



MARIANA PEREIRA CHAVES

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE TURISMO EM ÂMBITO
MUNICIPAL NO BRASIL**

LAVRAS - MG

2011

MARIANA PEREIRA CHAVES

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TURISMO EM ÂMBITO MUNICIPAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de mestre.

Orientador

Dr. José Roberto Pereira

LAVRAS – MG

2011

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca da UFLA**

Chaves, Mariana Pereira.

A institucionalização das políticas públicas de turismo em
âmbito municipal no Brasil / Mariana Pereira Chaves. – Lavras :
UFLA, 2011.

287 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2011.

Orientador: José Roberto Pereira.

Bibliografia.

1. Teoria institucional. 2. Regulação. 3. Cognição. 4. Visões
organizacionais. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 354.73

MARIANA PEREIRA CHAVES

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE
TURISMO EM ÂMBITO MUNICIPAL NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de mestre.

APROVADA em 25 de fevereiro de 2011.

Dr. José Roberto Pereira	UFLA
Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff	UFMG
Dr. Elias Rodrigues de Oliveira	UFLA

Dr. José Roberto Pereira
Orientador

LAVRAS - MG

2011

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras e ao Departamento de Administração pela oportunidade concedida para realização do mestrado.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) pela concessão da bolsa de estudos.

Aos professores do Departamento de Administração da UFLA pelos ensinamentos que tornaram possível a elaboração deste trabalho.

Aos professores do Departamento de Ciências Sociais da UFJF que me permitiram e ensinaram aproveitar o corpo teórico das Ciências Sociais.

Ao professor Dr. José Roberto Pereira, possibilitador e orientador deste trabalho, pela parceria, confiança e dedicação.

Ao professor Dr. Gilberto Felisberto Vasconcelos, do Departamento de Ciências Sociais da UFJF, pelo apoio no desafio do doutorado.

Aos professores Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, Dra. Ana Alice Villas Boas e Dr. Elias Rodrigues de Oliveira, pela disponibilidade de participação como membro da banca examinadora.

Aos colegas do mestrado e doutorado pela cumplicidade e amizade.

Às meninas da república “Só Orgulho”, Pri, Pâmella, Aline Fumie, Monique e Aline, pela acolhida sempre calorosa e alegre.

Às amigas Pati, Dani, Pri, Erica, Isis, Yara, Mariana, Faby, quer dizer, todas vocês, pelos momentos (indispensáveis) de descontração.

À minha mãe, pela dedicação, atenção e carinho em todos os momentos.

Ao meu pai, sempre presente.

Aos familiares, irmã, Thatha, irmão, sogros, cunhados, sobrinhos, tios, primos, todos foram e são importantes para esta e todas as minhas conquistas.

Em especial, ao Thiago, meu companheiro de vida, trabalho, sonhos, erros, acertos e aprendizados, a quem agradeço e dedico este trabalho.

