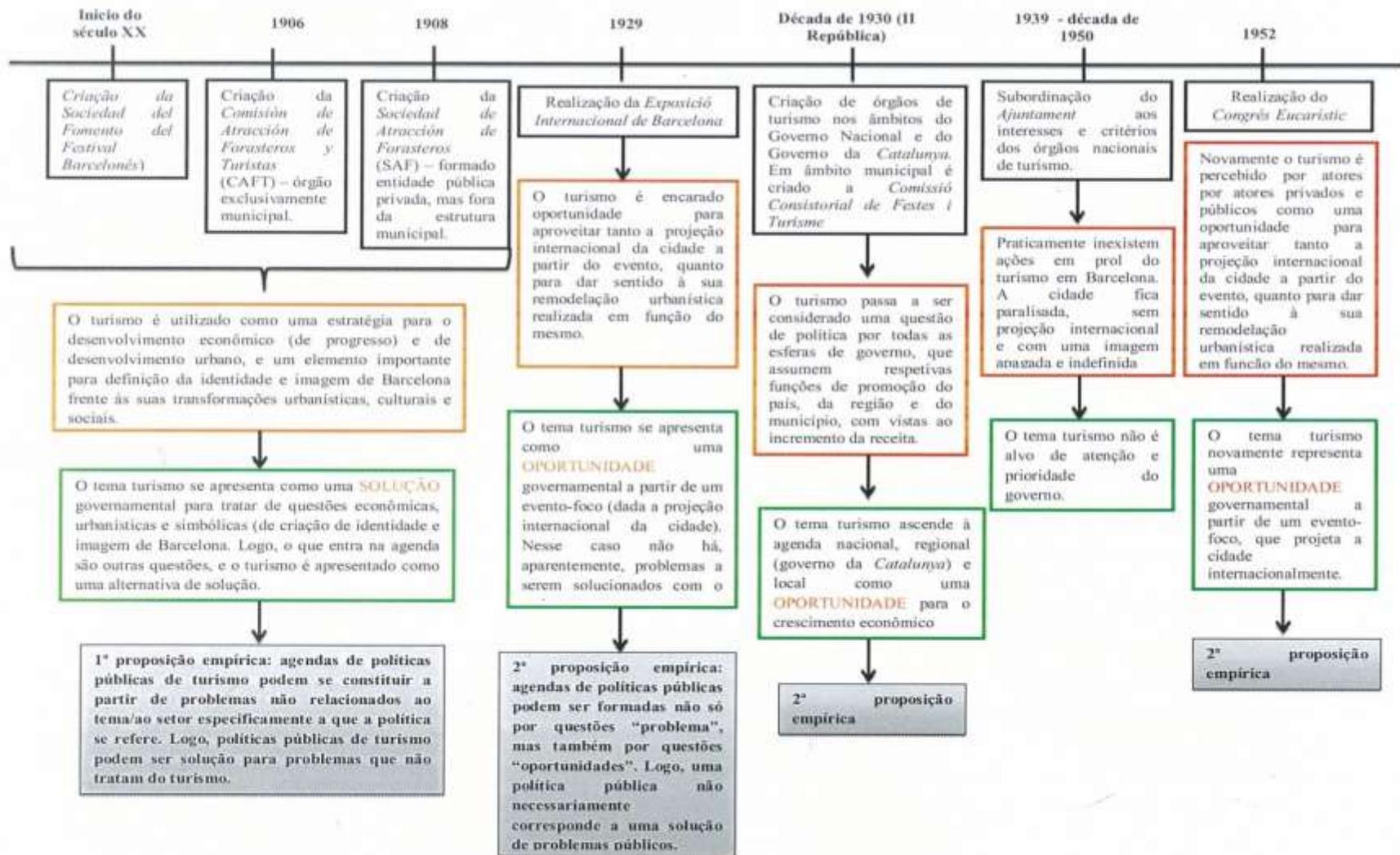
Algumas pessoas têm falado em buscar um “turismo de maior qualidade” para “resolver” os problemas do turismo, em oposição ao turismo massivo e aos visitantes “incívicos”, porém o grande desafio é pensar em como diferenciar esse tipo de turista (sem recair em um discurso elitista) dos demais e como atraí-los. Pauné (2014 – tradução da autora)⁴⁵ faz dois importantes questionamentos a esse respeito, quais sejam: “Há critérios claros para distinguir esse tipo de turistas de os *low cost*? “A ‘qualidade’ se mede em poder aquisitivo ou pela quantidade de museus visitados?”. Tais aspectos ainda não estão claros, mas sabe-se que Barcelona continua a atrair todos os tipos de turistas.

Após a exposição do caso de Barcelona e da problemática em torno do turismo, identifica-se que o setor enquanto tema/objeto de políticas públicas pode se configurar de diferentes formas nas agendas governamentais ou, mesmo, de formas semelhantes em diferentes momentos, já que o exposto neste capítulo denota a existência de um percurso no desenvolvimento do turismo em Barcelona. Ressalta-se, entretanto, que a consideração do tema turismo nas agendas de políticas enquanto problema social somente se fez evidente por volta de 2008 (quando se iniciou o processo de elaboração do Plano Estratégico de Turismo), fruto das externalidades oriundas das ações empreendidas em prol do modelo turístico adotado.

Na Figura 4, faz-se esforço para tentar sistematizar as diferentes considerações públicas em relação à temática turismo ao longo do tempo, tentando apresentar elementos que podem explicar essas considerações. Também nessa sistematização, buscou apontar

⁴⁵ Artigo publicado no Jornal *Lavanguardia* no dia 25 de agosto de 2008.

proposições empíricas sobre o processo de formação de agenda de temáticas relacionadas ao turismo.



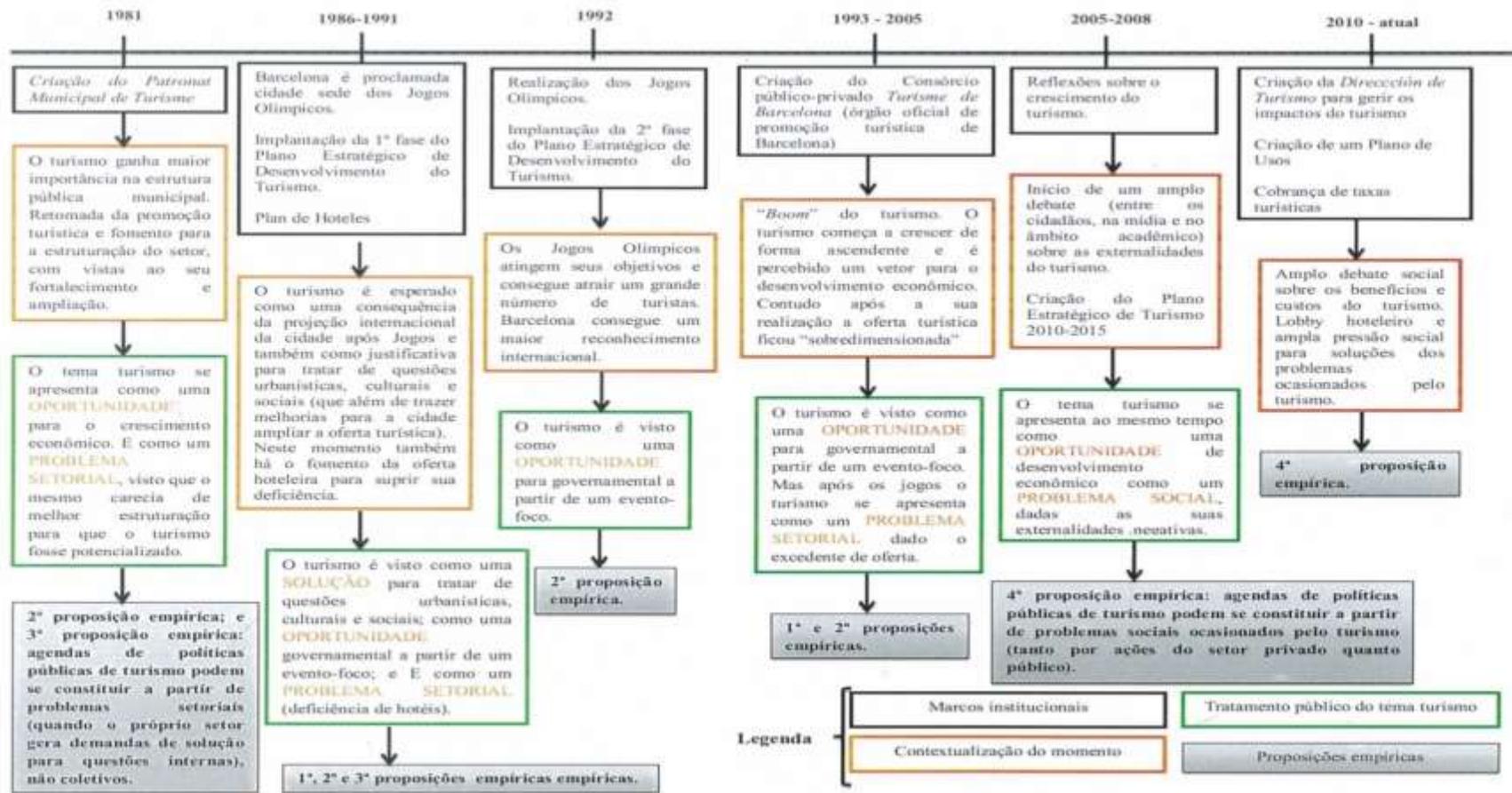


Figura 4 - Desenvolvimento do turismo em Barcelona.
 Fonte: Elaboração da autora, a partir da descrição do caso.

De forma resumida, outra maneira esquemática de apresentar as quatro proposições anteriores é ilustrada na Figura 5.

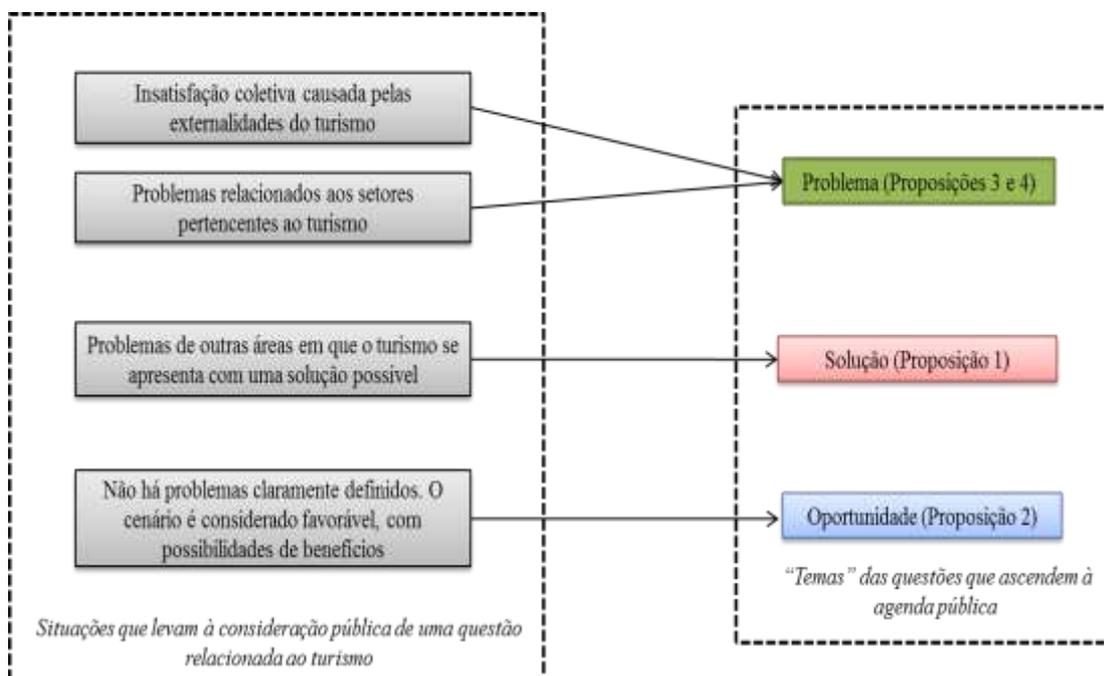


Figura 5 - Proposições empíricas sobre as diferentes considerações públicas do tema turismo nas agendas de governo.

Fonte: Elaboração da autora a partir do caso de referência.

As proposições aqui expostas dão indícios de como o tema turismo pode ser tratado no âmbito de uma política pública local. A partir delas, espera-se identificar se essa temática ascende às agendas de políticas de turismo de Ouro Preto e Paraty nas mesmas perspectivas que o caso de Barcelona.

PARTE 3 – METODOLOGIA

CAPÍTULO V – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para a consecução dos objetivos desta Tese. Nas seções a seguir, discorre-se sobre a classificação da pesquisa, como se deu a seleção dos casos de estudo, as fontes de dados utilizadas e os métodos de análise.

1. Classificação da pesquisa

Como evidenciado por Creswell (2010), a realização de uma pesquisa envolve a intersecção e a escolha de três componentes: as concepções filosóficas, também chamadas de paradigmas; as estratégias de investigação; e os métodos específicos. As concepções filosóficas apresentadas por esse autor são: Pós-positivista, Construção Social, Reivindicatória/Participativa e Pragmática. As estratégias de investigação são os métodos quantitativos e qualitativos utilizados para a coleta de dados. E os métodos específicos estão relacionados às formas de coleta, análise e interpretação dos dados.

Baseando nas explicações de Creswell (2010), a concepção filosófica adotada neste estudo é a do Construtivismo Social (ou Construção Social). Para esse autor, “os construtivistas sociais defendem suposições de que os indivíduos procuram entender o mundo em que vivem e trabalham”, atribuindo significados subjetivos às suas experiências, os quais são direcionados para alguns objetos ou coisas (CRESWELL, 2010, p. 31).

A partir desse entendimento, o pesquisador que utiliza a concepção tem como base as visões que os indivíduos têm sobre o seu objeto de estudo. Nesse sentido, as questões abordadas durante a coleta de dados devem ser amplas e gerais, para que haja melhor apreensão dos significados subjetivos expostos pelos indivíduos. E esses significados, como discorre esse autor, são “formados pela interação com as outras pessoas (daí o construtivismo social) e por normas históricas e culturais, as quais operam nas vidas dos indivíduos” (CRESWELL, 2010, p. 31). Para além de tratar da interação entre os indivíduos, os pesquisadores também analisam os contextos específicos em que as pessoas vivem e trabalham para compreender seus ambientes históricos e culturais. As

próprias origens do pesquisador acabam moldando sua interpretação sobre o fenômeno investigado (CRESWELL, 2010, p. 31).

Como estratégia de investigação, este estudo utiliza-se de uma abordagem qualitativa, dado o percurso metodológico. Denzin e Lincoln (2006, p. 23) afirmam que os pesquisadores qualitativos “buscam soluções para as questões que realçam o *modo* como a experiência social é criada e adquire significado”, diferentemente dos estudos quantitativos, que tentam medir e analisar as relações causais entre variáveis.

Quanto ao método de investigação, este estudo utilizou o método de estudo de caso que, de acordo com Yin (2010, p. 39), permite investigar um “fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”. Como apontado por Godoy (2010), a especificidade do estudo de caso não está centrada nas formas de pesquisa empregadas (embora importante), mas no tipo de questão a que esse caso responder, de maneira individual, específica. O foco em um caso particular, com uma realidade específica, é o que diferencia o método de estudo de caso de outras possibilidades de pesquisa (GODOY, 2010). Apesar de considerar essa característica (de especificidade) dos estudos de caso apresentada por Godoy (2010) e também por outros autores que discorrem sobre o método estudo de caso, como Yin (2010), neste estudo optou-se por trabalhar com dois casos únicos.

Como a política pública de turismo, objeto de análise desta Tese, é considerada única em cada município, ou seja, não existe um aparato institucional ou uma política de turismo nacional que alcance o nível do município (hoje o PRT, principal linha de atuação do Governo Federal com enfoque territorial, trabalha na lógica regional), assim como não ocorre no contexto estadual (que segue a lógica da política federal e trabalha com regiões), os municípios são considerados autônomos na realização de políticas locais de turismo, o que somado ao contexto local (amplamente diverso) faz cada caso único. Contudo, na tentativa de ampliar o escopo de análise e tentar identificar algum tipo de padrão (a partir da similaridade dos casos), optou-se por estudar dois casos que, se isoladas as suas especificidades, apresentam a realização do mesmo fenômeno.

Segundo Godoy (2010), existem três tipos de estudos de casos, considerando-se a natureza de seus objetivos: descritivo, interpretativo e avaliativo. De forma resumida, o estudo de caso descritivo busca descrever detalhadamente um fenômeno, ilustrando a sua complexidade e os aspectos envolvidos. Geralmente, esse tipo de estudo de caso “não se guia por hipóteses previamente estabelecidas nem busca a formulação de hipóteses genéricas” (GODOY, 2010, p. 124). O estudo de caso interpretativo também apresenta detalhamento do fenômeno investigado, porém também “busca encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitam ilustrar, confirmar ou opor-se às situações teóricas” (GODOY, p. 124). Por fim, o estudo de caso avaliativo é aquele em que os dados gerados têm como objetivo “apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa”. Segundo essa autora, esse tipo de estudo de caso é considerado uma pesquisa aplicada. Considerando essa tipologia apresentada por Godoy (2010), o estudo de caso realizado neste estudo pode ser classificado como interpretativo, pois vai exatamente ao encontro do que se pretende com a análise dos dois casos propostos, como apontado anteriormente.

2. Seleção dos casos de estudo

O ponto de partida para a seleção dos casos a serem analisados foi uma relação apresentada pelo MTur (MTur, 2006) que define os 65 destinos indutores de desenvolvimento turístico regional no país, os quais são considerados referência nos diversos segmentos que atuam. Posteriormente, dos 65 destinos indutores, escolheu-se para ser estudado o segmento de turismo cultural⁴⁶, tendo em vista o seu caráter geralmente contínuo (não sazonal) e concentrado (parte do cotidiano e da vivência/convivência do morador como turista, o que pode levar a uma maior tensão), bem como a importância que esse segmento vem assumindo ao longo dos anos entre as principais motivações de viagem dos turistas brasileiros e estrangeiros⁴⁷.

⁴⁶ O “turismo cultural compreende as atividades turísticas relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais da cultura” (MTur, 2006).

⁴⁷ Conforme a OMT, 10% do total das viagens internacionais correspondem ao turismo cultural (MTur, 2010a). No Brasil, a pesquisa “Estudo de Demanda Turística Internacional 2004-2008”, que apresenta informações sobre o comportamento dos turistas internacionais que visitam o Brasil, 16,9% deles consideram a cultura a principal motivação (MTur, 2010). Outra pesquisa que demonstra a importância do turismo cultural é a “Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil – 2007”, que, entre as motivações de viagem, 54,4% correspondem a viagens para visitar parentes/amigos (lazer),

Após a busca em diversos estudos realizados pelo Ministério do Turismo que pudessem subsidiar a escolha de quais casos a analisar entre os 65 indutores, definiu-se como base inicial a Cartilha Turismo Cultural⁴⁸ divulgada pelo Ministério, que apresenta 29 cidades consideradas destinos de turismo cultural no Brasil. A partir desse critério de corte, 26 destinos indutores foram classificados como destinos culturais. Desses, optou-se por estudar municípios com atrativos similares, entendendo que o tipo de atrativo pode demandar ações diferentes por parte do governo. Então, buscaram-se as cidades históricas tombadas pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que, além de serem um “selo” de reconhecimento da cidade, constituem um dos principais atrativos culturais. Logo, restaram 18 cidades, entre as quais se realizou a escolha final. Combinando os fatores similaridades de produtos turísticos, cidades mais visitadas, reconhecimentos nacional e internacional e acessibilidade à cidade, chegou-se a Ouro Preto⁴⁹ e Paraty⁵⁰. O Quadro 6 apresenta como se chegou às 18 cidades citadas, das quais foram selecionadas Ouro Preto e Paraty.

33,8% viajam para o turismo de sol e praia, 10,3% para compras pessoais e lazer, 9,1% para negócios ou trabalho e 7,9% para a cultura.

⁴⁸ Algumas cidades apresentadas nesta relação não são destinos indutores.

⁴⁹ Ouro Preto desde 1933 é considerado "Monumento Nacional" e desde 1980, "Patrimônio Cultural da Humanidade", conforme o reconhecimento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (PORTAL BRASIL, 2013). Apesar de não ser um dado recente, uma pesquisa feita em 2004 para o estudo Plano Aquarela do Brasil - Marketing Turístico Internacional, elaborado para o MTUR pela consultoria Chias Marketing, revelou que Ouro Preto estava no *ranking* das cidades mais visitadas do Brasil em 2003-2006, ocupando a 26ª posição. No Plano Aquarela 2007-2010, é mostrado que Ouro Preto está entre as cidades brasileiras que mais recebem eventos, ocupando a 14ª posição no índice ICCA – *International Congress and Convention Association*.

⁵⁰ Em 2010, o Ministério do Turismo criou, em parceria com o Instituto Casa Brasil de Cultura – ICBC, o projeto “Destinos Referência em Segmentos Turísticos”, que, entre outras ações, definiu quais seriam os 10 destinos brasileiros referência dos diversos segmentos turísticos (MTUR, 2010a). No segmento “turismo cultural”, apenas o Município de Paraty foi escolhido para ser um destino referência em turismo cultural. Além disso, Paraty em 1966 recebeu o título de Monumento Nacional pelo IPHAN; e um novo tombamento em 1974 incluiu o entorno do conjunto arquitetônico e paisagístico do município (IPHAN, 2014) – pesquisa realizada em 2004 para a realização do estudo Plano Aquarela do Brasil. *Marketing Turístico Internacional 2003-2006*, elaborado para o MTUR pela consultoria Chias Marketing, Paraty estava no *ranking* das cidades mais visitadas do Brasil, ocupando a 17ª posição (MTUR, [2003]?). No Plano Aquarela 2007-2010, é apresentado que Paraty está entre as cidades brasileiras que mais recebem eventos, ocupando a 21ª posição no Índice ICCA (MTur, 2007ª).

Quadro 5 - Seleção dos casos de estudo

Destinos indutores 51	Destinos culturais no Brasil ⁵²	Cidades históricas (tombadas pelo IPHAN) ⁵³
Alto Paraíso de Goiás		
Angra dos Reis		
Aracaju		
Aracati		X
Armação dos Búzios		
Balneário Camboriú		
Barcelos		
Barreirinhas		
Belém	X	X
Belo Horizonte	X	
Bento Gonçalves		
Boa vista		
Bonito		
Brasília	X	X
Cáceres		X
Caldas Novas		
Campo Grande		X
Corumbá		X
Cuiabá		X
Curitiba	X	
Diamantina	X	
Fernando de Noronha		
Florianópolis		
Fortaleza		
Foz do Iguaçu		
Gramado	X	X
Goiânia		
Ilhabela		
Ipojuca		
Jijoca de Jericoacoara		
João Pessoa	X	X

⁵¹ Listagem apresentada no Relatório Brasil do Estudo de Competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional de 2009 (MTur, 2009).

⁵² Listagem apresentada na Cartilha Turismo Cultural, disponível no sítio do Ministério do Turismo em 2013 (http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/CARTILHA_TURISMO_CULTURAL_PORT_ESP.pdf) (MTur, 2013).

⁵³ Listagem disponível no sítio do IPHAN dos conjuntos urbanos tombados (<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=12790&retorno=paginaIphan>) (IPHAN, 2014).

Lençóis	X	X
Macapá		
Maceió		
Manaus	X	X
Maragogi		
Maraú		
Mata de São João		
Mateiros		
Natal		X
Nova Olinda		
Ouro Preto	X	X
Palmas		
Paranaguá	X	X
Paraty	X	X
Parintins	X	
Parnaíba	X	
Petrópolis	X	X
Pirenópolis	X	X
Porto Alegre	X	X
Porto Seguro	X	X
Porto Velho		
Recife	X	X
Rio Branco		
Rio de Janeiro	X	X
Salvador	X	X
Santarém		
São Joaquim		
São Luís	X	X
São Paulo	X	
São Raimundo Nonato	X	
Teresina		
Tibau do Sul		
Tiradentes	X	X
Vitória	X	

Fonte: Elaboração da autora.

Salienta-se que a validação dos casos como unidades de análise somente se concretizou com a constatação de que Paraty e Ouro Preto, além das similaridades expostas anteriormente, têm diferenças (como se propôs inicialmente). Essas diferenças estão relacionadas, sobretudo, ao contexto econômico local de cada cidade. Atualmente, apesar de ambas as cidades terem como principal fonte de receita a indústria, pode-se dizer que Paraty é mais dependente do turismo do que Ouro Preto, pois esta possui uma

diversidade econômica maior (como será exposto na análise de cada caso). Somam-se às diferenças no contexto econômico de cada cidade as diferenças também no contexto social e político (como também será evidenciado na análise de cada caso).

Segundo Eisenhardt (1989), a estratégia de se utilizarem casos polares é aplicável em situações de características contrastantes e se justifica pelo aumento de riqueza das análises. Dessa forma, foi possível analisar como as políticas públicas de turismo (fenômeno analisado em ambos os casos) ocorrem em municípios com características diferentes.

3. Fonte de dados

Assim como recomendado por Eisenhardt (1989), buscaram-se múltiplas fontes de evidências para responder às perguntas de pesquisa, utilizando diferentes estratégias de coleta de dados. Para tanto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores locais ligados ao Governo (com representantes da Secretaria Municipais de Turismo e das demais Secretarias que têm relação com a temática do turismo e com outros órgãos governamentais, de diferentes níveis de Governo que têm relação com o turismo), com representantes da iniciativa privada e da sociedade civil. A pesquisa de campo teve início no primeiro semestre de fevereiro em Paraty e no segundo semestre desse mesmo ano em Ouro Preto. Contudo, como os governos municipais estavam no primeiro ano de mandato, poucas ações estavam sendo realizadas, e os entrevistados apresentaram certa dificuldade para falar da gestão atual. Logo, optou-se por fazer um novo campo em 2014 para complementar as informações. Em ambas as cidades, esse novo campo se deu no segundo semestre de 2014.

A fim de salvaguardar os entrevistados, fez-se o compromisso de não identificá-los. Logo, para citá-los, eles foram codificados, como apresentado no Quadro 6 Optou-se também por não fazer citações literais, entendendo que algumas falas poderiam acabar revelando o entrevistado. Assim, à medida do possível, tentou-se analisar os dados de forma agregada. Destaca-se que todas as entrevistas foram ouvidas na íntegra e, dado o grande volume de dados gerados (que incluiu outras fontes de dados, como apresentado mais adiante), apenas as partes consideradas mais relevantes para a pesquisa foram transcritas.

Alguns atores foram entrevistados mais de uma vez, contudo eles receberam o mesmo código para todas as entrevistas (entendendo-as como a continuação dos dados coletados). Ademais, houve algumas poucas entrevistas em que estiveram presentes mais de um ator. Nesse caso, usou-se o mesmo código da entrevista, porém com uma variação de cada ator para diferenciá-los, como apresentado nos Quadros 8 e 9. Ao todo, nas duas cidades foram realizadas 56 entrevistas, que duraram, em média, de 40 minutos a uma hora.

Especificamente em Ouro Preto⁵⁴, foram realizadas 25 entrevistas, das quais 24 foram gravadas com autorização prévia dos atores. Apenas uma não foi gravada, por solicitação do entrevistado. Ao todo, 29 pessoas foram entrevistadas formalmente. Informalmente, também foram realizadas diversas conversas com pessoas da comunidade. O ponto de partida para a identificação dos atores-chave a serem entrevistados foi uma listagem fornecida pela Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio de Ouro Preto dos representantes do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) vigente até aquele ano (2013).

Como esse Conselho é composto por representantes de instituições públicas e privadas envolvidas com o turismo, assim como pela sociedade civil, entendeu-se que eles poderiam, *a priori*, constituir um bom ponto de partida. Os citados atores, ao final das entrevistas, também sempre indicavam outras pessoas para melhor compreensão do objeto investigado. Por falta de disponibilidade ou de retorno aos contatos efetuados, nem todos os representantes do COMTUR foram entrevistados. Entretanto, outros atores indicados que não fazem parte do Conselho foram incorporados à pesquisa à medida que foram sendo indicados. Na segunda fase da coleta de dados, o COMTUR já havia sido reativado; então, buscou-se entrevistar outras representações que ainda não faziam parte da pesquisa. Salienta-se que, quando não foi possível falar com o representante indicado para o COMTUR, tentou-se falar com alguma outra representação do setor.

⁵⁴ A pesquisa de campo em Ouro Preto foi realizada em dois momentos. Em novembro/dezembro de 2013 e em outubro/novembro de 2014.

Quadro 6 - Codificação dos entrevistados em Ouro Preto, em 2013 e 2014

Entrevistas	Códigos dos entrevistados	Representação
Entrevista 1	B1	Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto (ADOP)
Entrevista 2	B2	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio
Entrevista 3	B3	Câmara de Vereadores de Ouro Preto
Entrevista 4	B4	IPHAN
Entrevista 5	B5	Sociedade Civil
Entrevista 6	B6	<i>Convention Visitor Bureau</i>
Entrevista 7	B7	Sistema de museus
Entrevista 8	B8	Guarda municipal
Entrevista 9	B9	Universidade Federal de Ouro Preto
Entrevista 10	B10	Secretaria de Meio Ambiente
Entrevista 11	B11	Ex-funcionário da Secretaria de Turismo e Cultura
Entrevista 12	B12, B13, B14, B15, B16	Secretaria de Cultura e Patrimônio (entrevista não gravada)
Entrevista 13	B2	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio
Entrevista 14	B17	Sociedade Civil
Entrevista 15	B18	Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto (ACEOP)
Entrevista 16	B19	Guias de turismo
Entrevista 17	B20	Conselho Municipal de Turismo (COMTUR)
Entrevista 18	B21	Federação de Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP)
Entrevista 19	B22	Hoteleiro e participante da Associação Brasileira de Hotéis (ABIH)
Entrevista 20	B23	Secretaria Municipal de Finanças
Entrevista 21	B24	Museu Federal Casa dos Contos
Entrevista 22	B25	Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG)
Entrevista 23	B26	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
Entrevista 24	B27 e B28	Secretaria de Cultura e Patrimônio
Entrevista 25	B29	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio

Fonte: Elaboração da autora.

Em Paraty⁵⁵, fizeram-se 31 entrevistas, sendo todas gravadas com a autorização prévia dos atores. Ao todo, 30 pessoas foram entrevistadas formalmente, mas, assim como em Ouro Preto, também foram realizadas diversas conversas informais com pessoas da comunidade. Quando da primeira etapa da coleta de dados em Paraty, não havia ainda o COMTUR na cidade (estava desativado há alguns anos). Então, na primeira entrevista na Secretaria de Turismo, tentou-se identificar quem seriam os *Stakeholders* dessa instituição. A partir dos atores identificados, outros foram sendo indicados ao longo das entrevistas. No segundo momento da pesquisa de campo, o COMTUR havia sido

⁵⁵ A pesquisa de campo em Paraty ocorreu em três momentos, durante os meses de maio e dezembro de 2013 e no mês de setembro de 2014.

reativado; então, tentou-se falar com as representações que ainda não haviam sido contempladas na primeira pesquisa de campo. Assim como em Ouro Preto, por falta de retorno de alguns contatos, nem todos os representantes do COMTUR foram contemplados, mas outras pessoas indicadas não pertencentes ao COMTUR também foram incorporadas à pesquisa.

Quadro 7 - Codificação das entrevistas realizadas em Paraty, em 2013 e 2014

Entrevistas	Código	Instituição
Entrevista 1	C1, C2, C3	Secretaria de Turismo
Entrevista 2	C2	Secretaria de Turismo
Entrevista 3	C3	Secretaria de Turismo
Entrevista 4	C4	Secretaria de Cultura
Entrevista 5	C5	Secretaria de Meio Ambiente
Entrevista 6	C6	IPHAN
Entrevista 7	C7	IBRAN
Entrevista 8	C8	<i>Convention Visitor & Bureau</i>
Entrevista 9	C9	<i>Convention Visitor & Bureau</i>
Entrevista 10	C10	Associação Casa Azul
Entrevista 11	C11	COMTUR
Entrevista 12	C12	Secretaria de Finanças
Entrevista 13	C13	Profissional da Área de Transportes
Entrevista 14	C14	Empresário do ramo de agências e Operadoras de Turismo
Entrevista 15	C15	Secretaria de Meio Ambiente
Entrevista 16	C16 e C17	Sociedade Civil
Entrevista 17	C18	Fórum dos Guias e Turismólogos de Paraty
Entrevista 18	C19	Empresário do ramo meios de hospedagem
Entrevista 19	C20	Secretaria de Meio Ambiente
Entrevista 20	C21	Associação Apa Caiuruçu
Entrevista 21	C22	Secretaria de Cultura
Entrevista 22	C23	INEA (Instituto Estadual do Ambiente)
Entrevista 23	C24	ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação)
Entrevista 24	C3	Secretaria de Turismo
Entrevista	C25	Presidente da Câmara

25		
Entrevista 26	C26	Sociedade Civil
Entrevista 27	C27	Empresário do ramo de restaurantes
Entrevista 28	C28	Secretaria Executiva
Entrevista 29	C29	Funcionário de setor ligado ao turismo
Entrevista 30	C30	Organização do terceiro setor
Entrevista 31	C1 e C2	Secretaria de Turismo

Fonte: Elaboração pela autora.

Além das entrevistas, foram coletados documentos oficiais que se mostraram importantes para a compreensão do processo de construção de políticas públicas de turismo locais (como leis municipais que tratam do turismo, publicações e estudos oficiais disponibilizados *in loco* ou em sítio da internet), entendendo que tais documentos ajudam a retratar o histórico de atuação pública no turismo, análise importante para a compreensão do cenário atual de políticas públicas de turismo. Além disso, também se consideraram como fonte de dados em Ouro Preto as leis orçamentárias – especificamente o Plano Plurianual (PPA), para o período de 2014 a 2017, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014 e elaborados pela gestão atual (2013-2016).

Tais leis foram consideradas por se constituírem em importantes instrumentos de planejamento das ações governamentais em determinado período, indicando quais são as prioridades, bem como a forma de alocação dos recursos prevista pelo Governo local. Logo, acredita-se que tais leis podem indicar quais questões (*issues*) estavam sendo alvo de atenção do Governo em determinado período, ainda que tenha havido alguma alteração quando de sua implementação. Em Paraty, embora solicitados, inclusive por meio de requerimentos formais e fazendo uso da Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527), as leis orçamentárias não foram disponibilizadas para consulta. Logo, a análise dessa fonte de dados só foi realizada em Ouro Preto.

Salienta-se que em cada caso, apesar de se fazer um esforço para retratar o histórico de como a temática turismo vem sendo tratada pelos governos locais ao longo do tempo, a análise do processo de formação de agenda em si se restringiu à gestão atual. Tal recorte

se deveu, principalmente, à dificuldade constatada logo no início do estudo em conseguir informações e entrevistar pessoas de gestões anteriores.

4. Análise dos Dados

Para a análise dos dados, utilizaram-se como estratégias a análise intracaso (*within-case*), para a análise em profundidade de cada caso, e a análise entre casos (*cross-case*), para a análise comparada dos dois casos estudados. De acordo com Eisenhard (1989), a análise *within-case* propõe a descrição detalhada do caso a partir de todas as fontes consultadas, o que é fundamental para a geração de *insights*, pois ajudam os pesquisadores a lidarem com grande volume de dados. Segundo essa autora, não existe uma única maneira de fazer essa análise, mas a ideia central é tornar o pesquisador familiarizado com o tema e, a partir disso, permitir que sejam identificados padrões únicos de cada caso.

Definindo a análise *cross-case*, Eisenhardt (1989) afirmou que ela também busca a identificação de padrões, assim como a análise *within-case*, mas com o escopo ampliado para os casos estudados. Segundo essa autora, para evitar falsas ou precipitadas conclusões, uma boa comparação *cross-case* deve olhar para os dados de muitas maneiras diferentes. Algumas estratégias para essa análise são sugeridas pela autora: 1) inicialmente, pesquisador deve selecionar categorias ou dimensões e depois buscar semelhanças e diferenças no grupo de casos; 2) posteriormente, o pesquisador pode selecionar pares de casos, e, em seguida, listar as semelhanças e diferenças entre cada par. O resultado desta análise pode ser novas categorias que os pesquisadores ainda não tinham identificado; 3) finalmente, a autora sugere dividir os dados por fonte de dados, a fim de explorar as possíveis percepções únicas de diferentes tipos de coleta de dados. Quando os dados de diferentes fontes corroboram, as constatações do estudo são mais fortes e fundamentadas. Ao contrário, se são conflitantes, o pesquisador deve buscar profundamente o significado das diferenças, pois resultados diferentes podem revelar padrões hipotéticos, aleatórios ou uma análise tendenciosa.

Como técnica de análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que conforme Bardin (2002, p. 34) pode ser definida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Segundo Krinppendorff (2013), esse método de

análise é utilizado para fazer inferências replicáveis e válidas a partir da análise de textos. Tais inferências se destinam a responder à questão de pesquisa.

Segundo Moraes (1999), a realização da análise de conteúdo envolve cinco etapas: 1) preparação das informações para a análise; 2) transformação do conteúdo em unidades, as quais podem ser tanto as palavras, frases, temas ou, mesmo, os documentos em sua forma integral; 3) categorização ou classificação das unidades em categorias, ou seja, agrupamento dos dados considerando a parte comum entre eles; 4) descrição; e 5) interpretação dos dados. Ressalta-se que neste estudo as categorias de análise não foram definidas *a priori*, ou seja, elas emergiram da análise dos dados.

Conforme Krinppendorff (2013), o método de análise de conteúdo é utilizado para fazer inferências replicáveis e válidas a partir da análise de textos. Tais inferências se destinam a responder à questão de pesquisa.

PARTE 4 – RESULTADOS, DISCUSSÕES E CONCLUSÕES

CAPÍTULO VI – ANÁLISE DOS CASOS

1. Análise *Within Case* de Ouro Preto

1.1. Apresentação do caso

O Município de Ouro Preto está localizado na região central do Estado de Minas Gerais, a 96 km da capital Belo Horizonte, e possui extensa área territorial, corresponde a 1.245,865 km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2014a). Ao todo, possui 12 distritos, quais sejam: Amarantina, Antônio Pereira, Cachoeira do Campo, Engenheiro Correa, Glaura, Lavras Novas, Miguel Burnier, Rodrigo Silva, Santa Rita de Ouro Preto, Santo Antônio do Leite, Santo Antônio do Salto e São Bartolomeu (PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO, 2014a). Conforme o Censo de 2010 do IBGE, a cidade possui 70.281 habitantes, sendo 61.120 (86,97%) residentes na área urbana e 9.161 (13,03%) na área rural. Do total da população, 23.000 (37,63%) estão ocupadas. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2010 (IDHM 2010) de Ouro Preto é de 0,741 (considerado de alto desenvolvimento humano), e sua taxa de analfabetismo referente à população de 15 anos ou mais de idade é de 5% (IBGE, 2010). Em termos proporcionais, 3,3% da população total vivem situação de extrema pobreza, sendo a intensidade maior na área rural (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME – MDS, 2014a).

O Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes de Ouro Preto, referente ao ano 2012, é de 4.342.925 reais e o PIB *per capita*, de 61.266,33 reais (ocupando a 15^a posição em comparação com os outros 853 municípios de Minas Gerais). Do PIB total, 2.941.726 reais (67,74%) provêm da indústria (maior parte), 1.137.636 reais (26,20%) dos serviços, 252.265 reais (5,81%) dos impostos sobre produtos líquidos de subsídios; e 11.299 reais (0,26%) da agropecuária. Logo, percebe-se a grande dependência da cidade em relação à indústria, principalmente decorrente da representativa arrecadação tributária do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços - ICMS e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS das atividades na mineração e da

Compensação Financeira sobre Exportação Mineral (CFEM), paga pelas empresas de minério. Atualmente, como evidenciado na maioria das entrevistas, a maior receita do município provém dessa arrecadação.

A Secretaria de Fazenda de Ouro Preto, num esforço para identificar a participação específica do setor de turismo no PIB municipal, recentemente, com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF) – que é apurado pela Secretária de Estado de Fazenda –, elaborou um método que permitiu calcular quanto o setor de turismo representa na economia do setor de serviços do município. A partir desse cálculo, identificou-se que, atualmente, o turismo corresponde a 3,94% (266.278.930,15 reais) do VAF total (que seria de 5.074.140.367,00 reais). Conforme o entrevistado B19, apesar de esse número estar um pouco superestimado, dada a dificuldade de contabilizar e separar especificamente o que provém do consumo turístico⁵⁶ e do consumo da população local, ele evidencia que o setor turístico é fonte importante para a economia do município em termos brutos. Não obstante, ao mesmo tempo que o setor demonstra ser importante economicamente, o cálculo realizado pela Secretaria de Fazenda de Ouro Preto também surpreende de alguma forma, tendo em vista que, dado o fluxo de turistas diariamente em Ouro Preto, esperava-se que esse valor fosse maior, ou seja, que o turismo fosse economicamente mais importante para a cidade.

Como destacado por vários entrevistados ao discorrem sobre a importância econômica do turismo em Ouro Preto, embora a Prefeitura não dependa diretamente dos recursos provenientes do turismo, no entanto a população depende fortemente, pois este é um dos setores que mais empregam na cidade. Vale ressaltar que Ouro Preto possui diversas fontes geradoras de emprego. Para além daqueles oriundos do setor turístico, a Prefeitura, as instituições de ensino superior (Universidade Federal de Ouro Preto – UFOP, Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG) e o próprio comércio local (muitos

⁵⁶ O consumo turístico é definido pela OMT como o "gasto total de consumo efetuado por um visitante, ou por conta de um visitante, para, durante ou decorrente de sua viagem e estada no lugar de destino" (OMT *apud* KADOTA; RABAHY, 2003, p. 71). Contudo, nem sempre é tarefa fácil, uma vez que, como evidenciado por Kadota e Rabahy (2003), diferentemente do consumo em outros setores, o consumo turístico não se restringe a um único setor produtivo e, muitas vezes, não ocorre no entorno habitual dos consumidores. Por apresentar interface com diversos outros setores, para calculá-lo é necessário isolar a sua contribuição no resultado total da economia. Uma das possibilidades propostas pela OMT é Conta Satélite do Turismo, metodologia que "se propõe a dimensionar e discriminar os impactos do turismo na economia, a partir de formulações e conceituações padronizadas, de modo a tornar mais comparáveis os resultados alcançados pelos países, nos confrontos turísticos internacionais" (KADOTA; RABAHY, 2003, p. 82).

dos quais fazem parte do *trade* turístico) também são importantes empregadores. Especificamente com relação às instituições de ensino, elas também acabam atraindo uma fonte de recursos importante para a cidade, oriunda do gasto das pessoas que vêm de fora para estudar, trabalhar ou, mesmo, participar de eventos promovidos por essas instituições (PREFETURA DE OURO PRETO, 2014d).

Ouro Preto e seus distritos possuem ampla oferta turística, que inclui atrativos de distintas naturezas: culturais, religiosos, naturais, civis e lazer e entretenimento. Entre os atrativos considerados culturais, a cidade conta com 10 centros culturais, uma feira de artesanatos, a chamada “Feira de Pedra-Sabão”, quatro galerias de arte, cinco minas de ouro e 13 museus (entre eles museus municipais, federais e privados). Entre os religiosos, a cidade possui oito capelas, 21 igrejas e seis Passos da Misericórdia. Entre os atrativos naturais, a cidade conta com 10 cachoeiras, seis mirantes e três parques ecológicos. Entre os atrativos civis, a cidade possui 17 chafarizes, quatro Largos, 10 monumentos históricos, duas praças e um teatro. Entre os atrativos de lazer e entretenimento, a cidade possui uma casa de shows, um cinema, dois clubes, duas praças/jardins, uma casa de espetáculos (que também é um atrativo cultural) e o Trem da Vale (PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO, 2014b).

Atualmente, Ouro Preto integra a Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro⁵⁷, que agrupa 16 municípios, e a rota turística Estrada Real⁵⁸. Para além desses atrativos, a cidade também possui um calendário de eventos que abarca quase todos os meses do ano, que atraem diversas pessoas a trabalho ou a lazer, além dos próprios eventos realizados pelas instituições de ensino superior presentes na cidade, que também atraem grande público o ano todo. Tais eventos podem ser tanto idealizados e realizados pela cidade (pela prefeitura ou outra instituição) quanto exportados (já que frequentemente Ouro Preto sedia alguns eventos de outros lugares). Para além dos eventos mais tradicionais, como a Semana Santa, o Carnaval e a Festa do 12 de outubro, outros eventos citados por alguns entrevistados foram: o Festival de Cinema, o Festival

⁵⁷ A Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro, considerada uma instância de governança regional, faz parte da Política Pública de Regionalização do Turismo de Minas Gerais adotada desde 2003 pelo Governo do Estado (MINAS GERAIS, 2003), em consonância com o Programa de Regionalização do Turismo, estabelecido pelo Ministério do Turismo.

⁵⁸ A Estrada Real possui mais de 1.630 km de extensão e é considerada a maior rota turística do Brasil, integrando cidades de três Estados da Região Sudeste: Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Desde 1999, esse produto turístico é gerido pelo Instituto Estrada Real (IER), ligado ao Sistema FIEMG – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (INSTITUTO ESTRADA REAL, 2014).

de Jazz, Festival de Fotografia, a Mostra Internacional de Música (MIMO) e o Fórum das Letras, entre outros.

Quanto à oferta de serviços em 2013, conforme apresentado em um estudo realizado pelo Observatório do Turismo de Minas Gerais “Síntese dos Destinos Indutores – Ouro Preto”, baseando-se em dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o setor de turismo era composto por 365 estabelecimentos (sendo a maioria referente à alimentação – 40,5%, hospedagem – 23,6% e comércio e serviços – 21,4%) e gerava 2.025 empregos (sendo a maioria referente a estabelecimentos de alimentação – 38,8% e hospedagem – 30,7%). Sem contar os inúmeros empregos informais, como destacado por alguns entrevistados. Considerando Ouro Preto e todos os distritos, o Inventário da Oferta Turística (INVTUR) realizado na cidade, como destacado por B2, demonstra que há cerca de 150 meios de hospedagem (que inclui hotéis e pousadas) e uma capacidade de 5.000 leitos, número que indica baixa capacidade de recebimento, principalmente em grandes eventos, como evidenciado por B2.

É importante destacar como parte do contexto de Ouro Preto que a UFOP possui o Curso de Turismo e de Museologia, e o IFMG possuía o Curso Técnico de Turismo (hoje já não mais ativo) e de Gastronomia, áreas totalmente relacionadas ao contexto local e que, a princípio, representam grande oportunidade para a cidade, já que existe mão de obra qualificada sendo formada localmente. Uma característica bastante peculiar de Ouro Preto, conforme destacado por vários entrevistados, é que, mesmo com a exploração do turismo, muitas pessoas da cidade ainda residem no seu centro histórico, e a maioria dos estabelecimentos comerciais é de pessoas nativas ou que há muitos anos residem na cidade. A maioria desses estabelecimentos ainda mantém uma administração familiar, e cadeias internacionais de turismo ainda não se fazem presentes na cidade.

Dados do Observatório do Turismo de Minas Gerais sobre os destinos indutores revelam que, conforme pesquisa de demanda realizada em 2014, a maioria dos turistas de Ouro Preto (63,8%) provém do próprio Estado de Minas Gerais, seguido de São Paulo (10%). Em média, os turistas permanecem 3,3 dias na cidade e gastam cerca de R\$180,21 por dia. A motivação de vagem para a maioria dos turistas é o lazer/passeio (59,3%) (MINAS GERAIS, 2015).

Após essa breve caracterização e apresentação do contexto de Ouro Preto, considerou-se importante discorrer brevemente sobre quando e como o turismo passa a fazer parte da realidade da cidade. Entende-se que compreender essa trajetória é relevante para este estudo, porque, assim como revelou o caso de referência de Barcelona, o modelo de desenvolvimento turístico adotado pelos governos pode ser resultado de uma série de decisões, estratégias e fatos ligados a uma trajetória histórica. Destaca-se que, para a descrição desse histórico, uma obra essencial e bastante citada pelos entrevistados como relevante foi a dissertação de mestrado de Anna Maria de Grammont⁵⁹, publicada em formato de livro em 2006. Posteriormente, apresenta-se como se desenvolveu a estrutura pública de gestão para dar suporte à realização do turismo na cidade.

1.2. O início do turismo em Ouro Preto

Com o fim do ciclo do ouro, que teve início no final do século XVII e perdurou até o final do século XVIII (atingindo o seu apogeu entre 1733 e 1748), Ouro Preto sofreu o seu primeiro grande declínio econômico desde que suas terras foram descobertas por desbravadores vindos à região por ordem da Coroa Portuguesa (GRAMMONT, 2006).

Os entrevistados B3 e B17 contam que, mesmo com esse “baque”, a cidade (que naquela época era denominada Villa Rica) ainda conseguiu sobreviver em função de sua importância política, já que desde 1720 era a capital da Capitania de Minas Gerais. Contudo, em 1897 houve a mudança da capital para Belo Horizonte e, então, Ouro Preto passa por um segundo declínio. Grande parte da população foi embora rumo à nova capital, e a cidade ficou praticamente vazia e “esquecida” por longos anos (GRAMMONT, 2006). Segundo B23, naquela época já havia na cidade a Escola de Farmácia (criada em 1839), a Escola de Minas (criada em 1876) e a Faculdade Livre de Direito (criada em 1892) (GRAMMONT, 2006), contudo eram poucas as pessoas que se formavam, e tais instituições não eram “suficientes” para manter as pessoas na cidade, tendo em vista que o maior empregador até então era o Estado.

⁵⁹ Anna Maria de Grammont é autora da obra “Hotel Pilão: um incêndio no coração de Ouro Preto”, publicada em 2006, fruto da sua dissertação de mestrado defendida na Universidade Federal da Bahia em parceria com a Universidade Estadual de Santa Cruz. A referida obra foi bastante citada pelos entrevistados como referência para compreender o histórico de formação da cidade de Ouro Preto e também do seu desenvolvimento turístico.

Então, dá-se início a mais um período de grande declínio econômico e de isolamento da cidade, que perdurou por mais de 20 anos. Segundo vários entrevistados, o que Ouro Preto representa hoje em termos de patrimônio material e imaterial é fruto desse esvaziamento ocasionado pelo fim do Ciclo do Ouro e da mudança da capital do Estado de Minas Gerais para Belo Horizonte. Grammont (2006) ressalta que, se por um lado Ouro Preto ficou à margem do progresso e do desenvolvimento durante anos, por outro conseguiu preservar seu casario e sua paisagem urbana do período colonial. Logo, como pontuado pelo entrevistado B23, se a cidade não tivesse passado por esse momento de isolamento (ainda que forçosamente), ela não teria sido preservada como está hoje.

Já na década de 1920, como destacam Grammont (2006) e os entrevistados B6 e B23, Ouro Preto foi descoberto pelos modernistas a partir de uma visita realizada à cidade em busca de elementos que caracterizariam uma identidade para a arte nacional. Nesse momento, os modernistas reconheceram a obra de Aleijadinho como um “traço de identidade nacional através do olhar de Mário de Andrade” (GRAMMONT, 2006, p. 93), assim como as pinturas de Manoel da Costa Ataíde, como afirmaram B3 e B6. Desde então, Ouro Preto passou a ser reconhecido como o maior conjunto barroco do Brasil.

Em 1933, durante o Governo de Getúlio Vargas, por meio do Decreto nº 22.928, a cidade de Ouro Preto é declarada Monumento Nacional (BRASIL, 1933). No referido Decreto, especificamente no seu art. 2º, fica estabelecido que:

Os monumentos ligados à História Pátria, bem como as obras de arte, que constituem o patrimônio histórico e artístico da cidade de Ouro Preto, ficam entregues à vigilância e guarda do Governo do Estado de Minas Gerais e da Municipalidade de Ouro Preto, dentro da órbita governamental de cada um (BRASIL, 1933).

Em 1938, Ouro Preto foi uma das primeiras cidades brasileiras tombadas pelo IPHAN, na época denominado Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – SPHAN (GRAMMONT, 2006). O SPHAN foi criado em 1937 por força da Lei nº 378 (BRASIL, 1937a). Nesse mesmo ano, o Decreto nº 25 determinou que o patrimônio histórico e artístico brasileiro deveria pertencer à União (BRASIL, 1937). Essa medida, porém, não tirou a responsabilidade dos Estados e municípios de também zelarem pela preservação do patrimônio. Possivelmente, esses dois títulos recebidos contribuíram

para que Ouro Preto fosse em 1980 declarada a primeira cidade brasileira a receber o título de Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. Como a obra de Grammont (2006) evidencia, a história da preservação do patrimônio em Ouro Preto é parte da própria história das políticas de preservação do Brasil. Nesse sentido, a cidade:

(...) foi palco da aplicação dos princípios de conservação, restauração e revitalização do Patrimônio Histórico do Brasil. Testemunhou e foi laboratório de várias práticas de proteção patrimonial, participando, assim, da trajetória das divergências e alterações desses conceitos e de suas práticas (GRAMMONT, 2006, p. 91).

Vários entrevistados relataram que foi a partir de 1980, com a declaração de Patrimônio Cultural da Humanidade, que Ouro Preto começou a receber um número maior de visitantes nacionais e internacionais (provenientes, sobretudo, de países da Europa), atraídos pelo seu grande acervo patrimonial e cultural, que hoje é considerado maior conjunto barroco do Brasil (como afirmaram B6 e B23). É nesse momento também que é iniciado o turismo pedagógico (excursões de escolas) em Ouro Preto. Como afirmou B3, esse tipo de turismo tornou-se quase que obrigação para as escolas de Minas Gerais, que levam seus alunos à cidade para que possam conhecer a sua história, que é parte importante da própria história de Minas Gerais e do Brasil. Atualmente, esse tipo de turismo é o mais frequente na cidade e, somado aos turistas que viajam a lazer, forma parte do cotidiano de Ouro Preto.

1.3. A trajetória da gestão pública do turismo em Ouro Preto

Em 1967, através da Lei 174, é criado em Ouro Preto o primeiro órgão público exclusivo em matéria de turismo em Ouro Preto, qual seja o Departamento de Turismo, que tinha a forma de Fundação (OURO PRETO, 1967). Antes disso, em 1963, por meio da Lei nº 26, havia sido instituído em Ouro Preto o pagamento do imposto de turismo, que, conforme o art. 1º da referida Lei, deveria incidir “sobre as contas de despesas realizadas pelos hóspedes, pensionistas e visitantes nos hotéis, pensões, restaurantes instalados no município e casas especializadas em artigos de pedra-sabão e similares”. De acordo com o art. 2º da mesma Lei, a taxa cobrada de imposto era de 10% (BRASIL, 1963).

Em 1972, foi criado o Conselho Municipal de Turismo, através da Lei nº 57, e alterado em 1973 pelo Projeto de Lei nº 2. Esse órgão fazia parte da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Turismo e Recreação, regido por estatuto próprio com recursos financeiros para serem administrados (OURO PRETO, 1973). Em 1973, por meio da Lei nº 1, foram criadas a primeira Secretaria para tratar do turismo e a Secretaria Municipal de Turismo e Recreação. Conforme o art. 2º da referida Lei, entre as suas atribuições, essa Secretaria era responsável pela execução da Política de Turismo adotada pela Administração Municipal (OURO PRETO, 1973).

Para preservar o patrimônio histórico de Ouro Preto, o IPHAN, desde que se instalou na cidade, começou a atuar com posturas consideradas “rígidas” por alguns entrevistados (por exemplo, com proibições de intervenções ou exigência de alguns requisitos). Tal postura acabou levando a uma série de conflitos entre o IPHAN e a cidade. Conforme B23, uma dicotomia que emergiu com a chegada desse órgão na cidade e que se tornou tema de debate político foi “o progresso *versus* a preservação”, como se as duas coisas definitivamente não pudessem caminhar juntas. Em razão dessa dicotomia, Ouro Preto viveu anos de conflito com o IPHAN, sobretudo no período de 1989 a 1992.

Nesse cenário, a partir das eleições municipais de 1988, B23 recorda que a postura dos candidatos com relação ao turismo passou a ser determinante para os cidadãos. As duas forças políticas que até hoje polarizam a disputa eleitoral em Ouro Preto assumiram posicionamentos distintos com relação ao tema. De um lado, um político (do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), atualmente no poder, que tinha maior identificação com os moradores de Ouro Preto e assumia o discurso do progresso. Além da gestão atual, esse político governou a cidade por mais dois mandatos, de 1983 a 1988 e de 1997 a 2000.

De outro lado, um político do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, que tinha maior identificação com a questão da cultura e a preservação do patrimônio e era considerado o prefeito “para o turista”. Ele governou a cidade por três mandatos: de 1993 a 1996, de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012.

Em meio à disputa eleitoral, questões como “Ouro Preto que vai progredir *versus* Ouro Preto que vai ficar congelada”, “Ouro Preto dos pobres *versus* Ouro Preto dos ricos”,

“Ouro Preto da Periferia *versus* Ouro Preto do Centro”, entre outras, sempre vieram à tona em cada campanha eleitoral na cidade. Como relatado por alguns entrevistados, durante muitos anos os moradores de Ouro Preto viram o turismo como um “estorvo” para a cidade (principalmente aqueles que não se beneficiavam dele), entendendo que a atividade elevava o custo de vida da cidade e trazia transtornos para o cotidiano dos moradores.

Em 1990, foi aprovada a Lei Orgânica de Ouro Preto. Em seu art. 225, foi estabelecido que a Política Municipal de Turismo seria definida de acordo com as seguintes diretrizes:

- I. Adoção de plano integrado permanente estabelecido em lei para o desenvolvimento do turismo no município.
- II. Desenvolvimento de infraestrutura e conservação do Patrimônio Cultural e Natural de interesse turístico, regulamentando o uso, ocupação e fruição.
- III. Estímulo à produção artesanal típica de cada região do município, mediante a política de redução ou de isenção de tarifas devidas por serviços municipais, conforme especificado em lei.
- IV. Articulação com o Estado e a União visando à implantação de programas comuns de divulgação, exploração e preservação das áreas de interesse turístico.
- V. Criação do Fundo para o Desenvolvimento do Turismo, a ser gerenciado pelo Conselho Municipal de Turismo.
- VI. Conscientização do público para o entendimento do turismo como atividade econômica e fator de desenvolvimento.
- VII. Apoio à iniciativa privada no desenvolvimento de programas de lazer e entretenimento para a população (OURO PRETO, 1990).

Apesar de diversas emendas terem sido realizadas na Lei Orgânica, destaca-se que nenhuma alteração foi feita em matéria do turismo, muito embora isso não signifique que o que prevê a Lei se efetivou na prática. Em 1993, o prefeito eleito de Ouro Preto, conjuntamente com o IPHAN, o IEPHA/MG, a UFOP e o Instituto Estadual de Floresta de Minas Gerais – IEF/MG e algumas organizações comunitárias, criou o Grupo de Assistência Técnica – GAT, para que fosse o responsável pela elaboração do Plano-Diretor da cidade, numa tentativa de conciliar o desenvolvimento urbano com a preservação (GRAMMONT, 2006). Esse grupo era formado por cinco instituições, que sentavam sistematicamente para pensar a cidade, analisar como ela estava crescendo e aonde se pretendia chegar.

Em 1996, o Plano-Diretor elaborado pelo GAT foi sancionado pela Câmara de Vereadores de Ouro Preto, por meio da proposição da Lei Complementar nº 1 (OURO

PRETO, 1996)⁶⁰. Na referida Lei, especificamente no seu art. 47, ficou estabelecido que o Governo deveria “preservar o patrimônio cultural e ambiental de Ouro Preto de forma prioritária”, e o turismo deveria ser considerado uma das diretrizes para o seu desenvolvimento econômico e social. Esse momento, segundo B23, pode ser considerado histórico, pois foi a primeira vez que o IPHAN e a Prefeitura estabeleciam um diálogo.

Em 1996, contudo, o prefeito da oposição ao Governo da época ganhou as eleições, e em seu mandato o Plano-Diretor não foi efetivado nem as práticas de preservação previstas foram adotadas. Assim, considerando os avanços iniciados com o GAT e com a criação do Plano-Diretor, neste momento se pode dizer que houve retrocesso em relação ao desenvolvimento turístico de Ouro Preto. Essa descontinuidade de ações vem marcando o cenário político da cidade até os dias atuais e, em consequência, sobremaneira a atenção pública que o turismo vem recebendo ao longo dos anos.

Em 2005, com mais uma troca de governo, o turismo deixa de fazer parte da Secretaria Municipal de Turismo e Recreação e passa a constituir a Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, conforme a Lei Complementar nº 2 (OURO PRETO, 2005a). Não obstante, em 2006, por meio da Lei Complementar nº 15, novamente há uma mudança, e o turismo passa a constituir a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, pasta que ficou assim definida até o fim dos dois mandatos do então prefeito (OURO PRETO, 2006a). Nesse mesmo ano, por meio da Lei nº 93, o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), até então inoperante, foi regulamentado como órgão consultivo do executivo municipal (diferentemente do que previa a Lei de sua criação em 1972, que o estabelecia como órgão pertencente à estrutura administrativa do Governo). Conforme o art. 1º da referida Lei, a finalidade do Conselho é “oferecer subsídios sobre a política municipal de turismo e as ações dela decorrentes”. A sua composição era paritária, 10 pessoas da área governamental e 10 da área não governamental (OURO

⁶⁰ Este não foi o primeiro Plano-Diretor realizado por Ouro Preto. Pelo que se tem registro no *site* da Câmara de Vereadores de Ouro Preto, foi instituído o Decreto nº 18, de 1971, que “adota, em linhas gerais, o Plano Diretor do Município. Conforme o art. 1º do referido Decreto, tal Plano-Diretor foi elaborado pelo arquiteto Alfredo Viana de Lima, por encomenda da UNESCO, antes mesmo de a cidade ser considerada Patrimônio Cultural da Humanidade (OURO PRETO, 1971). Em 1990, a Lei nº 57 já ditava as diretrizes básicas para a elaboração do plano diretor. Em seu art. 2º, o turismo é considerado uma das alternativas de desenvolvimento econômico do município prioritárias, assim como a agropecuária, a indústria, a mineração e a educação (OURO PRETO, 1990).

PRETO, 2005). Em 2007, através da Lei nº 380, essa composição é alterada, e o número de representantes de cada área passa ser de sete pessoas (OURO PRETO, 2007).

Em 2006 foi instituído, por meio da Lei Complementar nº 29, um novo plano diretor, que tem como uma de suas diretrizes para a cidade-sede, conforme art. 12, parágrafo IV: “a consolidação da cidade como centro de formação de mão de obra especializada na conservação e restauração do patrimônio cultural e em atividades de suporte e desenvolvimento do turismo”. Para os distritos, conforme o art. 13º, parágrafo III, foi previsto o “incentivo ao turismo cultural, de eventos, ecológico, de aventura e esportes radicais” (OURO PRETO, 2006b). Esse foi o primeiro aparato legal em que o desenvolvimento do turismo nos distritos de Ouro Preto foi considerado de forma explícita. Em dezembro de 2012, por meio da Lei Complementar nº 125, tal plano sofreu a mais recente alteração, mas sem modificar o que consta em matéria de turismo na Lei de 2006 (OURO PRETO, 2011).

Em 2010, também foi criado o Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), por meio da Lei nº 587. Apesar de instituído formalmente, tal Fundo nunca funcionou. Só recentemente ele está sendo reativado com a intenção de a cidade pleitear ao Governo Estadual de Minas Gerais o ICMS Turístico⁶¹. Conforme art. 1º da referida Lei, o objetivo do Fundo é:

Captar recursos financeiros públicos ou privados e destiná-los a ações de estímulo ao turismo sustentável no município, de forma a garantir o desenvolvimento turístico e socioeconômico do município com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da região.

Em 2011, a Lei nº 93 e a Lei nº 380 são revogadas pela Lei nº 659, que dá novo formato ao COMTUR. Conforme o Art. 1º dessa nova Lei, a composição do COMTUR sofre novamente alterações, passando a ser de 16 pessoas – oito indicadas pelo poder público e oito pela sociedade civil. Além disso, o COMTUR deixa de ser apenas consultivo e

⁶¹ Em 2009, o turismo foi incluído como critério na distribuição da parcela de arrecadação do ICMS estadual, através da Lei Estadual nº 18.030/2009, visando ao desenvolvimento turístico dos municípios mineiros com vocação turística (MINAS GERAIS, 2009). Tal parcela é chamada de ICMS Turístico e, conforme Art. 9º, § 1º, da referida Lei, para que os municípios possam recebê-la é necessário que eles cumpram três requisitos: “I – Participar do Programa de Regionalização do Turismo da SETUR; II – Elaborar uma política municipal de turismo; III – Constituir e manter em regular funcionamento o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo”.

passa a ter também funções deliberativas e de fiscalização. Conforme o aArt. 2º da mesma Lei, o COMTUR nessa nova formatação tem por objetivo:

Assessorar o Poder Executivo nas questões referentes ao desenvolvimento turístico do Município de Ouro Preto, orientando e promovendo a sua difusão, além de deliberar sobre a Política Municipal de Turismo, as ações dela decorrentes, e sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR, nos termos desta lei (OURO PRETO, 2010).

De acordo com o art. 3º da Lei nº 650, § I, uma das inúmeras atribuições do COMTUR é a elaboração do Plano Municipal de Turismo. É importante ressaltar que, conforme essa nova Lei do COMTUR, especificamente em seu art. 7º, o seu presidente não necessariamente tem que ser o secretário da pasta em que o turismo está incorporado (como constava na Lei nº 93), mas pode ser qualquer um de seus membros, desde que eleitos pelo COMTUR.

Em 2011 foi criado o primeiro Plano Municipal de Turismo, com o horizonte de 2011 a 2021. Os programas definidas para serem realizados no horizonte de 10 anos foram:

- **Fomento Turístico:** Projetos e Ações de Planejamento mercadológico do destino; divulgação; e apoio às iniciativas de promoção de Ouro e captação de eventos.
- **Promoção do Destino Turístico de Ouro Preto:** Projetos e Ações de Planejamento mercadológico do destino; divulgação; e apoio às iniciativas de promoção de Ouro Preto e captação de eventos.
- **Pesquisas e Estudos em Turismo:** Projetos e Ações de capacitação e qualificação para o setor turístico e áreas de influência; e sistematização de informações de oferta e demanda turística (PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO, 2011, n.p.).

Conforme relatado por B5, a responsabilidade por executar e monitorar esse Plano era da Secretaria de Cultura e Turismo (nomenclatura da pasta na época). Como apontado por B3, B7 e B17, na gestão anterior à atual, houve fortalecimento da gestão pública do turismo com a entrada de técnicos na Secretaria com formação em Turismo, quadro que não existia até então.

Em 2013, quanto o atual prefeito novamente assumiu a Prefeitura de Ouro Preto, o turismo voltou a pertencer à Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio. Como pode ser observado, a cada gestão a área de turismo tem mudado de pasta/secretaria, o que, se por um lado, pode ocorrer por motivos políticos, por outro também pode indicar uma indefinição sobre o “lugar” que o turismo ocupa na estrutura de Governo, como ele é

reconhecido, e que função o poder público assume no seu desenvolvimento. Dessa forma, ora em uma pasta, ora em outra, essa instabilidade acaba impactando na orientação política que é dada ao tema (se voltada para o desenvolvimento econômico, por exemplo, ou voltada para a preservação da cidade – ainda que tais orientações não sejam excludentes). De forma geral, os entrevistados não veem essa troca de pasta a cada gestão como algo positivo, pois isso acaba afetando a continuidade de algumas ações e o próprio relacionamento criado com os diversos atores e outras temáticas envolvidos com o turismo.

Após a apresentação desse histórico de como o turismo se desenvolveu no âmbito da gestão pública em Ouro Preto, na seção seguinte serão apresentados os atores que atualmente fazem parte da “rede” do turismo na cidade.

1.4. Os atores que formam a “rede” do turismo em Ouro Preto

Em primeiro lugar, constatou-se que Ouro Preto hoje não possui uma rede articulada dos atores públicos, privados e da sociedade civil envolvidos no turismo. O único ponto que liga tais atores é o COMTUR, que somente no segundo semestre de 2014 foi reativado, depois de mais de um ano inativo.

O COMTUR ficou inoperante durante esse tempo em virtude do processo de escolha dos representantes que iriam compô-lo, após o término de um mandato, ter se arrastado por vários meses. Como seu histórico de atuação o fazia ser reconhecido como um órgão “fiscalizador” das ações do governo, assim como de pressão para salvaguardar os interesses dos diversos atores envolvidos, o Secretário de Turismo, quando do início de sua gestão, optou por não ativar o conselho temporariamente até que ele pudesse conhecer os representantes e fazer um trabalho de conscientização do real papel desse órgão. Tendo em vista que o secretário é quem nomeia os representantes, ele teve o poder (baseado nas regras institucionais) para agir dessa forma. Como resultado, somente depois de dois anos de muita negociação e diálogo, o COMTUR foi reativado, agora contando com representações mais técnicas e menos políticas.

Apesar de essa articulação se dar apenas por meio do Conselho, constatou-se que entidades, associações ou, mesmo, órgãos do Governo (considerados como atores) se articulam internamente para resolver questões específicas de suas competências e para

exercer “pressão” ao Governo em áreas relacionadas aos seus interesses. Logo, o conjunto dessas ações isoladas somadas às “ações” e “não ações” por parte do poder público é que tem moldado o desenvolvimento turístico de Ouro Preto – de potencial econômico subestimado, pouco profissional, pouco articulado e de crescimento estabilizado.

No Quadro 8 são apresentados os atores que fazem parte atualmente da “rede” de turismo de Ouro Preto, bem como o papel que eles ocupam no desenvolvimento turístico da cidade. Como destacado por Subirats et al. (2008), é preciso levar em consideração que a conduta desses atores é sempre influenciada pelos recursos que eles dispõem e pelas regras institucionais a que estão submetidos.

Quadro 8 - Atores que fazem parte da “rede do turismo” de Ouro Preto

Atores envolvidos	Tipo de ator	Papel que ocupa na “rede” do turismo
Ministério do Turismo	Público	Orientação (por meio de diretrizes); fomento do turismo por meio de editais específicos e esporádicos; oferta de formação; geração de informações sobre o setor
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer de Minas Gerais	Público	Orientação (diretrizes); geração de informações sobre o setor
Secretaria Municipal de Turismo Indústria e Comércio	Público	Realização de eventos; promoção do turismo; provisão de infraestrutura; realização de pesquisas; planejamento do turismo
Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio	Público	Promoção e difusão da cultura; preservação do patrimônio cultural e histórico
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Público	Intenção de se trabalhar o ecoturismo. Faz parte do COMTUR
UFOP	Público	Oferta do Centro de Convenções; oferta de conhecimento por meio de seus professores e estagiários, que atuam diretamente na Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio; oferta de cursos que possuem relação direta com o turismo em Ouro Preto, a partir dos quais frequentemente existem alunos estagiando em Ouro Preto, quais sejam: turismo, arquitetura, história e museologia; participação no COMTUR
Polícia Militar	Público	Segurança da cidade; segurança do turista. Alguns policiais foram formados pelo Governo Estadual em um curso de orientação para o recebimento do turista
IFMG	Público	Atualmente não existem ações específicas em prol do turismo. No passado eram oferecidos alguns cursos de formação inicial e continuada na área de gastronomia. Oferta do curso de Gastronomia, que possui relação com o turismo
IPHAN	Público	Preservação do patrimônio histórico e cultural – controle de intervenções, manutenção, obras de reparo

COMTUR	Público	Articulação dos diversos tipos de atores que participam do turismo; espaço de discussão e reflexão do turismo com vistas a levar demandas para o Governo local; controle social; responsável pela constituição do Fundo Municipal de Turismo; participação na elaboração do Plano Municipal de Turismo
Câmara Municipal de Ouro Preto	Público	Aprovação/veto da legislação relacionada ao turismo
Associação dos Municípios do Circuito Turístico do Ouro	Paraestatais	Apoio aos municípios nas suas demandas; integração e articulação do município com os demais municípios da região; elaboração do Plano Municipal de Turismo em 2011
FIEMG (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais)	Paraestatais	Recepção dos turistas em Ouro Preto. Oferece estrutura para abrigar o Centro de Informações Turística – CAT
Associação Comercial e Empresarial de Ouro Preto (ACEOP)	Privado	Atualmente está integrado à rede por meio do COMTUR. Anteriormente possuía uma câmara técnica de turismo, onde o empresariado discutia ações para o setor. Essa câmara hoje não existe mais
<i>Convention & Visitours Bureau</i>	Privado	Divulgação de Ouro Preto; articulação dos diversos segmentos do turismo; participação no COMTUR
Sistemas de Museus	Paraestatais	Organização e articulação dos museus de Ouro Preto. É o primeiro sistema de museus do Brasil.
Federação das Associações de Moradores de Ouro Preto (FAMOP)	Privado	Representa os interesses da população com relação a diversos assuntos na cidade, inclusive o turismo. Exerce pressão ao Governo local em prol dos interesses coletivos
Associação dos Guias Turísticos de Ouro Preto (AGTOP)	Privado	Representação dos interesses dos profissionais guias de turismo da cidade (grupo considerado articulado e forte politicamente); participante do COMTUR
Agência de Desenvolvimento de Ouro Preto (ADOP)	Privado	Articulação dos empresários do setor para atender a suas demandas; elaboração de projetos para captação de recursos e realização de ações em prol do desenvolvimento turístico de Ouro Preto
Agências de viagem, receptivos e de transporte turístico	Privado	Operadores do turismo em Ouro Preto
Repúblicas Estudantis	Privado	Realização do carnaval (evento que atrai o maior número de pessoas na cidade).
Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH)	Privado	Articulação dos profissionais do setor para a busca de solução de suas demandas, inclusive exercendo pressão ao Governo.
Instituto Estrada Real	Paraestatal	Gestão do roteiro turístico Estrada Real, do qual Ouro Preto faz parte

Fonte: Elaborado pela autora.

1.5. Temas (*Issues*) considerados na agenda governamental de Ouro Preto

Como destacado no capítulo que trata dos procedimentos metodológicos adotados para este estudo, uma das fontes de dados analisadas foram os orçamentos públicos municipais, ou seja, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) elaborados pela atual gestão municipal (2013-2016).

Para esta análise, tentou-se extrair da lista de ações previstas no PPA (2014-2017) os temas de atenção do Governo durante os seus quatro anos de gestão (ou seja, suas prioridades). Contudo, antes de fazer esta análise é necessário considerar três aspectos: 1) no primeiro ano de cada gestão, o PPA, embora defina as ações que deverão ser realizadas naquele período, não indica necessariamente que elas reflitam os temas-alvo de atenção das autoridades públicas então na gestão, tendo em vista que a Lei Orçamentária Anual (que define as ações a cada ano) é realizada com base no PPA da gestão anterior.

Por esse motivo, como este estudo teve como foco a agenda da atual gestão municipal, somente pôde ser considerada para a análise a LOA de 2014, que foi realizada com base no PPA 2014-2017; 2) Para além do que está previsto no PPA, o Governo pode realizar outras ações a partir de recursos adquiridos além das receitas previstas –por exemplo, a partir de projetos e editais dos Governos Estadual e Federal (que supõe uma agenda nacional e sua incorporação à agenda local); e 3), ao contrário, a redução nas receitas previstas também pode fazer que algumas ações (oriundas de recursos livres e não vinculados) deixem de ser realizadas em detrimento de outras. Em resumo, as situações 2 e 3 ocorrem porque a LOA autoriza que o Governo possa modificar o seu orçamento e realizar alterações na alocação dos recursos quando julgar necessário, desde que previsto em Lei. Na LOA de Ouro Preto, Lei nº 884, especificamente nos Art. 6º e Art. 7º, o poder executivo está autorizado a:

I – Contratar operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, nos limites previstos na legislação.

II – Abrir créditos adicionais até o montante do superávit financeiro apurado no exercício anterior, conforme o inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64.

III – Abrir créditos adicionais até o montante do excesso de arrecadação apurado ao final do exercício, ou pela tendência apontada pela arrecadação das receitas, conforme o inciso II dos §§ 1º e 3º do artigo 43 da Lei nº 4.320/64.

IV – Realizar remanejamento de recursos de uma categoria de programação para outra.

V – Adequar, de acordo com a inflação, as receitas e despesas correntes dos recursos próprios do orçamento municipal, tendo por base o Índice de Preços

ao Consumidor IPCA/IBGE, correspondente ao acúmulo de 1º de julho a 31 de dezembro de 2013.

VI – Incluir modalidade de aplicação, elementos de despesas e fontes de recursos em projetos, atividades e operações especiais, por meio de abertura de crédito suplementar, através de Decreto.

Art. 7º – Fica ainda o Poder Executivo, respeitadas as prescrições constitucionais e nos termos do inciso III do §1º do artigo 43 da Lei nº 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 20% (vinte por cento).

Assim, podendo o Governo municipal reorganizar o seu orçamento, parte das ações previstas pode não chegar a se realizada. Inclusive, conforme informações obtidas em conversas informais, em 2014 Ouro Preto foi autorizado a abrir 30% de créditos suplementares e não 20%, como previsto na Lei, e, por isso, muitas ações previstas para o ano não chegaram a ser realizadas ou o foram com menos recursos. Esse fato ocorreu em virtude da aprovação de um projeto enviado à Câmara, que tem atualmente a maioria de vereadores aliados ao Governo. Tais “brechas” da Lei, que permitem a modificação dos orçamentos, podem ser uma das razões que explicam o porquê de algumas questões, apesar de serem consideradas como alvo de atenção pelas autoridades públicas, em dado momento desaparecerem e não são consideradas na agenda de decisão do Governo.

Como não houve acesso à execução orçamentária de Ouro Preto, não é possível indicar com precisão o que foi ou não realizado. Porém, apesar dessa limitação, acredita-se que seja válido considerar o PPA, a LOA e a LDO como fontes de consulta de temas que chamaram a atenção do Governo em dado momento, como já mencionado. A partir das entrevistas, espera-se encontrar evidências que corroborem, complementem ou “atualizem” as informações que foram obtidas a partir da análise dos orçamentos.

Analisando especificamente o PPA, identificaram-se programas e ações que se relacionam com o turismo previstos para serem executados em duas Secretarias: a Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio e a Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio. Nas demais secretarias, embora possam executar programas e ações que de alguma forma acabem impactando o turismo, não foram encontradas ações diretamente relacionadas ao turismo. Especificamente na Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, dada a natureza diversa da pasta, existem tanto programas voltados para o turismo quanto para a indústria e comércio. Os programas relacionados

especificamente ao turismo são apresentados no Quadro 9, com os respectivos valores totais a serem gastos no período de 2014 a 2017.

Quadro 9 - Programas e ações previstos no PPA 2014-2017

Programas	Ações	Valores previstos por programa (2014-2017)
Promoção do destino turístico	Gestão do Programa Promoção do destino turístico	1,00
Programa de fomento turístico *	Apoio ao turismo rural, ecológico e de aventuras	13.616.075,94
	Concepção, confecção e instalação de sinalização turística	
	Criação e implantação do banco de dados	
	Gestão de projetos, indústria e comércio	
	Contratação de artistas e grupos culturais e bandas	
	Operacionalização do Fundo Municipal de Turismo	
Promoção e Comercialização	Implantação do Plano de <i>Marketing</i> do Turismo	2.211.276,45
	Produção e confecção de material promocional	
Construção do Centro de Convenção/Fábrica de Tecidos	Construção do Centro de Convenções Fábrica de Tecidos	2.000.000,00
Construção do terminal rodoviário/Praça do Artesão em Cachoeira do Campo	Construção do terminal rodoviário e Praça do Artesão em Cachoeira do Campo	50.000,00
Organização do carnaval ouro-pretano	Organizar o carnaval ouro-pretano	235.300,52
Organização de eventos municipais	Organizar os eventos municipais	299.473,38

Fonte: Lei nº 833 – Plano Plurianual 2014 a 2017 (OURO PRETO, 2014).

* Na LOA foram acrescentadas mais três ações a esse Programa, embora o recurso previsto seja apenas simbólico (R\$1,00): Reestruturação do centro de atendimento aos turistas; Capacitação e qualificação do setor; e Pesquisa e estudos turísticos. Tais ações podem ter sido acrescentadas para futura realocação de recursos.

**A Secretaria também conta com outros recursos para ações específicas relacionadas à indústria e ao comércio e, também, para despesas administrativas para o seu funcionamento.

Conforme Quadro 9, observa-se que programas relacionados ao turismo dizem respeito a quatro áreas: fomento, promoção, infraestrutura e realização de eventos. As ações de promoção e fomento tratam do tema turismo como uma “oportunidade” para o desenvolvimento econômico. Embora não seja especificado, acredita-se que os

programas relacionados à infraestrutura visem à melhoria da oferta dos serviços prestados ao turismo. E os programas relacionados à realização de eventos, mesmo que os objetivos apresentados no PPA estejam relacionados à organização e operacionalização desses programas, também têm como uma de suas prioridades a atração de turistas.

Os programas executados pela Secretaria de Cultura e Patrimônio que impactam no turismo são apresentados no Quadro 10, com os respectivos valores totais a serem gastos no período de 2014 a 2017:

Quadro 10 - Programas e ações previstas no PPA 2014-2017

Programas	Ações	Valores previstos por programa (2014-2017)	Unidades (pastas)
Fiscalização do patrimônio, obras e posturas	Operacionalização das atividades de proteção patrimonial e fiscalização de patrimônio	1.591.487,11	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio
	Operacionalização do Programa de Proteção e Pesquisa do Patrimônio Cultural		
Projetos especiais em patrimônio histórico	Gestão de projetos especiais em patrimônio	3.000.000,00	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio
Preservação e valorização do patrimônio histórico cultural*	Programa da Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas PAC 2 (Portaria nº 383, de 20 de agosto de 2013)	27.294.859,38	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio
Túnel viário	Execução de obras do túnel viário entre as ruas Padre Rolim e Conselheiro Quintiliano	11.830.000,00	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio
Promoção cultural**	Implantação e implementação do Sistema Municipal de Cultura	1.655.712,63	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio
	Revitalização, manutenção e apoio a bandas de músicas		
	Capacitação em gestão cultural – Promoção cultural		
	Apoio a grupos artísticos e folclóricos		
	Criação e manutenção de centros culturais		
Difusão cultural	Realização, apoio e patrocínio de eventos do calendário cultura	6.595.895,74	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio
	Produção e confecção de material promocional relacionado à cultura		
	Apoio e incentivo à produção cultural		
	Contratação de artistas, grupos culturais e bandas		
Programa de promoção da arte do terceiro setor	Gestão do Programa de Promoção da Arte no Terceiro Setor	5.000,00	Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio
Total de recursos previstos no período de 2014 a 2017 para ações de turismo: 51.317316,63***			

Fonte: Lei Nº 833 – Plano Plurianual 2014 a 2017 (OURO PRETO, 2014a) e Lei nº 884 (OURO PRETO, 2014b).

* Na LOA foi acrescentada mais uma ação a esse Programa, embora o recurso previsto seja apenas simbólico (R\$1,00): Gestão do patrimônio documental e imaterial do município.

** Na LOA foi acrescentadas mais três ações a esse Programa, embora o recurso previsto seja apenas simbólico (R\$1,00): Contratação de transporte para atender à demanda da cultura; Incentivo à cultura popular; e Operacionalização da casa da ópera – Promoção cultural.

***A Secretaria de Cultura e Patrimônio também conta com recursos para ações específicas não relacionadas diretamente ao turismo e para despesas administrativas para o seu funcionamento (que não se considerou no Quadro 10).

Os programas da Secretaria de Cultura e Patrimônio que possuem relação com o turismo são os que se referem à preservação do patrimônio e à promoção da cultura. Embora esses programas possam ser desenvolvidos independentemente do turismo, acredita-se que o turista, ou visitante, é um dos elementos que motivam, ou seja, “dão sentido” à preservação desse patrimônio e da cultura. Sendo Ouro Preto principalmente um destino turístico histórico e cultural, as ações da Secretaria de Patrimônio e Cultura possuem, na maioria das vezes, impacto direto sobre o turismo. Inclusive, como demonstrado anteriormente, as temáticas cultura e turismo já estiveram por diversas vezes numa mesma pasta, em virtude da aproximação dos temas na cidade.

Entre as ações do PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 841), determinou as ações prioritárias (descritas no Quadro 11) para o exercício de 2014. Como se pode observar, na LDO foi incorporada uma ação a ser executada pela Secretaria de Meio Ambiente que possui relação com o turismo e que não consta no PPA. Logo, pode-se considerar que existem ações governamentais em prol do turismo (ainda que com outras finalidades) não só executadas pela Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, mas, também, pela Secretaria de Cultura e Patrimônio e pela Secretaria de Meio Ambiente.

Quadro 11 - Prioridades previstas na LDO 2014

Secretarias	Ações governamentais
Turismo, Indústria e Comércio	Construção de túnel sob as lajes, extensão de 280 m, mais ou menos, para facilitar o trânsito e melhorar a mobilidade urbana
	Construção de terminal turístico
	Embutimento da rede elétrica do núcleo histórico (restante)
	Construção da iluminação de bens públicos e logradouros – Cidade Luz

	Reestruturação dos Centros de Atendimento ao Turista - CAT's (inclusive da rodoviária)
	Apoio ao turismo rural, ecológico e de aventuras
	Promoção do destino turístico
	Capacitação e qualificação do setor turístico
	Infraestrutura turística
	Execução do Plano Municipal de Turismo
	Operacionalização do Fundo Municipal de Turismo
	Apoiar e participar conjuntamente com as cidades históricas da Região dos Inconfidentes e da Região do Alto Paraopeba, a fim de promover maior intercâmbio social e cultural, visando desenvolver o turismo da região e do Município de Ouro Preto
	Implantar projetos de telefonia celular e internet de banda larga em todos os distritos e localidades do Município de Ouro Preto
	Reforma e estruturação do Terminal de Turismo e Informação de Ouro Preto
Cultura	Patrocinar e promover festivais, eventos culturais, cívicos e religiosos
	Revitalização dos espaços públicos, prédios públicos e conjuntos residenciais de interesse do Patrimônio Histórico Municipal
	Elaboração do Plano Municipal de Cultura
	Operacionalização do Fundo Municipal de Cultura
	Implementação do Sistema Municipal de Cultura
	Apoio e manutenção de bandas
	Incentivo à cultura popular
	Fomento de desenvolvimento do Programa de Patrimônio Imaterial
	Fomento do desenvolvimento do Programa de Patrimônio Documental Municipal
	Operacionalização do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Ouro Preto
	Criar programas e projetos para fortalecimento do terceiro setor e entidades afins, em especial destinados à promoção da arte, da cultura e da música
	Incentivar e apoiar a implantação do Espaço Cultural em todos os distritos, sendo esse denominado "Museu Casa da Comunidade"
Meio Ambiente	Criar e articular projetos e programas com o Parque Estadual do Itacolomy, para a promoção da Educação Ambiental Participativa na promoção da cidadania e do desenvolvimento do ecoturismo

Fonte: Lei nº 841 (OURO PRETO, 2014).

A partir do exposto, no Quadro 12 são sintetizados os temas identificados como alvo de atenção do Governo na análise dos orçamentos.

Quadro 12 - Temas na agenda conforme Leis Orçamentárias

Temas	A quem compete?
Promoção	Secretaria de Turismo
Fomento do turismo	
Infraestrutura	
Eventos	
Fiscalização do patrimônio	Secretaria de Cultura e Patrimônio
Preservação	
Promoção cultural	
Difusão cultural	
Ecoturismo	Secretaria de Meio Ambiente

Fonte: Elaboração pela autora a partir da análise das Leis Orçamentárias da gestão atual (2013-2016).

Analisando especificamente as entrevistas, os temas citados como parte da agenda governamental atual foram conforme os tópicos subsequentes:

- **Realização de eventos**

Como relatado pela maioria dos entrevistados, historicamente o principal tema tratado pelo órgão competente na área de turismo em Ouro Preto tem sido a realização de eventos. Geralmente, são os prefeitos que têm designado essa função ao órgão de turismo. Essa função envolve tanto a disponibilização de verbas (patrocínio) para alguns quanto a própria organização e a execução de outros, principalmente dos eventos locais, mais tradicionais e de maior apelo turístico. Como relatado pelos entrevistados B2, B3 e B5, atualmente grande parte do orçamento municipal para a pasta do turismo, assim como seus recursos de tempo e humanos, tem sido consumida por essa ação do Governo.

Alguns entrevistados criticaram duramente essa ação, pois não há critérios claros para a definição de quais eventos serão realizados e, ou, apoiados. Alguns eventos são massivos e vão contra o tipo de turismo que a cidade espera alcançar, assim como a sua capacidade de carga, porém esses aspectos não são levados em consideração e acaba que apenas alguns grupos são beneficiados.

O carnaval, por exemplo, foi bastante citado pelos entrevistados como um evento massivo que a cidade patrocina e traz mais ônus do que benefícios. Geralmente, as repúblicas estudantis utilizam serviços e produtos externos à cidade para a realização de evento, oferecem serviços de hospedagem e alimentação aos turistas (fazendo que o consumo local seja inferior) e, em contramão, utilizam toda a infraestrutura básica da cidade (banheiros químicos, abastecimento de água, coleta de lixo, montagem dos palcos, segurança etc.), gerando transtornos para a população. Algumas das externalidades negativas geradas pelo carnaval, assim como por demais eventos de grande porte, são: problemas de trânsito, barulho, acúmulo de lixo, falta de água e problemas de convivência com os moradores, entre outros. Alguns entrevistados relataram que o carnaval quando era promovido pela Prefeitura era uma festa tradicional que valorizava a cultura local. Depois que aderiu a um estilo “micareta”, a cidade acabou perdendo um pouco da sua identidade, e os moradores ficaram excluídos, já que o evento claramente é feito para o turista, com interesses econômicos, e não para o morador.

- **Promoção**

Na gestão atual, diferentemente do que vinha sendo realizado em gestões passadas, constatou-se que o governo local tem investido mais recursos e esforços para promoção de Ouro Preto enquanto destino turístico. Vários entrevistados relataram que parece haver na cidade – por parte dos moradores, dos empresários e do próprio Governo – uma “falsa” impressão de que a cidade, pelo que representa na história do Brasil, se vende por si mesma e não carece de qualquer ação de *marketing*, porque os turistas vão sempre vir à cidade. Contudo, essa percepção parece estar mudando nessa gestão. A alegação para tal, segundo alguns entrevistados, é de que a receita oriunda de outras fontes econômicas na cidade, principalmente da mineração, teve queda no ano 2014 e, por isso, o Governo está tentando aumentar a receita de outras fontes. Logo, o turismo tem sido visto como potencial para tal. Além disso, o Governo está tentando atrair novas indústrias para a cidade a fim de diversificar mais a sua economia. O turismo, apesar de importante, no longo prazo não é visto como um setor que pode sustentar a cidade.

Entre as ações que têm sido realizadas para promover Ouro Preto, destaca-se a criação de uma marca para a cidade em 2013, elaborada em parceria com o SEBRAE, qual seja: *Ouro Preto, onde todo dia é histórico*. Com esse *slogan*, espera-se criar uma identidade para a cidade e divulgá-la nas embalagens dos produtos locais. Segundo B29, a marca de Ouro Preto foi criada no âmbito do Plano de *Marketing* que a cidade já possui desde 2007 (logo, era uma demanda antiga), porém, como esse Plano não foi implementado, a marca acabou também não sendo elaborada até então.

Além da criação da marca, outra ação para a promoção da cidade tem sido a participação do Secretário de Turismo em feiras nacionais e internacionais de turismo. Ademais, também têm sido realizadas diversas parcerias com veículos da imprensa tanto do Brasil quanto de outros países (a exemplo das revistas de bordo de voos nacionais e internacionais). Salienta-se que a Copa do Mundo de Futebol também acabou promovendo Ouro Preto, e a cidade espera ainda colher os frutos dessa promoção. Conforme B29, durante os jogos do mundial de seleções, a cidade foi a segunda de Minas Gerais com maior visitação, depois de Belo Horizonte.

Ainda com relação à promoção, B29 também relatou que a Secretaria de Turismo tem feito um trabalho com a iniciativa privada para tentar fazer que os empresários locais também se encorajem a promover Ouro Preto, em parceria com a Prefeitura, entendendo que essa função não deve ser apenas do poder público. Tal conscientização tem sido necessária porque, historicamente, qualquer ação de promoção da cidade foi sempre requerida à Prefeitura, inclusive pelos empresários. Uma ação que vem sendo realizada em prol dessa conscientização tem sido a tentativa de fazer que os empresários participem das feiras de turismo juntamente com o Secretário de Turismo, para que os empresários tenham conhecimento de como funcionam outras cadeias nacionais e internacionais do setor. Contudo, essa ação não tem tido muita adesão dos empresários. O que se percebe é certa “passividade de alguns empresários”, que ficam sempre “esperando” ações por parte da Prefeitura que, por sua vez, não enxerga o turismo como área prioritária diante de outras pastas, e com isso o turismo em Ouro Preto acaba não avançando.

- **Infraestrutura Turística**

A maioria dos entrevistados destaca que a provisão de infraestrutura para a realização do turismo é um dos principais papéis que o poder público deve assumir no turismo. Pode-se dizer que a questão está na agenda, mas poucas ações têm sido realizadas até o momento. Os entrevistados relataram que as necessidades relacionadas à infraestrutura turística em Ouro Preto são uma demanda antiga dos moradores e do *trade* turístico, sobretudo no que se refere à recepção dos turistas.

Dada às características da cidade e no intuito de preservá-la, alguns tipos de veículos e ônibus turísticos não podem circular em todas as suas ruas. Logo, conforme evidenciado por alguns entrevistados, para melhorar a prestação de serviços ao turista e, ao mesmo tempo, minimizar os impactos dos grandes fluxos na cidade, seria essencial que fosse construído um grande estacionamento, mais um centro de convenções (porque o existente pertence à UFOP), banheiros públicos, melhorias nas condições da rodoviária e, principalmente, que fosse construído um CAT com instalações e recursos adequados e de fácil acesso. Hoje, apesar de existirem dois CATs na cidade, um está instalado nas dependências da Secretaria de Turismo e o outro, no Espaço FIEMG. Um Projeto de sinalização turística também está sendo realizado por meio de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC cidades históricas, porém ele será executado pela Secretaria de Cultura e Patrimônio.

- **Preservação do Patrimônio**

A preservação do patrimônio também está presente na agenda local, porém com ações realizadas pela Secretaria de Cultura e Patrimônio em conjunto com o IPHAN (baseado em determinações do Governo Federal, como já mencionado). De forma geral, as ações que têm como foco a preservação correspondem à manutenção dos monumentos e prédios históricos e ao controle das intervenções neles. Ressalta-se aqui a “força” do IPHAN na cidade, que é, em grande parte, o responsável por mantê-la preservada.

Embora a preservação do patrimônio seja uma ação importante para a própria cultura e identidade da cidade e até mesmo do país, muitas pessoas consideram que historicamente em Ouro Preto, muitas vezes, o patrimônio é mais valorizado do que os interesses dos moradores e, por isso, é um tema que sempre tem sido motivo de conflito na cidade. Como evidenciado por B4, muitas ações de requalificação urbanas não são

pensadas de forma efetiva para o cidadão e, sim, para transformar as cidades patrimônios em “cidades atração”. B17 afirmou que a preservação do patrimônio sempre esteve em primeiro plano na cidade, até mesmo para que seja mantido o seu título de Patrimônio Mundial da Humanidade. E essa preservação, embora impacte diretamente sobre o turismo, não tem como foco principal a atração de turistas, e isso seria uma consequência. O interesse maior da preservação é garantia da cultura e do patrimônio local.

- **Planejamento Turístico**

Como já mencionado, em 2001 foi elaborado um primeiro planejamento turístico para a cidade, a partir de uma consultoria realizada pela Associação do Circuito do Ouro. Essa entidade foi quem teve a iniciativa de criar o Plano, embora já houvesse demanda do COMTUR e da Própria Secretaria de Cultura e Turismo, segundo B1 e B6. A elaboração do Plano se deu conjuntamente pela Associação do Circuito do Ouro, pela Prefeitura de Ouro Preto, pela Secretaria de Cultura e Turismo (nome da pasta na época) e pela sociedade civil organizada (PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO, 2011).

Conforme B3 e B5, a elaboração do Plano foi acompanhada por um grupo de trabalho, chamado de Grupo Gestor dos Destinos Indutores (inicialmente criado por uma iniciativa do Governo Federal para acompanhamento do Programa de Regionalização, mas hoje extinto) e se deu de forma bastante participativa, sendo ouvidas diversas entidades e a comunidade, inclusive com a realização de dois fóruns para debates, como apontaram B2 e B3.

Constou-se que as ações previstas no Plano não foram, em sua grande maioria, realizadas. B20 considerou que esse Plano não foi executado porque é inviável para Ouro Preto, ou seja, a maioria das ações propostas não se aplica ao contexto da cidade, ainda que ele tenha sido criado com a participação de várias entidades e da comunidade, como apontaram B2 e B20. Além disso, passados dois anos de sua elaboração, o Plano também precisa ser atualizado e realinhado, como apontou B1.

Na percepção de B20, o Plano não foi pensado olhando para dentro da cidade, e por isso ele não é exequível. B5 atribuiu a não execução do Plano à dissolução do Grupo Gestor e da falta de articulação da “rede” de atores envolvidos no turismo. B1, B2, B5, B9 e B20 também atribuíram essa situação à falta de uma Política Pública de Turismo, que na opinião dos entrevistados deveria ter sido elaborada antes do Plano Municipal, como forma de validá-lo e legitimá-lo.

É interessante observar que grande parte dos entrevistados vê a política como uma Lei municipal. A institucionalização legal para os entrevistados é questão fundamental para se dizer que há uma política. Logo, as ações hoje realizadas pelo governo não são vistas como política, mas, sim, como ações pontuais. Denota-se, entretanto, que nas definições mais comumente citadas de políticas públicas ou dos elementos constitutivos dela não se encontrou explícita essa obrigatoriedade. O mais importante para serem classificadas como tal é que essas ações sejam fruto de uma decisão tomada por autoridades públicas, as quais também podem ser compartilhadas com atores privados que exercem funções públicas, como destacam definições mais recentes do conceito de público nas políticas públicas. Entretanto, alguns autores que definem especificamente as políticas públicas de turismo – Como Goeldner et al. (2002) e Cruz (2006) – também enxergam essa “necessidade” da institucionalização legal da política.

Em 2014, a partir da demanda e da pressão do COMTUR, um professor da UFOP da área de Turismo foi contratado pela Prefeitura para elaborar a Política Municipal de Turismo em conjunto com o COMTUR, cujos membros ficaram responsáveis pela aprovação dos elementos constantes na sua Lei de criação. O Quadro 13 apresenta um resumo dos temas que estão na agenda do Governo local.

Quadro 13 - Temas considerados na agenda governamental.

Temas na Agenda (Issues)	Problemas/Oportunidades	Ações realizadas	Quem realiza? (Atores envolvidos)	Atores beneficiários	Atores afetados
Eventos	Atração de turistas	Patrocínio e apoio de eventos; realização de eventos	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio	Pequenos grupos de empresários, repúblicas estudantis,	Moradores de Ouro Preto

Promoção do destino	Atração de turistas	Participação em feiras; <i>marketing</i> da cidade (divulgação nacional e internacional; criação da marca Ouro Preto; criação do Portal do Turismo; elaboração de material promocional	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio	Pequenos grupos de empresários; a Prefeitura (que aumenta a arrecadação)	Moradores de Ouro Preto (dependendo do fluxo turístico gerado)
Infraestrutura Turística	Recepção e atendimento aos turistas; sinalização turística	Construção de banheiros públicos. Há projetos e recursos previstos para outras ações, mas estas ainda não foram realizadas	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio; Secretaria de Cultura e Patrimônio	Turistas, moradores da cidade	Moradores da cidade
Preservação do patrimônio	Obras de intervenção e construções irregulares; degradação do patrimônio	Manutenção; conservação; restauração; expedição de autorizações para áreas de intervenção	IPHAN; Secretaria de Cultura e Patrimônio; Ministério da Cultura	Turistas, empresários locais, moradores da cidade	Moradores da cidade
Planejamento turístico	Desenvolvimento turístico não planejado/Planejamento atual impraticável	Plano elaborado em 2011, mas não implementado; revisão do Plano	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio; COMTUR	Empresários; turistas; moradores de Ouro Preto.	-

Fonte: Elaboração pela autora.

Tomando-se como base o modelo de formação de agenda proposto por Kingdon, algumas questões que entram na agenda governamental hoje se dão por meio do fluxo político, ou seja, independentemente do reconhecimento de um problema social ou uma oportunidade. A cada ciclo de gestão, dependendo de quem está no poder, o tratamento público que é dado ao tema turismo muda completamente. Outra forma de a questão entrar na agenda local é por meio da “pressão” exercida pelo COMTUR, a exemplo da elaboração do Planejamento Estratégico. Esse tema só conseguiu entrar na agenda por meio do esforço de funcionários dentro da Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, considerados empreendedores de políticas, que têm conseguido que algumas questões sejam consideradas.

Ademais, para além das prioridades de Governo apresentadas, uma frente de atuação buscada, principalmente, por iniciativa dos funcionários da Secretaria e não do gestor que toma as decisões, são a formação profissional em áreas ligadas ao turismo, para a maior profissionalização do setor; e a realização de pesquisas para subsidiar a tomada de decisão. Com relação à formação, a ação do Governo tem-se dado por meio do PRONATEC, um Programa do Governo Federal em que Ouro Preto conseguiu ser contemplado. E com relação à busca de informações sobre o setor, a Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio tem realizado o Inventário da Oferta Turística (INVTUR), que consiste em um Programa do Ministério do Turismo, implantado nos municípios turísticos brasileiros em parceria com as prefeituras, para o levantamento e o registro informações de diferentes naturezas, como dos atrativos, da oferta de serviços e dos equipamentos turísticos (MTur, 2015).

Além do INVTUR, por iniciativa local, a Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio de Ouro Preto realiza pesquisas diárias nas ruas da cidade e produzem relatórios mensais que são disponibilizados para consulta no Portal do Turismo. As pesquisas já realizadas e disponíveis para acesso no referido portal são: “Pesquisas de Demanda Turística” (realizadas mensalmente de junho a setembro de 2014); “Estudo Estimativa do Número de Visitantes no Município de Ouro Preto” (realizado em julho de 2013); e a pesquisa “Reclamações dos Visitantes” (realizada em outubro de 2014) (PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO, 2015). Os dados para essas pesquisas, assim como para o INVTUR, são coletados por estudantes do Curso de Turismo da UFOP como estagiários.

Pode-se dizer que a temática turismo está presente na agenda governamental de Ouro Preto, sendo alvo de atenção não somente de atores ligados à Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, mas também da Secretaria de Cultura (ainda que não intencionalmente, em primeira instância). Não obstante, as entrevistas também revelaram que nem todas as questões consideradas pelos atores envolvidos com a temática na cidade como de “interesse público” estão sendo consideradas na agenda pública e permanecem sem “solução” ou, mesmo, sem a intervenção do Governo. Isso não quer dizer que não haja reconhecimento por parte das autoridades públicas sobre esses temas – para a maioria delas há, contudo as questões continuam sendo

negligenciadas. A seguir, apresentam-se os temas considerados como fora da agenda do Governo local relacionados ao turismo, com base nas entrevistas.

1.6. Temas que estão fora da agenda governamental de turismo em Ouro Preto

- **Regulação do setor**

Conforme apontado pela maioria dos entrevistados, atualmente um dos maiores problemas do turismo em Ouro Preto é com relação aos guias turísticos não certificados. Segundo B3, são 40 anos de omissão em relação à organização e regulação dessa classe. Existem guias funcionários da Prefeitura – que são chamados de cicerones – e que não atuam como guias de rua, exceto em fins de semana e feriados fora da jornada de trabalho; os guias credenciados no Ministério do Turismo e qualificados para a prestação de serviços; e os guias “oportunistas”, que são pessoas da cidade ou de fora, que veem na profissão uma oportunidade de emprego e começam a atuar mesmo sem a qualificação adequada. A atuação desses últimos guias são os mais preocupantes, pois, além de muitos não prestarem um bom serviço aos turistas (que algumas vezes até são colocados em risco), a imagem da cidade também fica muito prejudicada. É muito comum chegar à Praça Tiradentes em Ouro Preto, onde estão os principais atrativos da cidade, e encontrar pessoas disputando o turista e criando situações até constrangedoras. Problemas com a classe são conhecidos e frequentemente relatados à Secretaria de Turismo (muitos deles registrados no seu livro de reclamações disponível na recepção desse órgão), mas nada tem sido feito para solucionar o problema.

Alguns entrevistados acreditam que a omissão se deve a interesses políticos, tendo em vista que, apesar de os guias serem de uma classe muito frágil (em termos dos problemas que possuem), enquanto grupo, são considerados fortes politicamente na cidade, como apontaram B3 e B5. Os guias de Ouro Preto possuíam uma Associação, cujo presidente está há 15 anos no cargo, como relatou B5. Em uma cidade pequena, com mais de 100 guias, onde cada guia representa pelo menos um voto (sem contar seus familiares), alguns entrevistados acreditavam que tentar resolver esse problema seria comprar uma grande briga e perda considerável de votos. Logo, embora o problema

esteja evidente, a Prefeitura nunca conseguiu impor uma política para regular esse setor, porque sempre é feito um cálculo político nessa situação.

Outro problema relatado por alguns entrevistados, ainda que em menor proporção, é com relação aos preços abusivos cobrados pelos taxistas da cidade. Não existe hoje, pelo menos na prática, um tarifário estabelecido e justo, nem a presença de taxímetros. Frequentemente, há reclamações de turistas que se sentem explorados financeiramente.

Ademais, em Ouro Preto, como apontado por B23, há muita inadimplência em empresas do setor turístico. Além de nem todos serem formalizados, terem alvará, muitos também não pagam corretamente seus impostos, o que pode fazer que a arrecadação oriunda do turismo seja inferior ao que se poderia obter. Logo, seria necessária maior fiscalização por parte da Prefeitura, embora algumas ações pontuais venham sendo realizadas para minimizar o problema.

- **Fomento ao setor de turismo**

Um exemplo clássico de ação do Governo no que se refere ao fomento do setor turístico, citado por vários entrevistados, foi a construção do Grande Hotel de Ouro Preto em 1938, pelo Governo de Minas Gerais. Tal obra foi realizada porque o Governo de Minas constatou a carência da cidade em receber bem seus visitantes. Acreditava-se que após a declaração de Ouro Preto como Monumento Nacional haveria aumento do fluxo de turistas na cidade. Anos mais tarde, com a oferta hoteleira mais desenvolvida, esse hotel foi vendido.

Como parte também do fomento ao setor, alguns entrevistados consideravam que cabe ao Governo, enquanto elemento “neutro”, criar mecanismos para articular os vários segmentos que compõem o setor turístico, de forma que haja maior colaboração entre eles e que os objetivos privados não se sobressaiam aos interesses coletivos (que devem ser salvaguardados pelo poder público).

Outra ação de fomento ao setor que poderia ser realizada pelo Governo, segundo os entrevistados, seria a criação de roteiros turísticos envolvendo os distritos-sede, que também possuem diversos atrativos. Atualmente, a maioria dos turistas que vão a Ouro

Preto fica apenas um ou dois dias na cidade. Muitos fazem excursões, e outros se hospedam em Belo Horizonte. Inclusive, como relatado por B29, alguns pacotes turísticos de Belo Horizonte vendem Ouro Preto como um dos atrativos. Conforme os entrevistados, Ouro Preto hoje não oferece vida noturna ao turista e nem possui roteiros turísticos estabelecidos, o que poderia estimular a permanência dele na cidade por um tempo maior.

Destaca-se que esse turismo de um dia ou de estâncias curtas não é muito vantajoso para a cidade, pois o retorno econômico é muito pequeno. Por exemplo, um turista que chega a Ouro Preto vindo do aeroporto de Belo Horizonte, com um pacote pronto de viagem oferecido por uma operadora, que inclui visita a Ouro Preto e retorno a Belo Horizonte, onde será feita a hospedagem, gera muito pouco benefício para a cidade. Logo, é consenso entre os entrevistados que Ouro Preto carece tanto de maior profissionalização do setor quanto de maior incentivo para que o turismo traga mais benefícios. A sensação de alguns é de que a cidade acaba subestimando o potencial que tem.

Ademais, é consenso entre os entrevistados que Ouro Preto, além de ser historicamente um destino turístico cultural, é uma cidade com potencial enorme a ser explorado, no que se refere ao turismo ambiental, seja por meio dos seus parques municipais ou, mesmo, dos parques estaduais, ricos em belezas naturais. Como destacado por B24, os dois principais atrativos ambientais na cidade seriam: o Parque do Itacolomi, que pertence ao Estado e é administrado pelo Instituto Federal de Floresta; e o Parque Municipal da Cachoeira das Andorinhas, que tem a administração realizada por uma empresa terceirizada, que também possui estrutura para visitação. Contudo, em ambos os atrativos e em outros, ainda há carências no que se refere ao acesso e à segurança dos visitantes. Tal ação demandaria esforços de uma atuação conjunta entre o Governo local e o Governo do Estado, mas, hoje, isso não tem ocorrido. A única exceção de turismo ambiental que ocorre na cidade é o atrativo Parque Municipal Horto dos Contos, como observado por B10. Esse Parque recebeu o apoio da Vale para a sua estruturação e, hoje, está aberto para visitação. Sua gestão é feita pela ADOP. O Quadro 14 sintetiza as duas questões principais que, apesar de serem consideradas pelos entrevistados como de interesse público, não são ainda objeto de consideração pública nas agendas governamentais.

Quadro 14 - Questões fora da agenda governamental.

Questões fora da agenda (no issue)	Problemas/Questão	A quem competiria?	Atores beneficiados	Atores afetados
Regulação do Setor	Ausência de tarifário (taxis e hotéis); guias não "certificados" e qualificados	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio; Prefeitura	Turistas, Prefeitura, moradores de Ouro Preto	Empresários e prestadores de serviço
Fomento à iniciativa privada	Subestimação do setor enquanto fonte econômica; pouca profissionalização do setor; baixa permanência do turista na cidade	Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio; Prefeitura	Empresários, Prefeitura, turistas	-

Fonte: Elaboração pela autora.

De forma geral, contou-se que os entrevistados não têm percebido o turismo como prioridade no atual Governo. Alguns elementos apontados como responsáveis por essa não priorização ao tema seriam: o baixo retorno econômico (em termos de receitas para o município) do turismo (cerca de 3%), como alegado por autoridades públicas em discursos recorrentes, inclusive como justificativa para o não investimento no setor; a falta de recursos para investimentos considerando outras áreas mais prioritárias (políticas sociais) – segundo B3, sempre foi uma luta conseguir recursos na Prefeitura para os investimentos na área de turismo por essa razão; a afinidade do gestor local com outros temas públicos (como pode ser observado na descrição apresentada na seção anterior); a falta de instrumentos e aparatos legais que gerem alguma obrigatoriedade aos municípios (há um vazio institucional hoje no Brasil com relação a políticas municipais de turismo); a força política de alguns atores que coíbem ou constroem a atuação pública por meio da “face invisível do poder” (BACHRACH; BARATZ, 2011), e a “passividade” e acomodação de alguns atores envolvidos no setor, que acabam se omitindo do seu papel enquanto agente do turismo e não exercem “pressão” para fazer que seus interesses sejam considerados na agenda.

2. Análise *Within Case de Paraty*

2.1 . Apresentação do caso

O Município de Paraty está localizado no litoral Sul do Estado do Rio de Janeiro, na região da Costa Verde (que também abrange Angra dos Reis e Mangaratiba), cerca de 260 km da capital, na divisa com São Paulo. Sua área territorial é correspondente a 925,392 km² (IBGE, 2014b). Além do distrito-sede, Paraty conta com mais dois distritos: Paraty-Mirim e Tarituba (ex-Humaitá) (IBGE, 2014b). Conforme o Censo de 2010, sua população é de 37.533 habitantes e, destes, 27.689 (73,77%) vivem na área urbana e 9.844 (26,23%) na zona rural. É interessante observar a grande mudança na taxa de urbanização de Paraty. No Censo de 2000, a população urbana representava apenas 47,59% (considerando que houve também aumento da população de 8.012 pessoas de 2000 a 2010). Do total da população em 2010, 7.877 (20,99%) estavam ocupadas. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM, 2010) de Paraty é de 0,693 (considerado médio desenvolvimento humano), e sua taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade é de 8,3%. Em termos proporcionais, 4,7% da população total do município vive em situação de extrema pobreza, sendo essa intensidade maior na área rural.

O PIB a preços correntes de Paraty, referente ao ano de 2012, é de 1.981.523 reais, e o PIB *per capita* é de 51.149,27 reais (ocupando a 13^a posição do Estado). Do PIB total, 1.455.432 reais (73,45%) provêm da indústria (maior parte), 473.074 reais (23,87%) dos serviços, 32.242 reais (1,63%) dos impostos sobre produtos líquidos de subsídios e 20.775 reais (1,05%) da agropecuária. É importante denotar como a estrutura econômica de Paraty mudou de 2005 a 2009 e, depois, de 2009 a 2012. De 2005 a 2009, o PIB total do município cresceu 121,5%. Até 2009, historicamente (de 1999 a 2009) o setor de serviços sempre foi o que teve maior participação no PIB total, chegando a representar 62,4% naquele ano. Contudo, a partir de 2009, há inversão, e a indústria passa a assumir a maior importância (MDS, 2014b). Tal inversão tem feito que a cidade seja cada vez mais dependente da indústria e menos dependente da sua segunda maior fonte de receita, ou seja, os serviços (que inclui os setores ligados ao turismo).

Conforme dados apresentados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), no estudo intitulado “Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2013 – Paraty”, no período de 2005 a 2012 a receita realizada de Paraty aumentou 181%, enquanto a despesa cresceu 142%. Especificamente com relação às receitas, há predominância das transferências correntes e dos *royalties*. Por

exemplo, em 2012 as receitas oriundas desses corresponderam a 48,3%, as transferências correntes do Estado a 21,9% e as transferências correntes da união a 12,8%. Nesse mesmo ano, as receitas tributárias corresponderam apenas a 13,2% (TCE-RJ, 2013).

Ressalta-se que historicamente, até 2009, Paraty sempre foi dependente do setor de serviços, e o desenvolvimento econômico do turismo na cidade se deu a partir dessa realidade. Grande parte do seu território é considerada área verde, de preservação ambiental⁶², e por isso ela possui restrições para diversificar a sua economia. Dessa forma, o setor de turismo sempre foi considerado a principal fonte econômica da cidade. Embora não haja dados oficiais, alguns entrevistados afirmaram que consideram que cerca de 80% das famílias que vivem em Paraty hoje são dependentes da renda gerada pelo turismo. Um exemplo que ilustra essa dependência foi dado pelo entrevistado C3. Segundo ele, em 2009, quando Paraty foi atingida por uma tromba d'água, houve uma grande enchente na cidade, e toda a sua temporada foi comprometida. Diversos comércios foram fechados, sendo necessário mais de um ano para a cidade se reerguer. Logo, assim como observado por C2, apesar de a Prefeitura de Paraty depender, sobremaneira, dos *royalties*, a cidade e seus moradores são fortemente dependentes da renda gerada pelo turismo, que é a responsável por fazer que a economia gire no município. Para além do turismo, os outros empregadores mais significativos de Paraty são a Prefeitura e o comércio local.

Entre os principais atrativos turísticos históricos e culturais de Paraty, destacam-se os casarios e igrejas em estilo colonial dos séculos XVIII e XIX, presentes no seu centro histórico, um calendário cultural diversificado, com eventos praticamente durante todo o ano, festas religiosas tradicionais e manifestações artísticas locais, tanto na cidade como nas comunidades tradicionais presentes na região (quilombolas, caiçaras, índios). Além disso, a Associação Casa Azul, importante entidade do terceiro setor que atua na cidade, há 11 anos realiza a Feira Literária Internacional (FLIP), um evento de projeção internacional que reúne tanto escritores nacionais quanto estrangeiros, além de um grande público interessado na leitura (MTur, 2010a). Dado o seu grande valor cultural,

⁶² Paraty está situada dentro do Parque Nacional da Bocaina, do Parque Estadual de Paraty-Mirim, da Área de Preservação Ambiental (APA) de Cairuçu, da terra indígena Guarani-Araponga e da Reserva Extrativista da Joatinga (TCE-RJ, 2013).

Paraty foi declarada Patrimônio Nacional pelo IPHAN em 1958, e todo o seu conjunto arquitetônico e paisagístico foi tombado.

Para além desses atrativos culturais (que representam a principal marca da cidade), Paraty também apresenta grande potencial para o ecoturismo e o turismo de aventura, pois possui várias cachoeiras, praias e ilhas paradisíacas em meio à Mata Atlântica e cinco unidades de conservação (MTur, 2010a). Tais atrativos, além de ampliar a oferta turística da cidade, segundo alguns entrevistados, também acabam lhe conferindo a ideia de um lugar com uma “atmosfera” diferenciada. Ademais, Paraty também conta com um atrativo turístico gastronômico, que é a fabricação artesanal de cachaça, uma tradição que provém do século XVIII. A visita às cachaçarias e fazendas de engenho também são um atrativo, hoje, na cidade (MTur, 2010b).

Em função dos seus atrativos culturais, em 2008 Paraty foi escolhida pelo Ministério do Turismo⁶³ como um destino a ser trabalhado para ser referência em turismo cultural no Brasil. Essa escolha é fruto de um projeto do Governo Federal chamado de “Destinos Referência em Segmentos Turísticos”, que teve como objetivo principal organizar o *trade* turístico de uma localidade relacionado a um segmento específico (no caso de Paraty, o turismo cultural), e a construção de um modelo referencial que pudesse se constituir como base para outros destinos culturais no Brasil.

Em 2011, o Ministério do Turismo realizou uma parceria com o Instituto para o Desenvolvimento da Economia, do Ambiente e da Sociedade (IDEIAS), para a elaboração de inventários turísticos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Os dados desse inventário para o Município de Paraty foram divulgados em uma matéria no sítio do Ministério do Turismo. Nessa informação consta que em Paraty foram inventariados, no que se refere a atrativos turísticos culturais, 20 edificações monumentais, 23 instituições e grupos culturais e mais de 30 eventos e realizações. Além disso, quanto aos atrativos ambientais foram inventariados 118 praias, 50 ilhas, 13 rios, mais de 11 trilhas e quedas d’água, além de baías, montanhas e grutas. Quanto à

⁶³ A seleção dos destinos referências foi baseada nos Planos de *Marketing* Turístico Nacional (Plano Cores do Brasil) e internacional (Plano Aquarela), que são desenvolvidos pelo Ministério do Turismo e pelo Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e nos Estudos de Competitividade dos 65 destinos indutores desenvolvidos pelo Ministério do Turismo em parceria com o SEBRAE Nacional e a Fundação Getúlio Vargas (MTUR, 2010b).

oferta de serviços, foram inventariados 270 meios de hospedagem, 195 comércios ligados à alimentação, quatro estabelecimentos que alugam imóveis para temporada, cinco que alugam meios de transporte e 32 guias de turismo. Ademais, a cidade conta com 95 empresas de comércio ligado ao turismo, 15 oportunidades especiais de compra, distribuídas em feiras, galerias e mercados, 12 associações que possuem relação com turismo e nove postos de abastecimento (MTur, 2011b).

Em 2008, uma pesquisa sobre o turista atual em Paraty realizada pela consultoria Chias Marketing durante a Semana Santa daquele ano, como parte do diagnóstico para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Turismo Cultural (um “produto” do Programa Destinos Referência), revelou que para os entrevistados, o turismo cultural era a principal motivação de viagem a Paraty, seguido da natureza. Essa mesma pesquisa revelou que quase 70% dos turistas que vão a Paraty são provenientes do Rio de Janeiro e de São Paulo e 12% são estrangeiros (CHIAS MARKETING, 2010)⁶⁴.

Após a caracterização e apresentação do contexto de Paraty, pelos mesmos motivos apresentados no caso de Ouro Preto, faz-se um breve resgate histórico sobre como o turismo começou a ser realizado na cidade. E, em seguida, apresenta-se como se desenvolveu a estrutura pública criada para dar suporte à realização do turismo.

2.2 . O início do turismo em Paraty

Nos primeiros séculos de sua história, Paraty – que só foi elevada à categoria de cidade em 1844, embora tenha sido povoada desde a última década do século XVI (COTRIM, 2012), foi considerada uma região de grande importância econômica no Brasil, dada a sua localização geográfica privilegiada (próxima da serra do mar) e sua condição de cidade porto. O pequeno povoado que existia na época era considerado um entreposto comercial para a entrada de mercadorias e escravos vindos da Europa, assim como para o escoamento do ouro que vinha das terras de Minas Gerais e do café vindo do Vale do Paraíba (IBGE, 2014b; CHIAS MARKETING, 2010).

A descoberta do Ouro em Minas Gerais gerou mudanças significativas na economia de Paraty, pois os escravos trazidos para trabalharem na mineração, assim como na

⁶⁴ Documento disponibilizado pela Associação Casa Azul.

agricultura de subsistência e no transporte de cargas e europeus para as minas, desembarcavam no porto da cidade (COTRIM, 2012). Paraty também era o único caminho possível para quem vinha do Rio de Janeiro, por onde a Serra do Mar poderia ser transposta por existir uma antiga trilha que alcançava o Vale do Paraíba (São Paulo), por onde era possível seguir para as minas de ouro (IPHAN; 2014; MTur, 2010), levando o que fosse necessário para o trabalho no garimpo e à sobrevivência dos mineradores. Da mesma forma, todo o ouro extraído de Minas Gerais embarcava para o Rio de Janeiro no porto de Paraty (COTRIM, 2012).

Durante a segunda década do século XVIII, um novo caminho que ligava o Rio de Janeiro a Minas Gerais foi descoberto – pela Serra dos Órgãos, que ia de Paraíba do Sul (Rio de Janeiro) a Borda do Campo (hoje chamada de Barbacena, Minas Gerais). Com esse novo caminho, Paraty sofre seu primeiro grande declínio econômico. Porém, mesmo após a mudança da rota do ouro, a cidade continuou sendo considerada importante porto até fins do século XIV para as embarcações vindas da Europa e para o escoamento do café proveniente de fazendas no Vale do Paraíba (IPHAN, 2014; IBGE, 2014; CHIAS MARKETING, 2010). Segundo Cotrim (2012), diversas mercadorias que vinham do Rio de Janeiro para o Vale desembarcavam em Paraty e subiam pela estrada da Serra do Mar até as cidades paulistas de Taubaté, Guaratinguetá e Lorena. Além de mercadorias, faziam esse caminho escravos africanos destinados à lavoura cafeeira, os quais eram trazidos clandestinamente e comercializados por traficantes em locais próximos a Paraty. Esse fluxo de mercadorias e de escravos trouxe grande prosperidade para essa cidade (COTRIM, 2012).

Contudo, com a promulgação da Lei Euzébio de Queirós em 1850, que proibia o tráfico de escravos para o Brasil e, posteriormente, com a Lei Áurea de 1888, que abolia a escravidão no Brasil, Paraty foi novamente impactada, pois foi interrompido o fluxo “lucrativo” de escravos para a lavoura para as terras do Vale do Paraíba (COTRIM, 2012). Outro “baque” da época foi a construção da estrada de ferro que ligava São Paulo ao Rio de Janeiro, concluída em 1877. Desde então, o café vindo do Vale passou a ser escoado, utilizando-se dessa ferrovia diretamente para o porto do Rio de Janeiro, de onde era exportado para a Europa (COTRIM, 2012).

Principalmente por conta desses “baques”, Paraty acabou perdendo sua importância econômica e começou a enfrentar um período de grande isolamento, que durou mais de 100 anos. Segundo Cotrim (2012), com o fim do ciclo econômico do café, os habitantes da cidade não tinham dinheiro para construir nem reformar suas casas e, em razão disso, a cidade acabou sendo preservada por sua extrema pobreza (COTRIM, 2012). Sua fonte de subsistência passou a ser as lavouras de cana-de-açúcar.

Sem acesso terrestre, ou seja, a única via possível para se chegar à cidade era pelo mar, e Paraty praticamente caiu no esquecimento. Se, por um lado, esse isolamento impediu o seu progresso, por outro foi de suma importância para que a sua arquitetura dominante do século XVIII e início do século XIX, formada principalmente por construções do período colonial, fosse preservada, assim como a cultura de seus povos (IPHAN, 2014; IBGE, 2014b; CHIAS MARKETING, 2010).

Esse cenário durou até meados do século XX, quando, segundo Cotrim (2012, p. 63):

Paraty foi “redescoberta” por artistas e intelectuais, que a procuravam como local de refúgio de perseguições políticas ou como ponto de apoio ao turismo aventureiro. Entre outros ali estiveram a atriz Maria Della Costa, o ator Paulo Autran, a pintora Dejanira e o pintor Takaoka.

Essa redescoberta de Paraty foi o primeiro passo para que a cidade começasse a receber turistas. Em 1958, o IPHAN reconheceu o conjunto arquitetônico e paisagístico e lhe conferiu o título de Patrimônio Nacional. Em 1966, a cidade foi reconhecida como monumento nacional e, em 1974, seu entorno arquitetônico e paisagístico também foi tombado pelo IPHAN (IPHAN, 2014). Com esses reconhecimentos, Paraty começa a atrair um fluxo maior de visitantes. Esse fluxo, porém, só começa a se tornar mais significativo com a construção da Rodovia Rio-Santos, que foi concluída em 1975 (COTRIM, 2012). A partir desse momento, dá-se início na cidade a um novo ciclo econômico, que já dura mais de 40 anos, o ciclo do turismo (MTur, 2010).

Destaca-se que a conclusão da “quase lendária” rodovia Paraty-Cunha (cujo projeto de pavimentação já dura há anos e frequentemente é tema de debate e tensões), segundo Cotrim (2012), facilitará o fluxo turístico entre São Paulo e Paraty, sem que a cidade esteja preparada, em termos de infraestrutura, para suportar um aumento de turistas, e isso tem preocupado diversos ambientalistas. Hoje, como evidenciado na análise que

segue, a cidade vive seu ponto auge em termos de crescimento do turismo, restando saber a que custos sociais e até que limite.

Entender essa dependência econômica da cidade em relação ao turismo é de fundamental importância, porque ela vai ditar, sobremaneira, o modelo de desenvolvimento turístico que será adotado pela cidade. Ressalta-se que Paraty se consolidou nos cenários nacional e internacional como um destino cultural a partir de dois fatos marcantes para a cidade. Primeiro com a realização da FLIP e posteriormente com a escolha de Paraty, pelo MTur, como um destino a ser considerado referência em turismo cultural.

2.3 . A trajetória da gestão pública do turismo em Paraty

Pelo que se tem registro no site da Câmara Municipal de Paraty, o primeiro órgão criado na estrutura pública para tratar de assuntos relacionados ao tema turismo se deu em 1968, quando, através da Deliberação nº 404, foi instituída a Divisão do Turismo (PARATY, 1968). As atribuições desse órgão eram: tratar de assuntos turísticos em geral; fazer a promoção do turismo; e promover o entrosamento entre a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro - FLUMINTUR e a EMBRATUR. Em 1980, por meio da Lei nº 596, o órgão municipal passa a ter *status* de Secretaria, e o turismo passa a incorporar a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. No que se refere especificamente à área de turismo, fica estabelecido na referida Lei a responsabilidade do Governo na função de promoção do turismo.

Em 1984, por meio da Lei nº 667, novamente o turismo passa a pertencer a um novo órgão, à Secretaria Municipal de Turismo e Cultura. Apesar de não ter sido encontrada a legislação que demonstra quando a Secretaria de Cultura e Turismo foi desmembrada, alguns entrevistados relataram que o fato ocorreu no final de 2010, durante a gestão do Governo anterior. Assim, foram criadas a Secretaria de Turismo e a Secretaria de Cultura. Constatou-se que, embora as constantes mudanças do “lugar” ocupado pelo turismo na estrutura administrativa do Governo possam ter se dado puramente por questões políticas, como “arranjos para se assumirem compromissos políticos”, como acreditavam alguns entrevistados, elas também acabavam por indicar a orientação e a prioridade que será dado ao tema turismo. Por exemplo, alguns entrevistados relataram

que, quando a Secretaria de Turismo e a de Cultura funcionavam juntas, havia indefinição sobre que papel cada área deveria assumir, assim como uma disputa interna por recursos, atribuições e, mesmo, de interesses, já que a cultura priorizava a valorização e o resgate da cultura local, e o turismo tinha mais uma visão de negócios, como evidenciado por C2 e C4. Como resultado, sempre uma área ficava mais prejudicada que a outra (nesse caso a cultura, que sempre ficou com o menor orçamento municipal). Apesar de ter sido um avanço importante, a criação de uma Secretaria exclusiva para lidar com o turismo, C3 afirma que ainda falta na sua estrutura, principalmente, uma Diretoria que pense o planejamento e as políticas públicas de turismo.

Em termos de intervenção pública no setor, a primeira ação identificada foi a promulgação da Deliberação nº 456 em 1971, que em seu Art. 1º isentava todos os hotéis construídos na cidade com financiamento da Empresa Brasileira de Turismo de pagar impostos de serviços de qualquer natureza por um período de cinco anos (PARATY, 1971). Em 1974, a Prefeitura de Paraty celebra um convênio com EMBRATUR, assistido pelo IPHAN, e integrando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), para uma atuação conjunta em áreas definidas como zonas de interesse prioritárias e situadas no município (PARATY, 1974). Tais deliberações se configuram como uma ação de incentivo e fomento ao setor para o seu crescimento.

No período de 1974 a 1995, não há registro de alguma legislação que tenha sido criada em matéria de turismo. Porém, não se pode afirmar que não houve alguma intervenção do Governo, pois se acredita que nem todas as leis estejam disponíveis no sítio da Câmara. Em 1995, foi instituído pela primeira vez o Fundo Municipal de Turismo, por meio da Lei nº 998, tendo como objetivo buscar recursos financeiros e dar suporte à implementação do turismo no município. Os recursos do Fundo deveriam ser utilizados para promoção de eventos turísticos; realização de shows, bailes e espetáculos populares, elaboração, criação e divulgação de material promocional; e para obras de infraestrutura turística (PARATY, 1995). Porém, nas entrevistas foi possível constatar que, apesar de arrecadados, os recursos nunca foram utilizados para os fins propostos, pois somente agora está sendo criado um Conselho para geri-lo. Até então, os recursos têm sido repassados ao órgão municipal de turismo e utilizados para suprir as suas necessidades.

Em 2000, por meio da Lei nº 1180, é instituído o primeiro Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), como órgão deliberativo, consultivo e fiscal da política municipal de turismo, que deveria estar vinculado à Secretaria Municipal de Turismo. O Conselho passa a ser o responsável pela indicação das prioridades para a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Turismo. A gerência do Fundo deveria ser feita por um Conselho Gestor, composto por cinco membros do COMTUR eleitos pelos demais participantes. Na referida Lei, consta que o presidente do Conselho, assim como seus membros, deve ser eleito. Contudo, fica estabelecido que os cargos de secretário executivo do COMTUR, assim como de presidente do Conselho Gestor do fundo, devem ser necessariamente ocupados pelo secretário municipal de turismo, assim como já havia sido proposto na Lei nº 998 (PARATY, 2000).

Em 2003, a Lei nº 1362 altera a Lei nº 998, de 1995, e incorpora a redação da Lei nº 1.180, que dispõe sobre os tipos de recursos que devem integrar o FUMTUR. Em 2004, a Lei nº 1.404 traz uma primeira regulamentação para a profissão de guias de turismo. Fica estabelecido que os passeios e excursões promovidos por agências ou operadoras de viagens, empresas ou instituições devem ser obrigatoriamente realizados por guias turísticos credenciados pela EMBRATUR e cadastrados no município. Esse cadastro deveria ser feito pela Secretaria de Turismo e Cultura de Paraty, que posteriormente ficava responsável por enviar uma cópia desse cadastro à Secretaria de Finanças para que fossem cobrados os tributos cabíveis. A fiscalização do cumprimento das normativas presentes na Lei nº 1.404 também ficava a cargo da Secretaria de Turismo e Cultura (PARATY, 2004).

Em 2004, também foi instituído em Paraty o Plano-Diretor de Desenvolvimento Turístico do município, através da Lei Complementar nº 020/04. Esse Plano foi construído com o objetivo de orientar o desenvolvimento sustentável do turismo, aliado à conservação do patrimônio natural e cultural da cidade, assim como ao seu desenvolvimento socioeconômico. Nessa Lei, fica estabelecido que o órgão responsável pela implantação do Plano seria a Secretaria de Turismo, em conjunto com o COMTUR e entidades envolvidas com o turismo. Conforme estabelecido em seu Art. 18, os objetivos da política de desenvolvimento turístico municipal que deverá ser construída a partir desse Plano, são: “I – O fomento do turismo; II – O *marketing* do turismo; III – A

regulamentação do turismo no município; IV – A qualidade dos serviços turísticos; V – O desenvolvimento do pensamento estratégico; VI – A gestão do turismo” (PARATY, 2004, p.6) Apesar de todos os entrevistados reconhecerem a importância desse Plano, assim como dos outros instrumentos normativos existentes, ele não chegou a ser implementado e, na gestão atual, uma das propostas do COMTUR é revisá-lo, como destacaram C2, C3 e C1.

Em 2007, por meio da Lei Complementar nº 034, foi criado o atual Plano-Diretor da cidade, o qual constitui um instrumento de planejamento para orientar o desenvolvimento sociopolítico e econômico do município. Neste, no Capítulo I, que aborda sobre as atividades turísticas, fica estabelecido que o Governo local deve implantar um “Programa de Apoio ao Turismo” em parceria com o setor privado e demais entidades públicas e privadas que tiverem interesse em participar (PARATY, 2007).

Em 2008, Paraty foi contemplado pelo Programa Destinos Referência em Segmentos Turísticos do Ministério do Turismo. Na ocasião foi formado um Grupo Gestor (composto por representantes do poder público, da iniciativa privada e organizações do terceiro setor), cuja coordenação era da Associação Casa Azul, para se discutir o turismo cultural em Paraty e criar um Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Turismo Cultural. Tal Plano foi elaborado ao longo de dois anos e contou com a Consultoria Chias Marketing (a mesma que fez o Plano de Marketing para Barcelona nas Olimpíadas de 1992). Conforme C3, C16 e C17, esse Plano constituiu um importante direcionador para as políticas públicas de turismo em Paraty, uma vez que foi elaborado, conjuntamente, por diversos atores envolvidos no setor e refletia bem os seus anseios. Ao todo, 143 ações foram propostas, relacionadas a diversos aspectos.

Em 2009, por meio da Lei nº 1.710, o uso e a administração dos portos e atracadouros municipais, assim como o funcionamento das embarcações neles, começam a ser regulado pelo Governo municipal. Atualmente, a Lei em vigor para tratar desse assunto é a de nº 1.912, criada em 2013, já como fruto do atual Governo. Assim que assumiu a gestão em 2013, o atual prefeito de Paraty, do Partido dos Trabalhadores (PT), decidiu ativar todos os Conselhos da cidade, que na última gestão (que durou oito anos) haviam sido desativados. Como resultado dessa decisão, nesse primeiro ano de governo o

Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) foi retomado. É certo que já havia a vontade de algumas pessoas com relação a essa retomada, como destacou C3 (principalmente por alguns funcionários efetivos da Secretaria de Turismo que estiveram envolvidos na tentativa de implantação em 2010), mas a gestão passada era pouca aberta à participação. Nessa gestão, o turismo vem a dois anos se reestruturando e criando os instrumentos legais tanto para o seu funcionamento quanto do Fundo Municipal de Turismo.

Evidencia-se que a primeira tentativa de criação do COMTUR na cidade foi em 2000, ano em que essa entidade, através da Lei nº 1.180, foi instituída (Paraty, 2000). Em 2010, houve uma nova tentativa de implantação dessa empresa, contudo não obteve sucesso. Entre as principais mudanças no COMTUR com a sua nova Lei, destaca-se a exclusão da função fiscal, passando a ser apenas consultivo e deliberativo. Sua composição, assim como o número de representantes, também foi alterada. Além disso, o Conselho deixa de ser responsável por propor políticas, programas e projetos e, sim, por propor diretrizes e dar subsídio para a formulação e implementação dessas ações públicas, cuja responsabilidade por criá-las (até mesmo pela possibilidade legal) deve ser do Governo municipal.

Ademais, nesse novo formato, o COMTUR tem sua atuação ampliada, principalmente, no que se refere ao apoio à criação e implementação do Plano Municipal de Turismo; à análise e proposição de normas que contribuam para a produção e adequação da legislação sobre turismo, visando à defesa do consumidor e à qualidade do turista; ao apoio às comunidades tradicionais na estruturação do turismo cultural e de base comunitária; à constituição de câmaras e comissões especiais para tratar assuntos específicos quando necessários; ao trabalho para integrar a cadeia do turismo; à criação de selos certificadores de boas práticas; e à validação e proposição de que o turismo seja desenvolvido sobre os princípios da ética e da sustentabilidade.

Também em 2013 é criada a Lei nº 1.922, que define as atividades turísticas que integram o turismo rural na agricultura familiar. A partir dessa definição, o Poder Executivo fica autorizado a propor uma linha de apoio financeiro e administrativo para o incentivo dessa atividade. Tal Lei pode incentivar o turismo de base comunitária, que em Paraty é uma demanda importante das comunidades tradicionais (PARATY, 2013).

Após a apresentação de como o turismo se desenvolveu no âmbito da gestão pública de Paraty, na seção a seguir são apresentados os atores que fazem parte, hoje, da sua rede de turismo. Posteriormente, são discutidas as questões que estão sendo consideradas na agenda governamental, no que se refere à temática turismo, assim como às questões que não fazem desse tema.

2.4 . Os atores que formam a rede do turismo em Paraty

Neste estudo, considerou-se como um ator da rede de turismo não só o indivíduo, mas também as entidades que o representam. Para classificá-los (conforme Quadro 15), utilizou-se a tipologia de atores públicos, paraestatais e privados propostos por Subirats et al. (2008).

Em Paraty, considera-se que há uma rede articulada entre os diferentes atores que compõem a atividade turística, embora o único mecanismo institucional que a formalize atualmente seja o COMTUR. Contudo, a existência dessa rede não quer dizer que todos os participantes dela tenham o mesmo peso na relação com o Governo e no seu “poder” de influenciar os temas que são ou não tratados pelo Governo.

Um dos atores considerados fundamentais para que os diferentes setores começassem a dialogar em Paraty, assim como para que fosse criada uma consciência em torno dos problemas do turismo, foi o Grupo Gestor Mar de Cultura. Esse Grupo, apesar de não se reunir mais, não foi formalmente extinto, por isso ele foi considerado ator ainda pertencente à rede. Entre os legados deixados para a cidade como fruto de sua atuação, tem-se o Plano de Desenvolvimento do Turismo Cultural de Paraty, um mapa cultural da cidade, o *slogan* “Paraty, cultura em verde e Azul” (utilizada pela Prefeitura), e também um vídeo institucional sobre como a cidade é vista pelos seus moradores.

É interessante observar que essa rede é formada não somente por atores locais, como também por atores estaduais e federais, cuja atuação é fundamental para que a atividade turística se realize e, ao mesmo tempo, para que seus impactos sejam controlados. De forma geral, como poderá ser observado na seção que trata dos temas que estão na agenda do Governo local, constatou-se a força da iniciativa privada, que durante vários momentos, inclusive, assumiu funções que eram entendidas como do Estado.

A rede também demonstra a existência de relações intergovernamentais (como entre a Secretaria de Turismo e o Ministério do Turismo e a Secretaria de Estado de Turismo do Rio de Janeiro), intersetoriais (como a Secretaria de Turismo e de Finanças e a Secretaria de Turismo e do Meio Ambiente) e público-privadas (como a parceria da Prefeitura com o *Convention & Visitour Bureau*) para a promoção do turismo na cidade. No Quadro 15, apresentam-se os principais atores identificados como parte da rede que compõe a realização da atividade turística atualmente em Paraty. Ressalta-se que outros atores não identificados neste estudo também podem ser integrados a essa rede, como a guarda municipal e a polícia militar. Contudo, quando das entrevistas, uma das estratégias utilizadas foi sempre pedir o entrevistado que indicasse outro que considerasse também parte importante da rede. Logo, os atores aqui não contemplados são porque não foram mencionados.

Quadro 15 - Atores que fazem parte da rede de turismo em Paraty

Atores envolvidos	Tipo de ator	Papel que ocupa na rede do turismo
Ministério do Turismo	Público	Orientação (por meio de diretrizes); fomento do turismo por meio de programas e projetos (Destino Indutor, Programa de Regionalização do Turismo; Projeto destinos referências); oferta de formação (PRONATEC); geração de informações sobre e para o setor (INVTUR; CADASTUR)
Turis Rio (Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro)	Público	Orientação (diretrizes); geração de informações sobre o setor; projetos de apoio ao turismo local
Secretaria de Estado de Turismo	Público	Orientação (diretrizes); projetos de infraestrutura (PRODETUR-RJ)
Secretaria Municipal de Turismo	Público	Realização de eventos; promoção turística; projetos de infraestrutura; ordenamento
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Público	Parceria nos projetos de ordenação do turismo; colaboração na revisão das leis de ordenamento
Secretaria Municipal de Cultura	Público	Colaboração e parceria em eventos; valorização e preservação da cultura
Secretaria de Finanças	Público	Parceria com a Secretaria de Turismo para o ordenamento do setor de meios de hospedagem e do setor de barqueiros
IBRAM	Público	Preservação e Gestão dos Museus Federais (atrativos turísticos na cidade)
IPHAN	Público	Preservação do patrimônio histórico e cultural – controle

		de intervenções, manutenção, obras de reparo
<i>Convention & Visitors Bureau</i>	Privado	Promoção do turismo; articulação
Associação Casa Azul	Parestatal	Realização da FLIP; Coordenação do Grupo Gestor Mar de Cultura
Associação Apa Cairuçu	Parestatal	Implantação do Festival Aves de Paraty (Turismo de Observação de Aves)
COMTUR	Público	Articulação dos diversos tipos de atores que participam do turismo; espaço de discussão e reflexão do turismo com vistas a levar demandas para o governo local; controle social; implementação do Fundo Municipal de Turismo
Empresários locais e prestadores de serviços turísticos	Privada	Prestadores de serviços; promoção do turismo; articulação
Sociedade Civil	Privado	Preservação da cultura e do patrimônio local; cobrança da atuação do poder público
Fórum dos Guias e Turismólogos de Paraty	Privado	Organização do setor; cobrança da atuação do poder público
INEA (Instituto Estadual do Ambiente)	Público	Preservação ambiental; gestão do turismo em áreas protegidas; e ordenamento do turismo massivo
ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação)	Público	Preservação ambiental; gestão do turismo em áreas protegidas; e ordenamento do turismo massivo

Fonte: Elaboração pela autora.

2.5 . Temas (*Issues*) considerados na agenda governamental de Paraty

- **Eventos**

Conforme destacado em todas as entrevistas, historicamente a principal ação dos órgãos municipais de turismo em Paraty tem sido a realização de eventos, o que inclui tanto a organização e execução destes quanto o patrocínio de outros. Como o turismo é a principal força motriz da cidade, ou seja, o que faz a sua economia girar, para garantir que a cidade receba turistas durante todo o ano (e não sazonalmente), uma estratégia que vem sendo adotada pelo Governo atual (que também era dotada na gestão passada)

é a criação de um calendário que garanta que a cidade tenha, pelo menos, um evento por mês. Conforme C1, o calendário atual possui 15 eventos por ano (ultrapassando a quantia prevista por mês), fora os organizados pela Secretaria de Cultura (eventos menores e voltados mais para a valorização da cultura). Tais eventos, segundo o entrevistado, são os que possuem grande apelo turístico e demandam muitos esforços para a sua realização. Hoje, como evidenciado por C1, C2 e C3, a realização de eventos é a ação que demanda mais “energia” da Secretaria e que mais compromete o seu orçamento. Atualmente, conforme C1, 42 fins de semana no ano estão ocupados com eventos na cidade e 80% dos recursos repassados à Secretaria pela Prefeitura são gastos com essa ação.

Até a gestão passada não havia uma gestão dos eventos (como destacado pela grande maioria dos entrevistados), contudo a partir dessa gestão os eventos começaram a ser requalificados, e alguns vão sendo substituídos. Isso porque a cidade está repensando o tipo de turista que quer atrair com os eventos e também para fazer que o cidadão de Paraty possa voltar a participar desses encontros, como apontaram C1 e C2, já que dado o grande volume de pessoas “de fora” o cidadão paratiense acaba se sentindo excluído do processo. Por exemplo, o festival da Cachaça foi bastante citado pelos entrevistados como um evento que há dois anos foi requalificado. Além de terminar mais cedo, campanhas educativas foram realizadas, a segurança foi reforçada e buscou-se valorizar atrações locais. Segundo C1, muitos moradores não iam a essa festa e a outras, porque tinham medo de sair de suas casas. Mas, nos dois últimos anos, o morador voltou a frequentá-la. Os entrevistados C3, C16 e C17 relataram que pesquisas têm sido realizadas pela Secretaria de Turismo a cada evento, para que melhorias possam ser realizadas de um evento para outro, e isso tem sido visto como muito positivo, sobretudo pelos moradores de Paraty.

Uma ação que vem sendo realizada pela Secretaria de Cultura e a Secretaria de Turismo é Programa de Apoio a Eventos (PAE), por meio do qual se buscará analisar cada evento da cidade e definir, com base na sua natureza e no seu objetivo, se estará vinculado à Secretaria de Cultura ou de Turismo. Isso é importante porque, apesar de cultura e turismo serem temas correlatos em Paraty, a orientação turística a um evento cultural, dependendo do contexto, pode acabar comprometendo a sua preservação. Assim, essa poderia ser considerada mais uma ação de requalificação dos eventos.

Como observado anteriormente, o investimento público em eventos é parte das ações do Governo que visam promover o desenvolvimento econômico da cidade, haja vista seu contexto de restrições quanto a possibilidades de se dinamizar a economia local. Mesmo que os eventos estejam passando agora por requalificação, em última instância é pensando em não perder essa fonte econômica importante para a cidade que se está pensando. Como essa é uma atuação histórica no município, não foi possível constatar quais foram os atores que fizeram que o Governo investisse nessa ação. Contudo, a requalificação de alguns eventos tem ocorrido, principalmente, dada a percepção sobre piora na qualidade desses encontros, tanto em termos de serviços prestados quanto do público atraído (turismo massivo), o que vem refletindo numa diminuição no tipo de turista desejado pela cidade.

Ressalta-se que essa mudança de postura com relação aos eventos, apesar de ser demanda antiga da cidade, inclusive já manifestada no Plano Gestor Mar de Cultura, só foi possível com a troca de governo, já que, segundo alguns entrevistados, o Governo anterior utilizava os eventos como uma ação populista e, por isso, interessava-lhe atrair o maior número de turistas possível. Inclusive, para alguns eventos, eram contratadas bandas mais populares para atender um público maior, principalmente os moradores da cidade (eleitor), como apontado por C3.

- **Promoção turística**

Paralelamente aos eventos, a promoção do destino Paraty também tem sido uma ação relevante realizada pelo Governo em matéria de turismo nesta gestão, o que inclui tanto a elaboração de material promocional quanto a participação do secretário de Turismo e, ou, funcionários da Secretaria em feiras nacionais (iniciando também em feiras internacionais), para a divulgação da cidade. Conforme C1 e C14, atualmente existe parceria sendo estabelecida com *Convention Visitors & Bureau*, para que este também participe dessas feiras em conjunto com a Secretaria de Turismo. Geralmente, essa parceria se resume no pagamento dos custos do *Convention* pela Prefeitura.

A função de promoção turística somente recentemente foi assumida pelo governo local. Historicamente, poucos investimentos haviam sido feitos em promoção turística na cidade, porque se acreditava num primeiro momento que a mídia espontânea criada em

torno dessa promoção em diferentes momentos – como a “redescoberta” de Paraty por volta da década de 1970 por artistas e intelectuais, o reconhecimento da cidade como Patrimônio Nacional em 1958 e Monumento Nacional em 1966, e seus eventos de grande repercussão nacional e internacional, a exemplo da Feira Literária Internacional de Paraty, cuja primeira edição se deu em 2004 – fossem suficientes para que Paraty conseguisse manter o turismo na cidade, como observaram alguns entrevistados. Contudo, na gestão passada, o Governo municipal, no intuito de aumentar o fluxo turístico da cidade (com interesses econômicos), realizou um convênio com *Convention Visitor & Bureau*, com quem mantinha um bom relacionamento, praticamente delegando a essa entidade a função de promoção do turismo em Paraty, como destacado por C14 e C27.

Como afirmaram C8, C9, C14 e C15, os recursos eram bastante significativos, e sua utilização foi nas seguintes ações: participação em feiras nacionais e em uma internacional para divulgar Paraty; a contratação de um diretor- executivo para o *Convention*, que fazia toda a captação dos eventos e gerenciava o convênio; contratação de uma assessoria de imprensa do Rio de Janeiro, que deu ampla divulgação para a cidade; a contratação de uma empresa de clipagem, elaboração de um *show-case* sobre Paraty e elaboração de um material institucional para distribuir às maiores agências de turismo no Brasil e *folders* mais simples, os quais ainda hoje são utilizados, inclusive, pela Prefeitura. Para além desse convênio, C9 destacou que o *Convention* fazia, e ainda faz, a recepção de jornalistas e fotógrafos (com cortesia dada por associados do *Convention*) para a divulgação da cidade em suas revistas e, também, atua na captação de alguns eventos. Inclusive, alguns dos que estão no calendário anual da Prefeitura, foram “negociados” por essa entidade, a exemplo do Bourbon Festival Paraty (Festival Internacional de Jazz) e do Paraty Latino, como observado por C9.

Tal promoção considerada intensa, segundo os empresários, surtiu muito efeito na cidade, pois Paraty se tornou mundialmente conhecida e passou a receber não só turistas do Brasil, mas também vindos de outros países. Mas, apesar dessa importante parceria com a troca de Governo em 2013 (da oposição), essa parceria foi enfraquecida e a Prefeitura assumiu, majoritariamente, essa função. Como afirmou C3, Paraty hoje já está na mídia, e dificilmente deixará de receber turistas (independentemente da promoção realizada da cidade). Contudo, é preciso pensar no tipo de turismo que se está

fomentando – se voltado para a qualidade ou para a quantidade. Esse é um tema evidenciado pelos entrevistados e que vem sendo discutido por várias pessoas. No entanto, o que se percebe em termos de ação efetiva, principalmente por parte da iniciativa privada, é uma priorização de aspectos quantitativos. Logo, o tema “promoção do turismo” tem beneficiado mais a grupos particulares, uma vez que o aumento do fluxo turístico para além da situação atual (considerada limite) afeta diretamente a vida cotidiana dos moradores.

- **Infraestrutura Turística**

As ações presentes na agenda do Governo local para a realização de infraestrutura turística são o resultado da contemplação do município a um projeto do Governo Estadual, o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR-RJ)⁶⁵, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo os entrevistados C1, C2, C3, é por meio desse projeto que está sendo viabilizada a estrada Paraty-Cunha, que facilitará o acesso de forma mais rápida à cidade, e a construção de um Centro de Convenções para o turismo de negócios (uma realidade não existente em Paraty pela falta de espaço, embora bastante demandando, como alegou C8), e a reforma do Cais na Praça da Bandeira, que irá revitalizá-lo.

Conforme relatado por C8, C9, C14, e C27, a conquista do PRODETUR é fruto de uma intensa negociação do *Convention* no Governo Estadual, pois a realização desses projetos já era uma demanda antiga da iniciativa privada, principalmente a construção do Centro de Convenções. Apesar de o Projeto só ter começado a ser concretizado recentemente, sua conquista se deu ainda na gestão passada, tendo o *Convention* como principal articulador do processo. Logo, mais uma vez o *Convention Bureau* demonstra sua força para influenciar a agenda de políticas públicas em Paraty.

Observa-se que as ações previstas pelo Governo relacionadas ao tema infraestrutura tem como objetivo e, ou, consequência o aumento do fluxo turístico na cidade. Eis, então, um grande antagonismo, como pontuado por C15. Se, por um lado, seus moradores carecem de progresso, que é possibilitado pela abertura da estrada Paraty-Cunha, por

⁶⁵ Este Programa é uma iniciativa do Governo Federal que está executado no âmbito estadual.

exemplo, ou de melhoria na sua infraestrutura; por outro lado, tais intervenções podem viabilizar o acesso de mais turistas à cidade, e esta pode se acabar não suportando esse crescimento e se estagnar (como aponta o modelo do ciclo de vida de destinos proposto por Butler (1980)). Mas até que ponto vale a pena sacrificar os interesses dos cidadãos em detrimento dos interesses turísticos? Embora se considere que não, o que se percebe é que, na maioria das vezes, com o discurso de que a cidade depende do turismo para viver, são os interesses turísticos que prevalecem.

- **Ordenamento turístico**

O Ordenamento turístico de Paraty é um dos assuntos que estavam mais em pauta na cidade quando da coleta de dados, sobretudo no seu segundo momento, em que o Governo já estava completando dois anos de mandato. Conforme se evidenciou nas entrevistas, o ordenamento turístico havia sido uma promessa de campanha do então prefeito, por isso criou-se uma grande expectativa de que, com a sua eleição, “os problemas” se resolveriam. Em que pese às leis de ordenamento já existentes na cidade (como demonstrado na seção anterior), elas nunca chegaram a ser de fato implementadas, e esse é um dos motivos que levou Paraty à realidade atual, o que muitos têm chamado de “caos” do turismo.

Embora todos os entrevistados sejam unânimes com relação à importância do turismo para a cidade em termos econômicos – geração de receitas (ainda que alguém do esperado pela falta de pagamento dos impostos pela maioria das empresas) e de renda para a população (ainda que os salários pagos sejam baixos), já é também consenso a necessidade da cidade em fazer uma reflexão sobre esse modelo de crescimento ilimitado que Paraty vem adotando. Temas como “a necessidade de fazer um estudo de capacidade de carga nos atrativos turísticos”, “de maior fiscalização e controle” e de se “repensar o turista que a cidade está atraindo” foram recorrentemente citados em todas as entrevistas. Mesmo entre a iniciativa privada, que são os maiores beneficiários do crescimento do turismo em Paraty, já há o entendimento de que o turismo se tornou um problema em vários aspectos. Alguns empresários, inclusive, sentem seus negócios ameaçados, já que oferecem um serviço de alta qualidade, voltados para um público de maior poder aquisitivo e também mais exigente.

O diagnóstico sobre essa realidade está sensível a qualquer um, é visível, e já foi tratado em dois importantes instrumentos de planejamento criados na cidade: o Plano-Diretor de Desenvolvimento Turístico, instituído através da Lei Complementar nº 020/04; e no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Cultural, elaborado pelo Grupo Gestor Mar de Cultura. Logo, pode-se considerar que as questões que estão sendo consideradas pelo Governo é fruto de uma construção social. Já havia uma insatisfação por parte, principalmente, dos cidadãos de Paraty há vários anos sobre os problemas que a cidade vinha enfrentando.

Contudo, somente com a eleição de um novo prefeito uma janela de oportunidade foi aberta, e a questão “ordenamento” conseguiu ascender à agenda. Mas encontrar soluções para o crescimento desordenado do turismo não tem sido tarefa fácil, principalmente porque na maioria das vezes a ação do governo esbarra em interesses de classes, que por sua vez podem se chocar com os interesses da maioria, como apresentou C15. E, além disso, tem-se o custo político da ação, fato que os entrevistados consideram que justificam a não atuação do governo até então para a resolução dos problemas do turismo, que só se somaram ao longo dos anos. Assim, com relação a esse tema, considera-se que o turismo ascende à agenda governamental como um problema social.

Entre as ações de ordenamento que estão sendo realizadas pelo Governo, destacam-se: a cobrança de taxas turísticas para ônibus de excursões; a regulamentação das embarcações; a regulamentação dos Jeeps; e uma ação da Secretaria de Finanças em parceria com a Secretaria de Turismo, para o ordenamento do setor de meios de hospedagem. Segundo C1 e C12, a taxa turística é cobrada para ônibus e vans de excursões que chegam à cidade, a qual, na verdade, corresponde a uma taxa de estacionamento. Para aqueles que estiverem hospedados em um estabelecimento cadastrado no CADASTUR ou, mesmo, for utilizar algum outro serviço que também esteja cadastrado, é dado um desconto de 90% no pagamento da taxa, que hoje corresponde a R\$1.396,00 (por veículo), segundo C1. O recurso arrecadado com essa taxa é destinado para o Fundo Municipal de Turismo.

A regulamentação das embarcações do cais é uma tentativa do Governo de organizar a comercialização dos passeios turísticos de barco pelas pequenas e grandes embarcações,

que hoje se constitui numa arena de grande conflito. Conforme relatado por C13, esse conflito começou a ocorrer em decorrência do próprio processo de crescimento do turismo em Paraty. Os pequenos barqueiros eram, em sua maioria, pescadores, contudo, enxergando a possibilidade de se trabalhar com o turismo, muitos deles deixaram de pescar e começaram a vender passeios turísticos no cais.

Num movimento semelhante, ou seja, se enxergar um potencial lucrativo na comercialização de passeios, as agências de turismo e grandes empresários compraram grandes embarcações, como as escunas, e começaram a competir de forma desigual com os pequenos barqueiros (que por oferecerem um serviço mais individualizado, ou para pequenos grupos, acabam cobrando preços maiores). Em decorrência dessa competição desigual, o cais se tornou uma verdadeira arena de conflito. Os turistas chegam a ficar constrangidos diante de barqueiros praticamente implorando para vender seus serviços. Percebendo essa situação de conflito, a Secretaria de Turismo, em parceria com a Secretaria de Finanças, logo que assumiu a gestão atualizou uma Lei Municipal para a ordenação do setor, que estava totalmente sem controle (mesmo existindo uma legislação).

Os aspectos regulamentados pela Prefeitura, conforme a nova Lei criada – a de nº 1.912, são: a quantidade máxima de embarcações que poderão realizar atividade comercial no cais; as categorias de embarcações que poderão permanecer atracadas; a tarifa de embarque; as condições que levarão à suspensão de novos alvarás, assim como seu prazo de validade; valores de multa a serem aplicados em casos de infração; e os horários de partida para os passeios regulares e o tempo de duração das operações de embarque e desembarque nas embarcações (PARATY, 2013).

Com relação à regulamentação dos *Jeeps*, está sendo elaborada uma legislação específica que vai subsidiar a fiscalização desse transporte, que é utilizado, principalmente, para passeios nas trilhas e cachoeiras da cidade. Atualmente, como relatado pelos entrevistados, a maioria dos operadores turísticos atuam de maneira irregular na prestação desse serviço, pois os veículos não são desenvolvidos nem adaptados para o fim a que são utilizados e acaba que a vida dos turistas é colocada em risco.

Por fim, com relação à ação de ordenamento do setor de meios de hospedagem, o Governo tem buscado conscientizar os empresários sobre a importância de eles estarem formalmente constituídos, com alvará, e com o pagamento de impostos, para que a economia gerada pelo setor de turismo consiga retornar em benefícios para a sociedade. Atualmente, toda a arrecadação de ISS (vinculada aos serviços) é utilizada para folha de pagamento, restando muito pouco, ou nada, para investimentos que poderiam, de alguma forma, “compensar” os custos sociais do turismo. Para além dessa conscientização, segundo C12, uma parceria entre a Secretaria de Finanças e a empresa de energia AMPLA vai cadastrar todos os imóveis da cidade, o que irá permitir que todos os meios de hospedagem sejam identificados e a Secretaria possa começar a fiscalizá-los.

A situação hoje, que já é bem melhor que antes e fruto da ação de conscientização que vem sendo realizada, é de 378 meios de hospedagem identificados e 143 legalizados. Esse é um dado do Governo, mas alguns entrevistados consideram que o número é bem maior. Os temas apresentados anteriormente como parte da agenda do Governo local demonstram claramente o tamanho do desafio a ser enfrentado pela administração pública do turismo, que hoje é fazer que o setor cresça de forma sustentável e respeite as capacidades e os limites de cada lugar, de forma que o cotidiano das pessoas que ali vivem não seja afetado negativamente. O Quadro 16 resume os temas considerados na agenda governamental da política de turismo em Paraty.

Quadro 16 - Temas na agenda governamental das políticas públicas de turismo em Paraty

Temas na agenda (Issues)	Situação problemas/Solução/Oportunidades	Ações realizadas	Quem realiza? (Atores envolvidos)	Atores beneficiários	Atores afetados
Eventos	Alternativa para o desenvolvimento econômico (solução)	Organização e realização de eventos; apoio financeiro a eventos; requalificação dos eventos do calendário turístico	Secretaria de Turismo	Empresários locais; moradores	Moradores
Promoção do destino	Atração de turistas (Oportunidade)	Participação em feiras; elaboração de material promocional	Secretaria de Turismo e <i>Convention Bureau</i>	Empresários locais	Moradores

Infraestrutura Turística	Melhorar a recepção e o atendimento aos turistas; ampliação da oferta turística (Problema do setor)	Revitalização do cais; construção do Centro de Convenções; e abertura da estrada Paraty-Cunha	Secretaria de Turismo e <i>Convention Bureau</i>	Turistas, empresários locais, moradores da cidade	Moradores da cidade
Ordenamento	Crescimento desordenado do setor turístico (problema social)	Ordenamento dos ônibus turísticos; das embarcações do cais; dos Jipes; e dos meios de hospedagem	Secretaria de Turismo e Secretaria de Finanças	Moradores da Cidade	Grandes e pequenos empresários

Fonte: Elaboração pela autora.

2.6 .Temas que estão fora da agenda governamental de turismo em Paraty

Como relatado por vários entrevistados, uma questão que também carece de ordenamento em Paraty é com relação à exploração dos seus atrativos naturais. Como não há controle efetivo de visitação, praias e cachoeiras têm ficado sempre acima de sua capacidade de carga, e isso tem causado grandes danos ao meio ambiente. Contudo, como tais atrativos estão em áreas sob o domínio da União ou do Estado do Rio de Janeiro, são os órgãos ambientais competentes que têm tentado ordenar o turismo nessas áreas.

Atualmente, uma das regiões que mais têm sofrido com o turismo desenfreado e predatório em Paraty é a região de Trindade, especialmente as Praias do Meio e a Piscina Natural do Cachadaço, que ficam no interior do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Nesta região, esse tipo de turismo se desenvolveu porque não havia a presença do Parque para regular, como recordou C24. Atualmente, esse entrevistado afirmou que estudos de capacidade de carga têm sido feitos pelo ICMBIO, assim como os quiosques irregulares foram demolidos.

Na Reserva Estadual da Joatinga, sob a tutela do INEA, o cenário é mesmo. Trilhas, cachoeiras e praias têm sofrido com o turismo desordenado, e vários danos têm sido causados ao meio ambiente, como apontou C23. Como nessas áreas muitas comunidades vivem da atividade turística, os planos de manejo que norteiam as atividades a serem desenvolvidas nas unidades de conservação constantemente têm sido

objeto de conflito entre os órgãos ambientais e as comunidades que vivem da exploração do turismo. Dado esse contexto, a Prefeitura de Paraty, especialmente a sua Secretaria de Turismo e a Secretaria de Meio Ambiente, tem tentado atuar conjuntamente com os órgãos ambientais para que os impactos do turismo sejam minimizados. Assim, apesar de atuarem em parceria, essa questão não ascendeu à agenda governamental local, por ser um tema de outras jurisdições.

Outra questão ainda fora da agenda, embora também já seja preocupação do Governo, segundo os entrevistados, é com relação à estrutura da recepção ao turista na cidade. As maiores demandas de ações do poder público quanto a essa questão são: a reforma da rodoviária (que possui instalações muito precárias); a melhoria do espaço para o estacionamento dos ônibus turísticos; e a melhoria do centro de informações turísticas (o Portal do Turismo). Entretanto, considera-se que tais questões ainda não são prioridades do Governo, por isso, neste estudo, elas são consideradas questão-problema, embora ainda não tenham atingido a agenda de Governo. O Quadro 17 resume os temas que não estão sendo considerados na agenda do Governo.

Quadro 17 - Temas fora da agenda governamental de Paraty

Temas fora da agenda (no <i>issue</i>)	Problemas/Questão	A quem competiria?	Atores beneficiados	Atores afetados
Ordenamento do turismo em áreas de preservação ambiental	Impactos ambientais negativos	INEA, ICMBio; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria de Turismo	Empresários e prestadores de serviços locais de turismo	Moradores de Ouro Preto
Melhorias na infraestrutura de recebimento da cidade	Precariedade da rodoviária, dos estacionamentos de ônibus e do Portal de Turismo (Centro de Informações Turísticas)	Secretaria de Turismo	-	Turistas, moradores de Paraty

Fonte: Elaboração própria.

Para além das questões (temas) que estão na agenda governamental, outras pontuais, ou seja, sem estar atrelada a uma programação ou a recursos previstos, são realizadas pela Secretaria de Turismo de Paraty. Uma delas é a criação de um departamento para tratar do Turismo de Base Comunitária que, segundo C1 e C2, está sendo a “menina dos olhos” da Secretaria, dado que esta já é uma demanda antiga das comunidades, que,

contudo, nunca foram apoiadas pela Prefeitura. Já existe, hoje, uma folhetaria para a divulgação desse turismo. C1 e C2 também apontaram que a Secretaria tem buscado atuações conjuntas com as cidades de Angra e Mangaratiba para o fortalecimento da região da Costa Verde.

Outra ação desenvolvida pela Secretaria de caráter temporal é a viabilização de cursos por meio do PRONATEC, em que três cursos já foram realizados. Essa ação é fruto de uma política do Governo Federal. Por fim, segundo C1 e C2, em consonância com o plano de Governo municipal, cujo lema é “o Governo da mudança”, a Secretaria de Turismo também se preocupa em criar algumas inovações, tanto na oferta de produtos turísticos quanto no atendimento ao turista – Atualmente, existe um profissional da Secretaria dedicado a esses assuntos. Algumas inovações já criadas são: a sinalização interpretativa dos lugares, a criação de um aplicativo e a folhetaria.

É importante denotar que o cenário atual em torno do turismo – percebido como um problema – não se deu ao acaso. Ele é fruto de uma série de ações e “omissões” por parte do poder público e de uma atuação desmedida da iniciativa privada, que ao longo dos anos vem atuando fortemente na promoção da cidade para atração de um número cada vez maior de turistas. Esse modelo de crescimento ilimitado do turismo, que já dura há mais de 40 anos, implica não somente aumento do número de visitantes, mas igualmente no crescimento desordenado da oferta de serviços e produtos turísticos e da invasão de diversos “estrangeiros” (pessoas de fora da cidade). Tal crescimento, se por um lado, traz inúmeros benefícios para a iniciativa privada, por outro deixa todo o ônus para o poder público e para a sociedade em geral. Conforme relatado por vários entrevistados, o paratiense parece estar perdendo o vínculo com a cidade, o domínio de seus espaços, o seu modo e ritmo de vida. Além disso, há o agravamento de várias mazelas sociais, como o consumo de drogas, o aumento do lixo, a intensificação do trânsito, a falta de estacionamento, a degradação do meio ambiente, a falta de energia, problemas no abastecimento de água, entre outros, principalmente em altas temporadas ou períodos de grandes eventos.

A percepção geral que se tem desse cenário em Paraty é que o turismo cresce à mesma intensidade em que piora a sua qualidade. Se antes o turismo era de nicho, hoje se pode dizer que, em altas temporadas ou grandes eventos, o turismo em Paraty é de massa.

Como observado por C1, Paraty sempre esteve ligado aos êxodos, aos vales do abandono do ouro e, depois, do café e agora pode estar se aproximando o abandono do ciclo do turismo. Logo, é preciso que esse modelo seja revisto e que sejam criados mecanismos que permitam controlar os limites do crescimento da cidade.

3. Análise *cross-case* entre Ouro Preto e Paraty

Analisando comparativamente o processo de formação de agenda de políticas públicas de turismo em Ouro Preto e Paraty, identificaram-se algumas questões que influenciam, sobremaneira, o tipo de tratamento público que será dado à temática pelo Governo local. Algumas dessas questões já foram apresentadas pela literatura como fatores que influenciam a consideração ou não de alguns temas como um problema público, como: a) a maneira que um problema público é reconhecido, neste estudo entendido como a forma que a questão é reconhecida como de interesse público, tendo em vista que um tema que entra na agenda nem sempre representa uma situação de insatisfação pública, podendo ser também uma oportunidade e, ou, uma solução (assim como evidenciado no caso de referência); b) os atores participantes da política – empreendedores políticos (KINGDON, 1995); e c) a forma como os participantes interagem (SUBIRATS et al., 2008) e o contexto político (KINGDON, 1995).

Porém, sendo a política de turismo uma arena específica, foram também identificados dois fatores que influenciam, especialmente, uma política pública de turismo, quais sejam: a) o nível de dependência da cidade em relação ao turismo; e b) o estágio do ciclo de vida de uma destinação turística. Assim, essas variáveis que influenciam o processo de formação de agenda estão sendo consideradas como as variáveis independentes, ou seja, explicativas, enquanto a forma como o problema é reconhecido, assim como ele ascende ou não na agenda governamental, seriam as variáveis dependentes, isto é, a explicar.

Em Ouro Preto, o turismo é enxergado como uma fonte de renda importante para a economia local, contudo essa economia é bem diversificada e o governo ainda está atuando para fomentar outras atividades que possam diminuir a dependência da cidade em relação aos *royalties*, sendo o turismo uma delas, mas não a prioritária. Já em Paraty, apesar de os *royalties* serem a maior fonte de receitas do município, assim como

em Ouro Preto, a cidade foi construída, turisticamente, em um cenário de alta dependência do turismo, o que explica uma exploração desenfreada do setor (visto como panaceia para todos os problemas de desenvolvimento econômico da cidade). Acredita-se que, quanto maior for a dependência da cidade em relação ao turismo, mais chances o tema turismo terá de ascender à agenda como solução para outros problemas. Além disso, a análise em torno da dependência do turismo aponta para a existência de dois cenários: o de cidades “com turismo” (caso de Ouro Preto) e o de “cidades turísticas” (caso de Paraty). Cidades turísticas demandam atenção maior por parte do governo local, enquanto em cidades com turismo o tema possa surgir mais como uma oportunidade.

Outro fator que pode suscitar a entrada de alguns temas na agenda é o estágio de ciclo de vida da destinação (considerando a classificação de Butler, 1980). Cada momento vai demandar um tipo de atuação por parte do poder público. Trazendo essa realidade para esses casos, percebe-se que Paraty, por já ter chegado ao seu limite de crescimento, depende, hoje, muito mais de ações de ordenamento ou de controle de capacidade de carga do que ações de promoção. Já em Ouro Preto se considera que o turismo, apesar de já consolidado, ainda não atingiu o seu limite de crescimento (exceto em eventos grandes na cidade, como o carnaval) e tem potencial para ser mais bem aproveitado, tanto econômica quanto culturalmente. Nesse caso, ações de ampliação da oferta turística e de promoção, por exemplo, podem não ser tão interessantes para a cidade quanto ações de regulação, para fazer que o crescimento não se dê de forma desordenada. Logo, pode-se concluir que a atenção do governo a determinadas questões e não a outras evolui de acordo com o crescimento do turismo. Tal constatação corrobora o que foi proposto por Dows (1993), no sentido de que os assuntos relacionados com o turismo possuem ciclos de atenção por parte das autoridades públicas.

Assim como proposto por Kingdon (1995), empreendedores de políticas são fundamentais para que determinados temas sejam alvo de atenção das autoridades governamentais. No caso de Ouro Preto, os empreendedores de política são alguns funcionários efetivos da Secretaria de Turismo, que tem lutado para que algumas questões sejam consideradas pelo Governo. Da mesma forma, os empreendedores de política em Paraty também são alguns funcionários da Secretaria efetivos, que são

incansáveis na luta para que algumas questões, reconhecidamente como de interesse público, sejam alvo de atenção do Governo. O próprio secretário de Turismo de Paraty, que veio do setor privado, conhece bem a realidade e não é considerado um cargo político (diferentemente dos outros secretários de Turismo que Paraty já teve – como relatado por vários entrevistados). Desde que assumiu a gestão, o secretário de Paraty tem atuado fortemente para ordenar o turismo (tema que até então não havia sido de fato tratado por nenhum dos secretários, ainda que existissem algumas leis).

Com relação à rede de atores que participam da política, constata-se a existência de uma “rede invisível” em Ouro Preto, que neste estudo está sendo considerado como os atores atuando setorialmente, porém não de forma articulada com outros setores (exceto por meio do COMTUR), mas que, de alguma forma, contribuem para que a atividade turística aconteça na cidade. No entanto, em Paraty essa rede é considerada mais visível, inclusive com mecanismos institucionais (como através do Grupo Gestor, do COMTUR e de parcerias formalizadas, sejam intersetoriais, intergovernamentais ou público-privadas).

O contexto político é outro fator que se mostrou como de forte influência na agenda de políticas de turismo nos dois casos analisados. Primeiro, a própria mudança de “lugar” do turismo na estrutura administrativa do governo (como vem acontecendo historicamente nas cidades pesquisadas) já indica que a cada eleição o turismo pode ser tratado com orientação diferente, o que pode acarretar na falta de continuidade em algumas ações, na perda de orçamento para algumas ações previstas e na disputa de interesses quando se trabalham temas com orientações diferentes conjuntamente. Outro ponto que denota a influência do contexto político é que alguns temas só foram incluídos ou deixados de sê-lo a partir da troca de governo, pois geralmente os governantes têm percepções diferentes sobre o turismo (como mostrado nos dois casos).

Em suma, os aspectos apresentados anteriormente são os que influenciaram a construção de agendas de políticas públicas nos dois casos analisados. No que se refere ao processo de formação de agenda em si, constatou-se que a junção de tais fatores fazem que o turismo possa ascender à agenda não só como uma questão problema, mas também como uma questão de oportunidade e de solução. No caso específico de Ouro Preto, o turismo não é considerado problema social. Ainda que em períodos de grandes

eventos a atividade possa trazer problemas para as comunidades, esses são pontuais e não capazes de causar insatisfação geral, até porque o turismo tem potencial enorme em Ouro Preto ainda não explorado adequadamente e, então, as questões surgem mais como oportunidade ou um problema setorial, em que a ação do governo seria de fomentá-lo justamente para obter mais benefícios do turismo. Não obstante, as questões que não entram na agenda em Ouro Preto envolvem, principalmente, interesses políticos, que levam à omissão de algumas questões que envolvem organizações de classe, mesmo as reconhecendo (caso dos guias). Ademais, em Ouro Preto se percebem a clara priorização da preservação do patrimônio (pelo IPHAN, que atua em conjunto com a Secretaria de Cultura e Patrimônio) e o turismo mais como consequência dessa preservação e não de ações de promoção ou fomento pelo Governo local.

Já em Paraty o turismo é considerado mais do que uma prioridade do Governo, uma das únicas alternativas enxergadas pelos atores públicos para a promoção do desenvolvimento econômico da cidade, para além da receita com os *royalties* (finito). E, como tal, o turismo acaba sendo mais explorado tanto pelo Governo quanto pela iniciativa privada e, em consequência, suas externalidades negativas acabam também sendo maiores. Logo, o tema turismo passa a ser objeto de atenção do Governo em quatro perspectivas: oportunidade econômica; solução para problemas diversos; problema setorial; e problema social. De forma geral, constatou-se a força da iniciativa privada em Paraty para fazer que questões de seus interesses sejam consideradas na agenda governamental, assim como a força do crescente debate em torno da problemática do turismo, o que, para além de ser demonstrada por dados objetivos, é fruto de uma construção social.

As questões que não entram na agenda governamental hoje, com relação aos impactos ambientais, devem-se ao fato de esse ser um problema público multijurisdicional, que torna a sua consideração um assunto local, mais complexo, e por isso o Governo atua mais como colaborador das outras instâncias de Governo. E outras questões não são consideradas porque são concebidas como menos prioritárias, situação que, muitas vezes, se define pela escassez de recursos ou, mesmo, pelo não reconhecimento da questão como um problema urgente. O Quadro 18 sintetiza a análise *cross-case* dos casos.

Quadro 18 - *Cross-case* de Ouro Preto e Paraty

Variáveis de comparação	Ouro Preto	Paraty
Dependência do turismo (<i>variável independente – explicativa</i>)	Pouco dependente (economia diversificada)	Muito dependente (monocultivo)
Estágio do ciclo de vida da destinação (<i>variável independente – explicativa</i>)	Consolidação – Subestimação do potencial do turismo (modelo não vulnerável)	Consolidação/Estagnação – Superestimação do turismo (exploração do turismo; crescimento ilimitado – modelo altamente vulnerável)
Empreendedores de política (<i>variável independente – explicativa</i>)	Funcionários da Secretaria de Turismo	Funcionários da Secretária de Turismo; secretário de Turismo
Rede de atores (<i>variável independente – explicativa</i>)	Rede pouco articulada. Pouca atuação de atores privados. Articulação setorial	Rede mais articulada (Articulação intersetorial, intergovernamental, parceria público-privada) e forte atuação de atores privados
Contexto político (<i>variável independente – explicativa</i>)	Turismo como elemento de divergência política. Eleições municipais como oportunidade para mudança na agenda	Eleições municipais como oportunidade para mudança na agenda
Reconhecimento em torno das questões – temas do turismo (<i>variável dependente – a explicar</i>)	Turismo como oportunidade; turismo como problema para o setor (problema privado)	Turismo como oportunidade; turismo como solução para problemas sociais; turismo como oportunidade; turismo como problema social (identificação das quatro proposições do caso de Barcelona)
Prioridade dada ao tema turismo (<i>variável independente – explicativa</i>)	Turismo como consequência (foco na preservação cultural)	Turismo como intenção (foco na promoção turística)
Temas nas agendas (<i>variável dependente – a explicar</i>)	Eventos; promoção turística; infraestrutura turística; preservação do patrimônio; planejamento turístico	Eventos; promoção turística; ordenamento do setor; e infraestrutura turística
Temas fora da agenda (<i>variável dependente – a explicar</i>)	Regulamentação do setor; fomento do setor turístico	Ordenamento ambiental em áreas protegidas (agenda nacional); melhorias na estrutura de receptivo

Fonte: Elaboração pela autora.

CAPÍTULO VII – CONCLUSÕES

Acreditando ser de fundamental importância a atuação dos governos locais na gestão do turismo, por meio de políticas públicas e tomando-se como premissa o fato de que alguns assuntos são priorizados por esses governos (como a promoção do turismo), em detrimento de outros (externalidades negativas), este estudo buscou compreender, em primeira instância, o porquê isso acontece. Para tanto, o estudo se dividiu em duas frentes de investigação: primeiramente considerando que o conteúdo de políticas públicas é resultado da interação de diversos atores – públicos e não públicos, como afirmam Subirats et al. (2008). Tratou-se de identificar e mapear os diferentes atores que, de alguma forma, fazem parte da “rede” de turismo local, a fim de compreender o papel que eles exercem tanto no reconhecimento de uma questão a ser tratada pelo poder público quanto na inserção do tema, propriamente dito, na agenda. E, posteriormente, buscou-se identificar os temas presentes e AUSENTES nas agendas governamentais das políticas públicas de turismo, buscando compreender o processo que leva à consideração de um tema e, ao mesmo tempo, a uma não consideração por outro. Feito esse resgate, a seguir são apresentadas as principais conclusões deste estudo.

Em primeiro lugar, a análise do caso de Barcelona sugeriu a possibilidade de temas não relacionados a problemas sociais ascenderem às agendas governamentais de políticas públicas de turismo, assumindo, além da consideração como problema (proposição 4), outras três perspectivas: o turismo como solução para outros problemas (proposição 1); o turismo como oportunidade econômica (proposição 2); e o turismo como problema setorial (proposição 3). Essa constatação foi relevante porque, como a maioria das definições sobre políticas públicas aponta para a atuação do Governo em prol da resolução de problemas coletivos, entendidos como realidade social julgada como “ruim”, a não como uma oportunidade econômica.

Além disso, a análise do caso de Barcelona trouxe mais um importante aprendizado sobre o processo de formação de agenda de uma política de turismo: que a atuação do Governo não se dá ao acaso e, sim, como o resultado de uma série de decisões

anteriormente tomadas e de um contexto em que, em alguns momentos, janelas de oportunidades são abertas para que determinados assuntos passem a ser considerados, como propõe Kingdon (1995) em seu modelo de “Múltiplos Fluxos”. Assim, na análise dos casos brasileiros, tanto se buscou confirmar a evidência dos diferentes tipos de tratamento dados ao tema turismo nas agendas governamentais quanto se buscou compreender como o histórico da gestão pública e da própria cidade criou as condições para a formação da atual agenda governamental.

Ademais, o caso de Barcelona também apontou para a consideração do turismo como tema global, ou seja, isoladas as particularidades e o contexto político e histórico de cada “lugar”, uma mesma maneira de perceber e tratar o turismo pelos governos locais pode conduzir a resultados semelhantes. Isto é, em termos práticos, a implantação de um mesmo modelo de desenvolvimento turístico pode acarretar os mesmos benefícios e externalidades, ainda que em proporções diferentes.

Com relação aos estudos de caso realizados em Ouro Preto e Paraty, reafirmou-se a consideração inicial de que eles são polares quanto ao nível de dependência do turismo (dada a dinâmica econômica local de cada um), e evidenciou-se que essa polaridade também se dá em relação a outros fatores que influenciam o processo de formação de agenda: ao estágio de desenvolvimento do turismo em cada cidade, à rede de atores que participam da política e à prioridade que é dada ao tema pelo Governo local. Tais fatores, somados aos outros que se mostraram semelhantes, como a participação dos empreendedores de políticas e o contexto político, ajudaram a explicar como e em que perspectiva uma questão se torna alvo de atenção pública.

De forma sintética, observou-se que quando um tema ascende à agenda como uma oportunidade, não há necessariamente o reconhecimento de algum problema anteriormente. O que há são alternativas, propostas já criadas à espera de um momento favorável à sua emergência na agenda. Geralmente, essa emergência se dá devido a algum evento no fluxo da política (como em momentos de eleição e trocas de governo), como proposto por Kingdon (1995) ou a um cenário favorável, como a criação de programas estaduais e federais a que os municípios podem aderir. Como apontado por esse autor, janelas de oportunidade podem ser abertas apenas pelo fluxo político, sem que anteriormente tenha sido reconhecido algum problema.

Um tema também pode ascender à agenda como uma “solução” para resolver questões não ligadas ao turismo. Geralmente, tal situação ocorre quando o turismo é visto como alternativa possível para lugares com restrições à realização de outras atividades econômicas. Em Paraty também se constatou que um tema pode emergir na agenda como problema público, fruto de um problema social ocasionado pela própria dinâmica da atividade turística e, ou, como resultado de ações ou inações governamentais que não beneficiam, de forma equitativa, a todos os atores envolvidos, gerando uma série de externalidades que vão demandar ações de ordenamento e regulamentação por parte do poder público. Nesse caso, os problemas públicos são percebidos como tal a partir da interação entre atores públicos e privados, que fazem parte do “espaço” de uma política pública e da ação de empreendedores públicos, que no caso de Paraty seriam alguns funcionários e o secretário de Turismo.

Ademais, também se constatou a possibilidade de um tema ascender à agenda como um problema setorial, ou seja, quando há a necessidade de se “resolver” questões e demandas internas relacionadas a um setor (como a necessidade de regulá-lo) ou, mesmo, para tratar questões de conflitos que gerem competições desleais ou benefícios a alguns à custa de outros. Como destacado anteriormente, essa situação foi constatada em Ouro Preto e Paraty, porém enquanto a primeira cidade ainda não foi capaz de fazer com o tema chegue à agenda, a segunda já.

Destaca-se que tanto em Ouro Preto quanto em Paraty, constatou-se que a rede de atores que participam da política de turismo local é pouco articulada e a interação entre eles (que se dá principalmente por meio do Conselho Municipal de Turismo – caso de Ouro Preto, ou da formatação desse e de outros arranjos - caso de Paraty) não consegue ainda influenciar as políticas públicas. Contudo, em Paraty, evidenciou-se que a atuação isolada da iniciativa privada tem conseguido fazer com que alguns temas sejam considerados como objeto de políticas públicas.

Apesar de não haver relação clara de causa e efeito entre a maneira como um tema relacionado ao turismo entra na agenda governamental, há evidências fortes de que a ação dos governos somente em alguns aspectos, beneficiando a interesses particulares e a inação em outros (que afetam, sobretudo, os cidadãos), pode impulsionar um modelo de desenvolvimento turístico desigual, em que os benefícios são concentrados e os

cursos, dispersos, enquanto deveria ser o contrário. Por fim, constatou-se que alguns temas que afetam a área de turismo são intersetoriais ou multijurisdicionais. Então, a sua não consideração na agenda local não quer dizer que esse tema não esteja sendo tratado pelo poder público, mas, sim, que está sendo tratado por outra esfera. Com relação às políticas de turismo, isso é importante porque, na maioria das vezes, principalmente em cidades que vivem do turismo como Paraty, o modelo de turismo acaba sendo parte do modelo de cidade. Então, qualquer ação, por exemplo, de infraestrutura urbana pode afetar o turismo, sem que essa tenha sido realizada intencionalmente para lidar com uma questão demandada pelo turismo.

Como principais limitações deste estudo, considera-se que, como a pesquisa de campo foi iniciada no primeiro ano da gestão atual municipal (2013-2014), as ações empreendidas pelos governos ainda eram fruto do planejamento do governo anterior, que não necessariamente poderiam refletir suas prioridades. Tentou-se corrigir essa questão, voltando aos casos e tentando conversar novamente com atores entrevistados anteriormente, fato que justifica mais de uma entrevista com determinados atores. Outro ponto que pode limitar os resultados deste estudo é que se tentou buscar um consenso através das entrevistas, para identificar como ocorre o processo de formação de agenda. Contudo, foram entrevistados atores que representam interesses e visões, muitas vezes diferentes sobre o mesmo fenômeno, e, portanto, considera-se que seria interessante também uma análise segmentada, o que poderia revelar mais claramente o papel que cada ator representa no espaço da política pública de turismo.

Para futuras pesquisas, sugere-se, a partir desta mesma abordagem, analisar agendas governamentais de políticas públicas, nos âmbitos estadual e federal, de forma a confirmar se as categorias aqui apresentadas para explicar como um tema relacionado à temática turismo é reconhecido como questão pública e passa a fazer parte das agendas governamentais, que também se aplicam a outros níveis de Governo. Além disso, sugere-se a replicação deste estudo a uma política econômica de outra natureza, para tentar identificar algum tipo de padrão e, ou, diferenciação em relação às políticas sociais, de forma a trazer maiores avanços para o campo de análise de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Barcelona Activa. Barcelona Treball. *Turismo y hostelería*. Informe sectorial 2013. Barcelona, Espanha, 2013. Disponível em: http://w27.bcn.cat/porta22/images/es/Barcelona_treball_Informe_sectorial_turismo_hosteleria_2013_es_tcm24-32845.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2015.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Barcelona Activa. Quiénes somos? 2015a. Disponível em: <http://www.barcelonactiva.cat/barcelonactiva/es/que-es-barcelonactiva/quienes-somos/index.jsp>. Acesso em: 05 fev. 2015.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Desconcentració territorial de l'activitat turística Plans de Turisme de Districte. Dezembro de 2013. Disponível em: <http://w110.bcn.cat/LesCorts/Continguts/Plans%20de%20Turisme%20de%20Districtes.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2015.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Pacte entre la política i la gestió. Marc estratègic i full de ruta 2012-2015*. 2012. Disponível em: http://governobert.bcn.cat/estrategiaifinances/sites/default/files/model_estrategic-ca.pdf, Acesso em: 26 fev. 2012.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Programa d'Actuació Municipal Ajuntament de Barcelona 2008-2011*. 2009. Disponível em: http://www.cab.cat/download/2congres/pam_bcn_2008-2011.pdf. Acesso em: 26 fev. 2012.

AJUNTAMENT DE BARCELONA. Sede Eletrônica. Normativa Municipal. Ordenanzas. 2015b Disponível em: http://w110.bcn.cat/portal/site/Ajuntament/menuitem.38c1cee3a16e78f040f740f7a2ef8a0c/?vgnnextoid=39247933959f9210VgnVCM10000074fea8c0RCRD&lang=es_ES. Acesso em: 16 fev.2015.

AMARO, Natanael B. *Pré-decisão em Políticas Públicas: como a temática da inclusão digital entrou na agenda governamental do governo do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, São Paulo, 2012, 74 f.

ARAUJO, Cintia Rejane Möller de. *A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1.991 a 2006*. Tese. (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV)., São Paulo, 2007. 426 p.

ARAÚJO, Richard Medeiros de; GONÇALVES, Salete; e MATIAS, Israela. Hospitalidade comercial nos serviços de restauração: uma análise em Mossoró/rn. In: *CULTUR. Revista de Cultura e Turismo*. Ano 08 - nº 01, fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo/ano8-edicao1/3.pdf>. Acesso em 04 de fevereiro de 2015.

ARCHER, Brian; COOPER, Chris. Os impactos positivos e negativos do turismo. In: *Turismo Global*. William F. Theobald organizador; tradução Anna Maria Capovilla,

Maria Cristina Guimarães Cupertino, João Ricardo Barros Penteador – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 1998.

BACHRACH, Peter; Baratz, Morton S. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4, 1962, p. 947-952

BAQUERO, Camilo S. Barcelona Turisme dice que la tasa turística no ha afectado las visitas. *El País*, Cataluña, Barcelona, 12 abr. 2013. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/04/11/catalunya/1365713255_485040.html. Acesso em: 15 fev. 2015.

BAQUERO, Camilo S. La Barceloneta estalla contra el ‘turismo de borrachera’ en el barrio. *El País*, Cataluña, Barcelona, 20 ago. 2014. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/08/20/catalunya/1408562737_343739.html. Acesso em: 20 fev. 2014.

BAQUERO, Camilo S. Um nuevo mapa de la pobreza. *El País*, Cataluña, Barcelona, 16 maio. 2014. Disponível em: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/05/16/actualidad/1400268576_889483.html. Acesso em: 08 jul. 2014.

BARCELONA TURISME. Dossiê de Imprensa 2012. 2012. Disponível em: <http://professional.barcelonaturisme.com/files/8684-457-pdf/DOSSIER-PREMSA-PORTUGUES.pdf>. Barcelona, Espanha. 2012.

BARCELONA TURISME. *Estadísticas de turismo en Barcelona y comarcas*. Barcelona, Espanha. 2013. Disponível em: <http://professional.barcelonaturisme.com/imgfiles/estad/Est2013.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2014.

BARCELONA TURISME. Guía para profesionales Barcelona. Información Turística 2014-2015. 2015b. Disponível em: http://www.barcelonaturisme.com/imgfiles/Professionals/Barcelona_Info_Turistica_14-15.es.pdf. Acesso em: 05 fev.2015.

BARCELONA TURISME. *Pla Estratègic de Turisme de la Ciutat de Barcelona. Objectivos*. 2015c. Disponível em: http://www.turismebcn2015.cat/T2015WEB/Que-es/_Sb46WFTR8WoXPZuwWMDEOQGZrnkYx3wBvvPkG1xJis. Acesso em: 02 jan. 2015.

BARCELONA TURISME. Prensa. Información corporativa. 2015a. Disponível em: http://professional.barcelonaturisme.com/Professionals/corporatiu/corporatiu-home/Informaci%C3%B3n-corporativa/_fRw6AmMgtpeudlZnuSaTc4ft6PyZK7v-2btQO1svabzXKILulKI-6Q. Acesso em: 05 fev. de 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2002.

BAUMGARTNER, Frank R and JONES, Bryan D. *Agendas and instability, in American politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

BENI, Mário Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. 3ª ed. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, 2000.

BENI, Mário Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. 13ª ed. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, 2008.

BENI, Mário Carlos. *Política e Planejamento do Turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

BEZERRA, Deise Maria Fernandes. Programa Nacional de Municipalização do Turismo: Análise de uma Política Pública em Desenvolvimento. In: BAHL, Miguel (Org). *Turismo: enfoques teóricos e práticos*. São Paulo: Roca, 2003, 48-67.

BLANCHAR, Clara. Venga a conviure con los turistas, señor Trias, es insoportable. *El País*, Cataluña, Barcelona, 25 fev. 2015. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/24/catalunya/1424804104_883691.html. Acesso em: 20 fev. 2015.

BORGES, Cristiano Araújo. *Sustentabilidade: utilização indiscriminada nas políticas do turismo brasileiro*. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. 177 p.

BRANDÃO, Pamela de Medeiros. *Análise da rede política do turismo brasileiro*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2010. 215 f.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jul de 2013.

BRASIL. Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448.htm. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.381, de 02 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7381.htm. Acesso em: 23 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.500, de 17 de Junho de 2011. Altera o Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7500-17-junho-2011-610823-publicacaooriginal-132861-pe.html>. Acesso em: 24 de dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.621, de 21 de novembro de 2011. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Isenção Parcial de Vistos, firmado em Kiev, em 2 de dezembro de 2009. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7621-21-novembro-2011-611810-norma-pe.html>. Acesso em: 24 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.911, de 5 de fevereiro de 2013. Promulga o acordo na área de Turismo entre a República Federativa do Brasil e o Estado de Israel. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-7911-5-fevereiro-2013-775247-norma-pe.html>. Acesso em: 23 de dez. de 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.994, de 24 de Abril de 2013. Aprova o Plano Nacional de Turismo 2013-2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-7994-24-abril-2013-775859-publicacaooriginal-139633-pe.html>. Acesso em: 22 de dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.004, de 15 de maio de 2013. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Conselho de Ministros da Bósnia-Herzegovina sobre a Isenção Parcial de Vistos, firmado em Sarajevo, em 19 de junho de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8004.htm. Acesso em: 23 de dez 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.182, de 08 de janeiro de 2014. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cingapura sobre a Isenção Parcial de Vistos, firmado em Cingapura, em 14 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8182-8-janeiro-2014-778005-norma-pe.html>. Acesso em: 23 dez de 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.246, de 23 de Maio de 2014. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Colômbia sobre Facilitação para o Ingresso e Trânsito de seus Nacionais em seus Territórios, firmado em Brasília, em 21 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/busca/?wicket:interface=:0:8>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 22.928, de 12 de Julho de 1933. Erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22928-12-julho-1933-558869-publicacaooriginal-80541-pe.html>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 24.393, de 13 de junho de 1934. Promulga o Convênio entre o Brasil e Argentina para o fomento do turismo, Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1933. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=12381&norma=26916>. Acesso em: 02 jul.2013.

BRASIL. Decreto nº 44.863, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Decreto nº 48.126, de 19 de abril de 1960. Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48126-19-abril-1960-387487-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Decreto nº 60.224, de 16 de Fevereiro de 1967. Regulamenta o Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60224-16-fevereiro-1967-400926-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Decreto Do Conselho dos Ministros nº 572, de 05 de fevereiro de 1962. Extingue a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). 1962. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=572&tipo_norma=D CM&data=19620205&link=s. Acesso em: 19 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055.htm. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 406, de 4 de Maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. 1938. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-406-4-maio-1938-348724-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 de jul. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1191.htm. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1376.htm. Acesso em: 19 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de Dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. 1939. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1915-27-dezembro-1939-411881-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 de jul. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.582 de 25 de maio de 1945. Extingue o Departamento de Imprensa e Propaganda e cria o Departamento Nacional de Informações. 1945. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7582&tipo_norma=DEL&data=19450525&link=s. Acesso em: 19 de dez. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.788, de 06 de setembro de 1946. Extingue o Departamento Nacional de Informações e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9788.htm. Acesso em: 19 de dez de 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Medida provisória nº 1.795 de 01 de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei Nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1795.htm. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Público. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=225>. Acesso em: 15 de fev. de 2015.

BRASIL. Lei nº 3.782 de 22 de Julho de 1960. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13782.htm. Acesso em: 20 dez.2014.

BRASIL. Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4048.htm. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. 1991. Acesso em 10 de julho de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003b. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm. Acesso em: 02 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.591, de 18 de Janeiro de 2012. Reconhece a profissão de Turismólogo e disciplina o seu exercício. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12591-18-janeiro-2012-612300-publicacaooriginal-134967-pl.html>. Acesso em: 24 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.968, de 06 de maio de 2014. Estabelece procedimento alternativo para a concessão de visto de turismo a estrangeiro e altera os arts. 9º, 10 e 56 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-12968-6-maio-2014-778663-norma-pl.html>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.974, de 15 de maio de 2014. Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-12974-15-maio-2014-778731-publicacaooriginal-144120-pl.html>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BUESA, Cristina. Trias admite que hay que corregir aspectos del modelo turístico. el periódico, Barcelona, 15 jan. 2015. Disponível em: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/trias-admite-que-hay-que-corregir-aspectos-del-modelo-turistico-3853253>. Acesso em: 24 fev. 2015.

BURSZTYN, Ivan. *Políticas públicas de turismo visando a inclusão social*. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. VII, 2005, 110 p.

BUTLER, Richard. W. The concept of the tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *Canadian Geographer*, v. XXIV, n. 1, 1980.

CAPELLA, Ana Cláudia N.. A Trajetória das Políticas das Políticas de Administração Pública na Agenda Governamental: Os Governos FHV e Lula. In: *Temas em Administração Pública*, v.2, n.2. Araraquara, São Paulo, 2008.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública*. Tese (doutorado). Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, São Carlos, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS. Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2005.

CARVALHO, Caio Luiz de. *Políticas públicas no turismo brasileiro – a cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística*. Tese (doutorado). Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo – ECA/USP, São Paulo, 2009, 253 p.

CASELLAS, Antònia; JUTGLA, Esteve Dot; PALLARES-BARBERA, Montserrat. *Creación de imagen, visibilidad y turismo como estrategias de crecimiento económico de la ciudad*. Finisterra, v. 45, n. 90, 2010.

CAVALCANTI, Paloma Albino Borba. *Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Auto-Interesse na Construção das Políticas Públicas*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, São Paulo, 2006. 133 f.

CHAMPAGNE, Patrick; LENOIR, Remi; MERLLIÉ, Dominique, e PINTO, Louis. *Iniciação à prática sociológica*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

CHAVES, Mariana Pereira. *A institucionalização das políticas públicas de turismo em âmbito municipal no Brasil*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. 287 p

CHIAS MARKETING. *Mar de Cultura Paraty*. Plano de Desenvolvimento do Turismo Cultural. Resumo Executivo. 2010.

COBB, Roger W. and ELDER, Charles D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory. *The politics of agenda-building*. V.33, p.893-915, 1971.

COHEN, M. MARCH, J. OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, (17), P. 1-25, 1972.

COLS, Carles; CATANZARO, Michele. 'Acqua alta' en BCN. *el Periódico*. Barcelona, 23 fev. 2014. Disponível em: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/acqua-alta-bcn-3128102>. Acesso em: 04 jan.2015.

CORDERO, Dani. Disponível em: El turismo destruye 19.400 empleos pese a las cifras récord de visitantes. *El País*, Catalunya, Barcelona, 10 mar. 2014. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/03/09/catalunya/1394389405_768833.html. Acesso em: 18 fev. 2015.

CORDERO, Dani; ESCOFET, Jordi, M. Temor a una burbuja hotelera en Barcelona. *El País*, Cataluña, Barcelona, 01 fev. 2014. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/02/01/catalunya/1391285083_563757.html. Acesso em: 15 fev. 2015.

COTRIM. Cássio R. M. Villa de Paraty. Capivara Editora Ltda. 2012.

CRESWELL, John. W. *Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3ª edição. 2010

CRUZ, Rita de Cássia A. da. *Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado*. In: Geosul, Florianópolis, v. 20, n. 40, p 27-43, jul./dez. 2005.

CRUZ, Rita de Cássia A. da. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.

CRUZ, Rita de Cássia A. da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: *América Latina: cidade, campo e turismo*. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Dezembro, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/coediciones/20100729092737/19cruz.pdf>. Acesso em: 20 jul.2013.

DENZIN, Norman. K.; LINCOLN, Yvonna. S. *Planejamento da pesquisa qualitativa – teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed, 2006, p.367-388.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DONAIRE, José Antonio. La efervescencia de la turismofobia. *Barcelona Metropolis. Revista de Información y pensamiento urbanos*. Barcelona, 2008. Disponível em: <http://w2.bcn.cat/bcnmetropolis/arxiu/es/pagea6ea.html?id=23&ui=16#>. Acesso em: 20 fev. 2015.

DOWNS Anthony. El Ciclo de Atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología. In: In: VILLANUEVA, L. F. A (ed). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. Madrid: Colección Antologías de Política Pública. Segunda Edición, 1993, p. 141 -

DYE, T. R. *Understanding public policy*. 10ª ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. *The Academy of Management Review*, v. 14, n. 4, p. 532-550, Oct. 1989.

ELDER, Charles. D.; COBB, Roger.W. Formación de la agenda: El caso de la política de los ancianos. In: VILLANUEVA, L. F. A (ed). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. Madrid: Colección Antologías de Política Pública. Segunda Edición, 1993.

ELLIOT, James. *Tourism: politics and public sector management*. Routledge, London, 1997.

ENDRES, Ana V. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. *Em Tese*. Vol.5, nº1. 2008.

ESCOFET, Jordi, M. La crisis del turismo enciende el inicio de curso político en Barcelona. *El País*, Cataluña, Barcelona, 3 Set. 2014. Disponível em: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/09/02/catalunya/1409686542_592290.html. Acesso em: 18 fev. 2015.

FAVB - Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona. Una ciutat per viurehi. Artículos de portada. 2014. Disponível em: <http://www.favb.cat/node/895>. Acesso em: 03 fev de 2014.

FERRAZ, Joandre Antonio. *Regime jurídico do turismo*. Campinas, SP: Papirus, 1992.

FRATUCCI, Aguinaldo C. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de Turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*. Tese (doutorado). Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.

FREDERICKSON, George H. The repositioning of american public administration. *PS: Political Science & Politics*, p. 701-711, Dec. 1999. Disponível em: <<https://oldapsa.apsanet.org/imgtest/1999Repositioning-Frederickson.pdf>>. Acesso em: 12 de nov.de 2014.

FREDERICKSON, George H. Toward a theory of the public for public administration. *Administration e Society*. v.22, n. 4, p.395-417, 1991.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, v. 21. 2000. p. 211-259. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 10 de jun. de 2013.

FRIDGEN, Joseph. *Dimensions of tourism*. East Lansing, Michigan: Institute of the American Hotel e Motel Association. 1996.

FUKS, Mário. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, p. 79-84, 2000.

GODOY, Arilda S. Estudo de caso qualitativo. In: *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, estratégias e métodos*. BARBOSA, Anielson; GODOI, Christiane Kleinubing G.; Bandeira-de-Melo, Rodrigo (organizadores). 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOELDNER, Charles R; RITCHIE, J. R. Brent; McINTOSH, Robert.W. *Turismo: princípios, práticas e filosofias*. Tradução Roberto Cataldo C. 8ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GRAMMONT, Anna Maria. *Hotel Pilão: um incêndio no coração de Ouro Preto*. São Paulo, 2006.

HALL. C. M. *Planejamento Turístico Políticas, Processos e Relacionamentos*. Editora: Contexto, 2001.

HENZ, Aline Patrícia. *Políticas Públicas de Turismo no Brasil: a interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais*. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2009.

HOGWOOD Brian, W; GUNN, Lewis A. *Policy Analysis for the real world* . Oxford University Press. 1984.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; e PERL, Antony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas*. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 3ª edição.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE cidades. Censo Demográfico 2010. Ouro Preto. 2010a. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=314610>. Acesso em: 05 fev. 2014.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE cidades. Paraty. 2014b. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330380>. Acesso em: 5 fev. 2014.

IGLESIAS, Mariela, C.; GARCÍA, Ângela, B.; GUAL, Joan M. *El Derecho a la ciudad de Barcelona*. Observatorio Metropolitano de Barcelona. Barcelona, 3 abr. 2014. Disponível em: <http://barriscooperatius.barripoblesec.org/el-derecho-a-la-ciudad-de-barcelona/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

INSTITUTO ESTRADA REAL. Institucional. Apresentação. 2014. Disponível em: <http://www.institutoestrada-real.com.br/institucional/apresentacao>. Acesso em: 17 fev. 2014.

IPHAN. Instituto do Patrimônio Artístico Nacional. Portal. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=18308&retorno=paginaIphan>. Acesso em: 15 de fev. de 2014.

ISHIY, Morupi. Turismo e Megaeventos Esportivos. *Turismo em Análise*, São Paulo, 9 (2). P. 47-61, 1998. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63442>. Acesso em: 23 de fev. de 2014.

JANN, Werner e WEGRICH. Theories of the Policy Cycle. In: Fischer, Frank; Miller, Gerald J., e SIDNEY, Mara. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Taylor & Francis Group, LLC. 2007.

JOHNSON, Peter; THOMAS, Barry. Tourism research and policy. In: *Perspectives on tourism policy*. JOHNSON, Peter; THOMAS, Barry (editors). Mansell Publishing Limited. England, 1992.

KADOTA, Décio K; RABAHY, Wilson A. Conta Satélite de Turismo no Brasil: método de avaliação do impacto econômico do turismo. *Turismo em Análise*, v. 14, nº 1, p. 65-84, 2003.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2ª Edition. New York: Harper Collins College Publishers, 1995. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (organizadores). Como Chega a Hora de uma Ideia *Políticas Públicas – Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006b. 2 v. p. 1-4.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2ª Edition. New York: Harper Collins College Publishers, 1995. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (organizadores). Juntando as coisas. *Políticas Públicas – Coletânea*. Brasília: ENAP, 2006a. 2 v. p. 225-246.

KRIPPENDORFF, Klaus. *Content analysis: an introduction to its methodology*. 3ª ed. United Kingdom: Sage Publications. 2013.

LACAY, Marino C. *Desenvolvimento do turismo no espaço rural nas rotas do pinhão, Região Metropolitana de Curitiba: convergências e conflitos das políticas públicas*. Curitiba, 2012. 361f.

LASCOUMES, Pierre; GALÉS, Patrick Le. *Sociologia da Ação Pública: tradução e estudo introdutório* George Sarmiento. Maceió, EDUFAL, 2012. 244 p.

LICKORISH, Leonard J; Jenkins, Carson, L. *Introdução ao Turismo*. Trad. de Fabíola de Carvalho S. Vasconcellos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LOHMANN, Guilherme; PANOSSO NETTO, Alexandre. *Teoria do Turismo: conceitos, modelos e sistemas*. 2 ed. Ampliada e atual. São Paulo: Aleph, 2012.

LÓPES, Helena; CASTÁN, Patrícia. Trias encarrila el debate del turismo para evitar que le estalle en las urnas. *el periódico*, Barcelona, 06 fev. 2015. Disponível em:

<http://www.elperiodico.com/es/noticias/barcelona/trias-debate-impacto-turismo-audiencia-publica-gobierno-municipal-3914542>. Acesso em: 24 fev. 2015.

LOWI, Theodor. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16, 1964, p. 677-715.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32, 1972, p. 298-310.

MASSUKADO-NAKATANI, Márcia S. *A formação do arranjo da regionalização do turismo no Paraná no período de 2003-2011*. Universidade Federal do Paraná. 2011, 184f.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Boletim Municipal Ouro Preto. 2014a. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal. Acesso em: 10 fev. 2015.

MDS - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Boletim Municipal Paraty. 2014b. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal. Acesso em: 10 fev. 2015.

ME - MINISTÉRIO DO ESPORTE. O Ministério. Histórico. 2014. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/historico>. Acesso: 15 de dez.2014.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Trad. De Francisco Morata. Barcelona (Espanha): Editorial Ariel S.A, 1992.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.321, de 08 de maio de 2003. Dispõe sobre o reconhecimento dos Circuitos Turísticos e dá outras providências. 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 18.030 de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: <http://www.turismo.mg.gov.br/images/stories/icmsturistico/lei-18030-2009.pdf>. Acesso em: 02 de mar. 2015.

MINAS GERAIS. Observatório do Turismo de Minas Gerais. Síntese dos destinos indutores. Ouro Preto. 2014. Disponível em: http://www.minasgerais.com.br/observatorioturismomg/?page_id=423. Acesso em: 10 nov. 2014.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Resumo Executivo*. Brasília: Ministério do Turismo, 2011a. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf. Acesso em: 13 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Conselhos. *Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo*. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/forum_secretarios/. Acesso em: 22 de dez. de 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Destinos Referência em Segmentos Turísticos*. 2010. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/Destinos_Segmentos_Turisticos.html. Acesso em: 10 maio. 2013.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice De Competitividade do Turismo Nacional Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional Ouro Preto 2013a*. Coordenação Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. – Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2013*. 2013b Coordenação Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. – Brasília, DF: Ministério do Turismo. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Estudo_das_competitividades_65_destinos.pdf. Acesso em: 10 dez.2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional*. Relatório Brasil. 2009. In: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/01estudos_indutores.html, Acesso em: 23 de mar. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional*. Relatório Brasil. 2010b. In: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/01estudos_indutores.html, Acesso em: 23 mar. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional*. Relatório Ouro Preto. 2010c.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional*. Relatório Brasil. 2011. In: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/01estudos_indutores.html, Acesso em: 23 mar. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice de Competitividade do Turismo Nacional dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Regional*. Relatório Brasil. 2013. In: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/01estudos_indutores.html, Acesso em: 23 mar 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil 2014a*. Coordenação Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. – Brasília, DF : SEBRAE, 2014. Disponível em:

http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/indice_Brasil_2014_2.pdf. Acesso em: 02 fev. 2015.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Mapa de Regionalização do Turismo 2009. 2009. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Mapa_2009.pdf. Acesso em: 17 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Ministério do Turismo - 10 anos*. Brasília. 2013b. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/livro_10_anos_.pdf. Acesso em: 10 dez 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Notícias. Paraty e Búzios lançam inventário turístico. Assessoria de Comunicação – Ascom, Brasília, 12 de setembro de 2011b. 2015. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20110912-2.html. Acesso em: 12 mar. 2015.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *O Brasil que você procura*. Turismo Cultural. Brasília. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/CARTILHA_TURISMO_CULTURAL_PORT_ESP.pdf. Acesso em: 08 jul. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Aquarela*. Marketing Turístico Internacional do Brasil. Metodologia e Coordenação CHIAS MARKETING. Brasília, [2003?]. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Plano_Aquarela_2003_a_2006.pdf. Acesso em: 15 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Aquarela*. Marketing Turístico Internacional do Brasil 2007-2010. Brasília, 2007a. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Plano_Aquarela_2007_a_2010.pdf. Acesso em: 15 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2007-2010*. 2007b. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf. Acesso em: 10 jul. 2013.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016*. 2013a. Disponível em: Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_-_2013_2016.pdf. Acesso em: 09 jul. 2013.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016 - O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013c. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/conselhos/conselho_nacional/documentos_conselho/Apresentacao_PNT.pdf. Acesso em: 10 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes, metas e programas 2003/2007*. 2003c. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf. Acesso em: 10 de jul. 2013.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes*. 2013a. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf. Acesso em: 14 dez. 2014

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Cadernos de Turismo. Conteúdo Fundamental – Turismo e Sustentabilidade. Brasília: Ministério do Turismo, 2007c. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/conteudo_fundamental_acao_municipal_para_a_regionalizacao_do_turismo.pdf. Acesso em: 02 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2014. Brasília: Ministério do Turismo, 2014b. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/relatorio_brasil_2014_online.pdf. Acesso em: 15 dez 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Programas e Ações. 2014 Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/home.html>. Acesso em: 14 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Programas e Ações. Pronatec Turismo. 2015. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/Pronatec_turismo/. Acesso em: 02 mar. 2015.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. Programas e Ações. Regionalização do Turismo. Inventário da Oferta Turística. Disponível em: http://www.inventario.turismo.gov.br/invtur/jsp/sobre_invTUR/. Acesso em: 02 mar. 2015.

MTur - MINISTÉRIO DE TURISMO. *Projeto Destino Referência em Turismo Cultural*. Paraty-RJ. 2010b. http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/paraty.pdf Disponível em: Acesso em: 04 dez. 2014.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Turismo no Brasil 2011-2014*. Brasília, 2010a. Disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/918.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2012.

MTur - MINISTÉRIO DO TURISMO. *Segmentação do Turismo: Marcos Conceituais*. Brasília: Ministério do Turismo, 2006. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Marcos_Conceituais.pdf. Acesso em: 08 jul. 2013.

NELSON, Barbara J. La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. In: VILLANUEVA, L. F. A (ed). *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. Madrid: Colección Antologías de Política Pública. Segunda Edición, 1993, p. 105-140.

OIT - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Sectores e Industrias. Hotelería, restauración, turismo. Disponível em: <http://ilo.org/global/industries-and-sectors/hotels-catering-tourism/lang--es/index.htm>. Acesso em: 04 fev. 2015.

OLIVEIRA, Fernanda M. *As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa*. Turismo em Análise, v.19, n.2, agosto 2008.

OMT - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Introdução ao Turismo*. São Paulo: Roca, 2001.

OURO PRETO. Decreto nº18. Adota, em suas linhas gerais, o Plano Diretor do Município. 1971. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(8796\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(8796).pdf). Acesso em: 04 de dez. de 2014.

OURO PRETO. Lei nº 02, de 07 de fevereiro de 1973. Dispõe sobre a criação e organização da Secretaria Municipal de Turismo e Recreação da Prefeitura de Ouro Preto. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(3306\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(3306).pdf). Acesso em: 27 de out. de 2014.

OURO PRETO. Lei nº 02, de 12 de janeiro de 2005a. Estabelece a Estrutura Básica e a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Ouro Preto e da outras providencias. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(1599\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(1599).pdf). Acesso em: 27 de outubro de 2014.

OURO PRETO. Lei nº 26, de 29 de novembro de 1963. Dispõe sobre imposto de turismo. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(3899\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(3899).pdf). Acesso em: 27 de out. de 2014.

OURO PRETO. Lei nº 57, de 04 de dezembro de 1990. Dispõe sobre as diretrizes básicas do Plano Diretor do Município de Ouro Preto e dá outras providências. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(10125\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(10125).pdf). Acesso em: 28 fev. 2014.

OURO PRETO. Lei nº 93 de 31 de agosto de 2005b. Regulamenta o Conselho Municipal de Turismo de Ouro Preto – COMTUR. 2005a. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(2821\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(2821).pdf). Acesso em: 27 out. 2014.

OURO PRETO. Lei nº 174, de 16 de maio de 1967. Dispõe sobre Turismo em Ouro Preto. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(3604\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(3604).pdf). Acesso em: 27 de out. 2014.

OURO PRETO. Lei nº 380, de 13 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR. 2007. Disponível em: [http://189.80.133.146/arquivos/sisnorm/NJ_txt\(4751\).html](http://189.80.133.146/arquivos/sisnorm/NJ_txt(4751).html). Acesso em: 27 out. 2014.

OURO PRETO. Lei nº 587, de 27 de setembro de 2010. Cria o Fundo Municipal de Turismo – FUMTUR e dá outras providências. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(12485\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(12485).pdf). Acesso em: 27 out. 2014.

OURO PRETO. Lei nº 659, de 20 de junho de 2011. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. 2011. Disponível em: [http://189.80.133.146/arquivos/sisnorm/NJ_txt\(12182\).html](http://189.80.133.146/arquivos/sisnorm/NJ_txt(12182).html). Acesso em: 27 out. 2014.

OURO PRETO. Lei nº 841 de 05 de agosto de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(13817\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(13817).pdf). Acesso em: 10 fev. 2015.

OURO PRETO. Lei nº 883 de 03 de Janeiro de 2014. Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA – para o período de 2014 a 2017. Ouro Preto, 2014a. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(14354\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(14354).pdf). Acesso em: 10 fev. 2015.

OURO PRETO. Lei nº 884 de 03 de Janeiro de 2014. Estima a receita e fixa a despesa do Município de Ouro Preto para o exercício de 2014 e dá outras providências. Ouro Preto, 2014b. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(14353\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(14353).pdf). Acesso em: 10 fev. 2015.

OURO PRETO. Lei Complementar nº 01. Institui o Plano Diretor do Município de Ouro Preto e dá outras providências. 1996. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(1570\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(1570).pdf). Acesso em: 04 dez. 2014.

OURO PRETO. Lei Complementar nº 15, de 27 de abril de 2006. Altera a Lei Complementar Nº 02/2005, modifica a denominação da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio e da Secretaria Municipal de Cultura e Patrimônio, suas respectivas competências e dá outras providências. 2006ª. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(5063\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(5063).pdf). Acesso em: 27 de out. de 2014.

OURO PRETO. Lei Complementar nº 29, de 28 de dezembro de 2006. Estabelece Plano Diretor do Município de Ouro Preto. 2006b Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(5073\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(5073).pdf). Acesso em: 27 out. 2014.

OURO PRETO. Lei Complementar nº 125, de 17 de dezembro de 2012. Altera a Lei Complementar Municipal nº 29, de 28 de dezembro de 2006, que estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto, e a Lei Complementar Municipal Nº 93, de 20 de janeiro de 2011, que estabelece normas e condições para o parcelamento, ocupação e o uso do solo urbano no Município de Ouro Preto. Municipal. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(13565\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(13565).pdf). Acesso em: 27 out. 2014.

OURO PRETO. Lei Orgânica da Câmara Municipal de Ouro Preto. Disponível em: [http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img\(13038\).pdf](http://www.sistemasigla.org/arquivos/sisnorm/NJ_img(13038).pdf). Acesso em: 27 out. 2010.

PALOU, Saida i Rubio. *Barcelona, destinació turística – um segle d'imatges i promoció pública*. Edicions Vitel.la, 2012. Barcelona, 2012.

PARATY. Deliberação nº 404, de 30 de outubro de 1968. A estrutura e o funcionamento dos órgãos da Administração Municipal. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1968/Lei_404_1968.pdf. Acesso em: 02 fev. 2015.

PARATY. Deliberação nº 456, de 21 de maio de 1971. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1971/Lei_456_1971.pdf. Acesso em 02: fev. 2015.

PARATY. Lei nº 020, de 12 de janeiro de 2003. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico do Município de Paraty. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2004/Lei_Complementar_20_2004.pdf. Acesso em: 20 out. 2014.

PARATY. Lei nº 596, de 03 de dezembro de 1980. Define a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Paraty. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1980/Lei_596_1980.pdf. Acesso: 02 fev. 2015.

PARATY. Lei nº 667, de 23 de abril de 1984. Define a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Paraty e dá outras providências. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1984/Lei_667_1984.pdf. Acesso: 02 fev. 2015.

PARATY. Lei nº 998, de 12 de setembro de 2005. Institui o Fundo Municipal de Turismo e dá outras providências. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1995/Lei_998_1995.pdf. Acesso em: 02 fev. 2015.

PARATY. Lei nº 1.016. Autoriza o Poder Executivo celebrar convênio de cooperação técnica e implementação de atividade turística e culturais, formação profissional na área de turismo com a Associação Educacional Plínio Leite. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/1996/Lei_1016_1996.pdf. Acesso: 10 fev. 2015.

PARATY. Lei nº 1.180, de 18 de abril de 2000. Cria o conselho municipal de turismo e dá outras providências. 2000. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2000/Lei_1180_2000.pdf. Acesso em: 10 fev. 2015.

PARATY. Lei nº 1.362. Altera a redação da Lei 998/95, que dispõe sobre o Fundo Municipal de Turismo, incorporando a ela o art 5º da Lei 1180/2000 que ao criar o Conselho Municipal de Turismo dispõe sobre os recursos que constituem o referido fundo municipal. Disponível em:

http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2003/Lei_1362_2003.pdf. Acesso em: 05 mar. 2015.

PARATY. Lei nº 1395. Dispõe sobre a concessão de título de utilidade pública à Associação de Guias de Turismo de Paraty.

PARATY, Lei nº 1.404, de 22 de março de 2004. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2004/Lei_1404_2004.pdf. Acesso em: 10 de fev. 2015).

PARATY. Lei nº 1.710 de 14 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a autorização para a permissão de uso e administração dos portos e atracadouros municipais e disciplina o funcionamento de embarcações no município de Paraty.

PARATY. Lei nº 1.912 Dispõe sobre a expedição de alvarás de funcionamento e fiscalização de embarcações, uso do cais de turismo de Paraty.

PARATY. Lei nº 1922, de 23 de dezembro de 2013. Define as atividades turísticas que específica como atividades de Turismo Rural na Agricultura Familiar no âmbito do município. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2013/_1922_2013.pdf. Acesso em: 02 mar.2015.

PARATY. Lei Complementar nº 034 de 09 de janeiro de 2007. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Paraty. Disponível em: http://www.paraty.rj.gov.br/camaraparaty/painel/Leis/2007/_034_2007.pdf. Acesso em: 02 mar. 2015.

PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Traducción de Atenea Acevedo – México: FLACSO, Sede Académica de México, 2007. 816

PAUNÉ, Mertxell, M. ¿Barcelona puede digerir más turismo, si es 'de calidad'?. Lavanguardia, Barcelona, 25 ago. 2008. Disponível em <http://www.lavanguardia.com/20101101/54063343775/m-paune-meritxell.html>: Acesso em: 14 jan. 2015.

PERDICARIS, Priscilla R. *Gestão para resultados como política pública: Uma análise da Formação da Agenda e Formulação de Alternativas em Municípios Brasileiros*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, São Paulo, 2009, 140 f.

PIMENTEL, Mariana P. C.; PIMENTEL, Thiago Duarte. La Agenda Pública del Turismo en Argentina y Brasil Durante la Década de 2000. *Estudios y Perspectivas en Turismo* (En Línea), v. 20, p. 1009-1026, 2011.

PORTAL BRASIL. Patrimônio Brasileiro – Cultura. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cultura/patrimonio-brasileiro>. Acesso em: 10 jul. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO. Distritos. 2014a. Disponível em: <http://www.ouropreto.mg.gov.br/distritos>. Acesso em: 08 fev. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO. Gabinete do prefeito. 2014e. Disponível em: <http://www.ouopreto.mg.gov.br/distritos>. Acesso em 08 de fevereiro de 2014. <http://www.ouopreto.mg.gov.br/prefeitura/gabinete.php>

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO. Portal do Patrimônio. Bens Inventariados. Ouro Preto. 2014d. Disponível em: <http://www.ouopreto.mg.gov.br/patrimonio/index/bensinventariados.php?distritos=14>. Acesso em: 08 fev. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO. Portal do Turismo de Ouro preto. 2014b. Atrativos. Disponível em: http://www.ouopreto.mg.gov.br/portal_do_turismo_2014/. Acesso em: 08 fev. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO. Portal do Turismo de Ouro preto. 2014c. A cidade. Disponível em: http://www.ouopreto.mg.gov.br/portal_do_turismo_2014/a-cidade. Acesso em: 08 fev. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO. Portal do Turismo de Ouro Preto. Pesquisas. 2015. Disponível em: http://www.ouopreto.mg.gov.br/portal_do_turismo_2014/pesquisas. Acesso em: 02 de março de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE OURO PRETO. Plano Municipal de Turismo – 2011-2021. 2011.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Economia da cultura e desenvolvimento sustentável: o caleidoscópio da cultura*. Barueri, SP: Manole, 2007.

REVERTÉ, F.G.; IZARD, O.M. Introducción a la gestión pública del turismo. In: Gestión Pública del Turismo. IZARD, O.M. (Coord.); SIMON, R.A.; HEREU, J.C.; REVERTÉ, F.G.; PINEDA, J.M.P. *Gestión Pública del Turismo*. Editorial UOC. 2010.

ROCHA, Heber Silveira. *Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, São Paulo, 2012. 166 f.

RUSCHMANN, Doris Van de Meene. *Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas, SP: Papirus, 1997.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Colorado: Westview Press, 1993.

SALLOVICZ, Eduardo. Gestão do turismo em Barcelona. *Revista Turismo em Análise*, v. 8, n. 2, p. 67-84, 1997.

SEGATTO, Catarina. I. *Como ideias se transformam em reformas: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo/ Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011, 134 f.

SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL. Observatório de las Ocupaciones. *Informe del Mercado de Trabajo de Barcelona*. Datos 2012. Madrid, Espanha, 2013. Disponível em: http://www.sepe.es/contenidos/observatorio/mercado_trabajo/2148-1.pdf. Acesso em 23 de janeiro de 2014.

SILVA, Fernanda Cristina da. *Análise da política de circuitos turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva de Policy Cycle (Ciclo Político)*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

SILVA, Larissa Ferreira. Planejamento e ordenamento territorial do turismo na região metropolitana de Natal-RN. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009. 175 f.

SIMIELLI, Lara Elena R. *Coalizões em Educação no Brasil: A pluralização da sociedade civil na luta pela melhoria da educação pública*. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008, 223 f.

SOARES, Érica Beranger Silva. *Planejamento público estadual e desenvolvimento turístico de destinos indutores em Minas Gerais (2007-2010)*. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012. 180 p.

SOLHA, Karina Toledo. *Órgãos Públicos Estaduais e o Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. Universidade de São Paulo. Tese (doutorado). São Paulo, 2004

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas no Brasil*. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; e MARQUES, Eduardo (org). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, 398 p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STEVENSON, Nancy; AIREY, David; MILLER, Graham; Tourism Policy Making: the policymakers' perspectives. In: *Annals of Tourism Research*, Vol. 35, No. 3, pp. 732-750, 2008.

SUBIRATS, Joan et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1ª edição. Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

SUBIRATS, Joan. Turisme, Ciutat Vella. *Ara.cat*. Catalunya, 05 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.ara.cat/premium/opinio/Turisme-Ciutat-Vella-Barcelona_0_968903146.html. Acesso em: 07 jul. 2014.

SUÑÉ, Ramon. Barcelona podrá destinar dinero de la tasa turística a mejorar los barrios. 24 de fevereiro de 2015. *Lavanguardia*, Barcelon, 24 fev. 2015. Disponível em: <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20150224/54426474182/barcelonadestina-rdinerotasaturisticamejorarbarrios>. Acesso em: 25 fev.2015.

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria-Geral de Planejamento. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro 2013*. Paraty. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 10 nov.2014.

THEODOULOU, Stella Z.. How Public Policy is Made. In: *Public Policy: The Essential Readings*. ed. Stella Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn. p. 86-96, 1995.

TORO, Marc; SOLÉ, Albert. La Barceloneta, en peu de guerra contra el turisme incívic. *Ara.cat*, Barcelona, 21 ago. 2014. Disponível em: http://www.ara.cat/premium/societat/Barceloneta-guerra-contra-turisme-incivic_0_1197480373.html. Acesso em: 15 jan. 2015.

TRENTIN, Fábila; FRATUCCI, Aguinaldo César. Política Nacional de Turismo no Brasil: da Municipalização à Regionalização. In: *Book de Proceedings*. Vol I. International Conference on Tourism & Management Studies. Algarve, 2011.. Acesso em 14 de dezembro de 2014.

VILLANUEVA, Luis F. A. Estudio introductorio y edición. In: *El Estudio de las Políticas Públicas*. VILLANUEVA, LUIS F. AGUILAR (editor). 1ª Edição. Miguel Angel Porrua, México, 1992.

VILLANUEVA, Luis. F. A (ed). Problemas Políticos y Agenda de Gobierno. Madrid: *Colección Antologías de Política Pública*. Primera Edición, 1993.

VELASCO, María G. Conclusiones de la tesis doctoral: *La política turística: objeto, contenido e instrumentos*. Evolución de la política turística en la Organización Central del Estado: 1951-2000. Universidad Complutense. 2002. Disponível em: http://www.academia.edu/1186687/SOBRE_EL_TURISMO_Y_LA_POL%C3%8DTICA_TUR%C3%8DSTICA. Acesso em: 04 mar. 2014.

VELASCO María G. “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, *Política y Sociedad*, Vol.42, pp.169-195, 2005. Disponível em: <http://www.uv.es/poltur2/MateriaEX/velascogonzalezMaria.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2014.

VELASCO, María G. Gestión Pública do Turismo. La Gobernanza. In: *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*. Juan Ignacio Pulido Fernández; Yaiza López Sánchez (coord.). Universidad Internacional de Andalucía. P.469-520. 2013.

VELASCO, Maria G. *La Política turística: Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*. Valência: Tirant lo Blanch, 2004.

VELASCO, María G. *La Política Turística*. Una arena de Acción Autónoma. *Cuadernos de Turismo*, 27, 2011, p. 953-969.

XAVIER ROIG, Xavier. Turisme. Per a qui? Per què?. *Ara.cat*, Catalunya, 15 ago. 2014. Disponível em: http://www.ara.cat/premium/opinio/Turisme-que_0_1193880639.html. Acesso em: 20 fev. 2015.

WEIERS, Daniela P. *Políticas Públicas de Fomento à Leitura: política nacional, agenda governamental e práticas locais* Dissertação (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – EAESP/FGV, São Paulo, 2011, 146 f.

WWF BRASIL. *Turismo Responsável* – Manual para Políticas Públicas. Sérgio Salazar Salvati (organizador); Brasília – DF, 2004. 220 p.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXO 1

Quadro 19 - Trajetória de atuação pública no turismo (Brasil)

Ano	Marcos Legais do Turismo no Brasil (Governo Federal)	Funções exercidas pelo Governo
1934	Primeiro convênio realizado para o fomento do turismo no Brasil, entre Brasil e Argentina (Decreto 24.393).	Fomento
1938	Regulação para a entrada de estrangeiros no Brasil (Decreto-Lei 406).	Regulação
1939	Determinações para a fiscalização de Agências, Companhias, Empresas e Agências de Turismo (Decreto-Lei 1.650).	Fiscalização
	Criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), composto por seis divisões - dentre elas a Divisão do Turismo, por meio do Decreto-Lei 1915.	Estrutura
1940	Regulação das atividades das empresas e agências de viagem e de turismo (Decreto-Lei 2.440)	Regulação
1944	Convênio entre Brasil e Paraguai para o fomento e concessão de facilidades para a entrada nos respectivos países (Decreto 15.097).	Fomento
1945	Extinção do DIP e criação do Departamento Nacional de Informações (DNI) por meio do (Decreto-Lei 7.582).	Estrutura
1946	Extinção do Departamento Nacional de Informações (Decreto-Lei 9.788)	Estrutura
	Disposições sobre as operações de cambio manual ligadas à atividade de viagens e turismo (Decreto-Lei Nº 9.863)	Normatização
1952	Convênio entre Brasil e Chile para o trânsito de passageiros e turismo (Decreto 31.536)	Fomento
1958	Criação da Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR (Decreto Nº 44.863)	Estrutura
1960	Convênio de Turismo e Trânsito de passageiros entre Brasil e Paraguai (Decreto Nº 49.100).	Fomento
1962	- Extinção da COMBRATUR (Decreto do Conselho de Ministros Nº572).	Estrutura
1964	Acordo de turismo entre Brasil e Portugal, (Decreto Legislativo Nº17).	Fomento
1965	Determinações para o funcionamento das empresas de turismo, agências de viagem e de venda de passagem (registro na Divisão do Turismo e certames no Ministério da Indústria e Comércio (Decreto Nº 56.303).	Regular
1966	Definição da Política Nacional de Turismo e criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e da Empresa Brasileira de Turismo(EMBRATUR), através do Decreto- Lei Nº55.	Orientação/ Estrutura
1967	Regulamentação do Decreto-Lei Nº55, onde é apresentado o Sistema Nacional de Turismo (Decreto Nº60.224).	Orientação Estrutura

1968	Alterações na composição do CNTur, por meio da Lei Nº5.469.	Estrutura
	Determinação de requisitos para a concessão de incentivos fiscais a projetos específicos de estímulo ao turismo (Decreto Nº 63.067).	Incentivo
1971	Disposições para concessão de incentivos fiscais (Decreto-Lei Nº 1.191).	Incentivo
	Criação do Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR (Decreto-Lei Nº 1.191)	Incentivo
1974	- Criação do Fundo de Investimentos Setoriais (FISET), que destinariam recursos para o turismo, a pesca e o reflorestamento (Decreto-Lei Nº1.376)	Incentivo
1975	Concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística (Decreto-Lei Nº 1.439)	Incentivo
1976	Convênio de Cooperação Turística entre Brasil e México (Decreto Nº 76.987).	Incentivo
	Estímulos Fiscais ao Turismo Estrangeiro no Brasil (Decreto-Lei Nº1.485)	Incentivo
	Convênio de Cooperação Turística Brasil-Peru (Decreto Nº 78.850).	Fomento
1977	Concessão de Estímulos Fiscais a empresas nacionais que prestam serviços a turistas estrangeiros no país (Decreto Nº 1.587).	Incentivo
1980	Regulamentação da Lei 6.505, referente regulação de meios de hospedagem, restaurantes e acampamentos turísticos (Decreto Nº 84.910)	Regulação
	Regulamentação dos registros e funcionamento das atividades e serviços das agências de turismo (Decreto 84.934).	Regulação
1981	Regulamentação da Lei Nº 6.513, sobre criação de áreas especiais e locais de interesse turístico e sobre inventários turísticos (Decreto Nº 86.176)	Regulação
1982	Acordo de Cooperação no Turismo entre Brasil e Portugal (Decreto Nº 87.185)	Fomento
	Regulamentação da Lei Nº 6.585 e estabelecimento de condições para a prestação de serviços de transporte turísticos terrestre (Decreto Nº 87.348)	Regulação
1983	Acordo sobre o Turismo entre Brasil e Colômbia (Decreto Nº 88.611).	Fomento
1988	Instituição da Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 180 menciona a responsabilidade das três esferas do Governo no desenvolvimento do turismo.	Orientação
	A EMBRATUR passa a ser uma autarquia e se chamar Instituto Brasileiro de Turismo (Lei Nº 8.181).	Estrutura
1991	Acordo para a promoção turística da América do Sul entre Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (Decreto 118).	Fomento

	Regulamentação dos dispositivos da Lei 8.181, onde são definidos os objetivos da Política Nacional de Turismo, (Decreto 448).	Orientação
1992	Aprovação do texto referente ao acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Itália (Decreto Legislativo Nº86).	Orientação
	Criação do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (Lei Nº 8.490)	Estrutura
1993	Regulamentação da Lei Nº 8.623, que dispõe sobre a profissão de Guias de Turismo (Decreto 946)	Regulamentação
	Início da implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)	Estrutura/Programa
1994	Criação da “Comissão Especial de Turismo Social” (Decreto de 29 de setembro)	Orientação
	Criação da “Comissão Interministerial Permanente para a Instauração e Coordenação do Programa Nacional de Turismo Histórico-Cultural dos Fortes e Fortalezas - CINAFOR” (Decreto de 28 de dezembro de 1994).	Orientação
1995	Acordo de Cooperação no turismo entre Brasil e Itália (Decreto Nº1.663).	Fomento
1996	Lançamento do documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Turismo” para o período de 1996-1999.	Orientação
	Acordo de cooperação turística entre Brasil e Turquia, (Decreto Nº 2.097).	Fomento
1998	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Hungria, (Decreto Nº 2.643).	Fomento
	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Espanha, (Decreto Nº 2.678).	Fomento
	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Chile (Decreto Nº 2.691).	Fomento
	Criação do Ministério do Esporte e do Turismo (Medida Provisória Nº 1.794-8).	Fomento
2000	Acordo de cooperação turística entre Brasil e Costa Rica (Decreto Nº 3.461).	Fomento
	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Jamaica, (Decreto Nº 3.488).	Fomento
2002	Ajustes no acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Venezuela (Decreto 4.351).	Fomento
	Determinação de “diretrizes para fiscalização em embarcações comerciais de turismo, seus tripulantes e passageiros”, (Decreto Nº 4.406).	Fomento
2003	Criação de um Ministério do Turismo por meio da Lei 10.683 de 28 de maio de 2003.	Programa
	Lançamento “Plano Nacional de Turismo 2003-2007”	Orientação
	Transferência das Competências da Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo) para o MTur (Decreto Nº4.898).	Estrutura
2004	Criação do Programa de Regionalização do Turismo – PRT	Programa
	Criação do Programa Turismo Sustentável e Infância (TSI)	Programa

2005	Regulamentação de cadastro fiscalização das sociedades empresárias, sociedades simples e empresários individuais que prestam serviços turísticos remunerados (Decreto Nº 5.406)	Regulação
	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Coréia, (Decreto Nº 5.437)	Fomento
2006	Acordo cooperação no turismo entre Brasil e Croácia (Decreto Nº 5.817).	Fomento
	Acordo cooperação no turismo entre Brasil e Estônia (Decreto Nº 5.828).	Fomento
	Acordo cooperação no turismo entre Brasil e Peru (Decreto Nº 5.850).	Fomento
	Acordo cooperação no turismo entre Brasil e Romênia (Decreto Nº 5.864).	Fomento
	Acordo cooperação no turismo entre Brasil e Líbano, (Decreto Nº 5.888).	Fomento
	Acordo cooperação no turismo entre Brasil e Síria (Decreto Nº 5.923).	Fomento
	Apresentação do documento referencial “O Turismo no Brasil 2007-2010”.	Fomento
	Lançamentos dos 65 destinos indutores pela FGV/Rio	Programa
2007	Criação do Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos e dos Selo Nacional de Qualidade do Turismo, (Lei Nº11.637).	Orientação
	Lançamento “Plano Nacional de Turismo 2007-2010”.	Orientação
2008	Acordo cooperação no turismo entre Brasil e Rússia (Decreto Nº6.404).	Orientação
	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Ucrânia, (Decreto Nº6.562).	Fomento
	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Portugal (Decreto Nº 6.700).	Fomento
	Redefinição da Política Nacional de Turismo e das atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, (Lei 11.771).	Orientação
	Elaboração do “Índice de Competitividade do Turismo Nacional”	Estudos
2009	Acordo de cooperação no turismo entre o Governo do Brasil e do Panamá (Decreto Nº 6.896).	Fomento
2010	Acordo de cooperação no turismo entre Brasil e Equador (Decreto Nº 7.182).	Fomento
	Regulamentação da Lei Nº11.771 “que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no Planejamento, Desenvolvimento e Estímulo ao Setor turístico” (Decreto 7.381).	Orientação
	Lançamento pelo CNTur do documento referencial “Turismo no Brasil 2011-2014”.	Orientação

	Ampliação nacional do PRODETUR	Programa
	Criação do Projeto Destinos Referência em Segmentos Turísticos	Programa
	Início do Processo de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo	
2011	Criação do Sistema Brasileiro de Classificação dos Meios de Hospedagem (SBClass) (Portaria Ministerial do Ministério do Turismo N°100)	Gestão
	Criação do Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (SIACOR).	Gestão
	Alteração no Decreto N° 7.381, que regulamenta a lei N° 11.771 (Decreto 7.500).	Regulação
	Acordo Brasil e Ucrânia sobre isenção parcial de vistos (Decreto N° 7.621)	Fomento
2012	Início do processo de revisão do Programa de Regionalização do Turismo	Orientação
	Acordo entre Brasil e União Europeia sobre isenção de vistos de curta duração para portadores de passaportes comuns (Decreto N° 8.004).	Fomento
	Regulamentação da profissão de Turismólogo (Lei N° 12.591)	Regulamentação
2013	Lançamento das novas orientações/diretrizes para o PRT (considerado uma reestruturação do Programa criado em 2004)	Orientação
	Lançamento do “Plano Nacional de Turismo 2013-2016”	Orientação
	O turismo entra no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (PAC do Turismo)	Programa
	Acordo na área de turismo entre Brasil e Israel (Decreto N°7.911)	Fomento
	Acordo entre Brasil e Bósnia-Herzegovina sobre a Isenção Parcial de Vistos (Decreto N° 8.004)	Fomento
2014	Acordo entre Brasil e Colômbia para o ingresso e trânsito de seus nacionais em ambos territórios (DECRETO N° 8.246)	Fomento
	Regulamentação das atividades das agências de turismo (Lei N° 12.974)	Fomento
	Estabelecimento de procedimentos para a concessão de visto de turismo a estrangeiro (Lei N° 12.968).	Fomento
	Acordo entre Brasil e Cingapura a respeito de isenção parcial de vistos (Decreto N° 8.182)	Fomento

Fonte: Elaborado com base nos trabalhos de Cruz (2000; 2001; 2006); BEZERRA (2003); Solha (2004); Cavalcanti (2006); Dias (2008); Araújo (2007); Endres (2008); Carvalho (2009); Brandão (2010); Pimentel e Pimentel (2011); Chaves (2011); Lacay (2012);