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em âmbito municipal no Brasil. Para isso recorreu-se a referências teóricas que tiveram como objeto o estudo do Estado; das políticas públicas; e da teoria institucional. A discussão sobre o Estado procurou possibilitar o entendimento de seu papel histórico no desenvolvimento da atividade turística em relação à sociedade e ao mercado. O debate sobre as políticas públicas visou embasar a análise sobre as políticas públicas de turismo, pois, apesar do muito que se tem discutido sobre as políticas públicas brasileiras (SOUZA, 2006; FARIA, 2003, 2005; PAIVA, 2010; MELO, 1996), a política de turismo, formalmente instituída por um documento norteador, é recente no Brasil e, neste sentido, suas repercussões são ainda pouco conhecidas e avaliadas. A opção pela abordagem institucionalista para analisar algumas repercussões das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo deveu-se ao fato de que o estudo das instituições destina-se a compreender o modo como as práticas e as rotinas sociais são estabelecidas em determinado momento histórico. Assim, acreditou-se que as políticas públicas estimulam práticas e estabelecem rotinas de atividades turísticas em nível municipal, que aproximam e entrelaçam as iniciativas do Estado, da sociedade e do mercado. O trabalho foi realizado em duas etapas, a primeira delas foi a reconstituição e análise da agenda pública de turismo brasileira, sendo utilizada a análise de documentos para coleta de dados; a segunda teve como objetivo analisar como ocorre o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo pelo Estado no nível municipal, optando-se para coleta de dados pela entrevista em profundidade. Para análise dos dados de ambas as etapas utilizaram-se a técnica de análise do conteúdo. Como casos ilustrativos de estudo, foram selecionados dois municípios mineiros, São João Del Rei e Tiradentes. Como resultado, foi possível reconstituir, ainda que preliminarmente, a agenda pública do turismo, e organizá-la em cinco períodos segundo um princípio organizador e efeitos esperados. Foi possível observar, dentro outros, aspectos como a inconsistência institucional dos órgãos de turismo brasileiros; a predominância de iniciativas do próprio poder executivo sobre a proposição de políticas de turismo; e o aumento gradual dos investimentos diretos em turismo no Brasil. Empiricamente, em São João del Rei, notou-se que prevalece para a institucionalização das políticas públicas de turismo o nível imediato, os elementos cognitivos e interpretativos do ambiente. Já em Tiradentes, observou-se que elementos reguladores são mais decisivos que elementos interpretativos para o desenvolvimento do processo ainda incipiente de institucionalização das políticas públicas de turismo no município. Sendo assim, apesar dos significativos avanços da legislação brasileira do turismo, é notável seu modesto alcance no âmbito dos municípios. Algumas indicações dos entrevistados apontam, porém, que esse é um cenário em transformação.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Turismo. Institucionalização.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the process of institutionalization of tourism public policies at the municipal level in Brazil. For this we used the theoretical references that had as its object the study of the state, public policy, and institutional theory. The discussion about the state sought to facilitate the understanding of its historical role in the development of tourism in relation to society and the market. The debate over public policies aimed to support this analysis of public policies on tourism because, despite much that has been discussed on public policies in Brazil (Souza, 2006; FARIA, 2003, 2005; PAIVA, 2010 MELO, 1996), the tourism policy formally introduced by a guiding document is recent in Brazil and in this sense its repercussions are still poorly understood and evaluated. The choice for the institutionalist approach to examine some implications of public policies for tourism development is due to the fact that the study of institutions is to understand how the practices and social routines are established in a particular historical moment. Thus, it was believed that public policies encourage practice and establish routines of tourist activities at the local level, bringing together the initiatives and crisscross the state, society and the market. The study was conducted in two stages, the first was the reconstruction and analysis of public agenda of Brazilian tourism, using the documental analysis for data collection; and the second aimed to analyze how occurs the process of institutionalization of tourism public policies by the state at the municipal level, opting to collect data through in-depth interview. For data analysis of both phases, was used the technique of content analysis. As illustrative cases studies, we selected two municipalities of Minas Gerais, Sao Joao del Rei and Tiradentes. As a result, it was possible to reconstruct, yet preliminarily, the public agenda on tourism, and organize it into five periods, accords an organizing principle and expected effects. It was possible to observe, within other aspects, the inconsistency of the institutional organs of tourism in Brazil; the predominance of the executive's own initiatives on the proposition of tourism policies; and the gradual increase of direct investments in tourism in Brazil. Empirically, in Sao Joao del Rei, it was noted that prevails for the institutionalization of tourism the immediate level, the cognitive and interpretative elements of the environment. In Tiradentes, we observed that regulatory elements that are more decisive than interpretative elements for the development of incipient process of institutionalization of tourism. Thus, despite significant advances in the Brazilian legislation for tourism, is remarkable in its modest extent within the municipalities. Some indications of the respondents point out, however, that this is a changing landscape.

Keywords: Public Policy. Tourism. Institutionalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Pilares da Teoria Institucional.....	32
Quadro 2	Evolução da agenda pública brasileira.....	58
Quadro 3	Marcos da ação governamental no turismo.....	70
Figura 1	Evolução das políticas de turismo no mundo.....	78
Figura 2	Localização epistemológica da perspectiva institucional adotada.....	90
Figura 3	Proposição de condições para o processo de institucionalização.....	91
Quadro 4	Elaboração de categorias e questões para análise da institucionalização das políticas públicas de turismo em municípios.....	92
Quadro 5	Agenda pública de turismo brasileira.....	132
Figura 4	Participação dos setores econômicos no PIB de São João Del Rei.....	140
Figura 5	Participação dos setores econômicos no PIB de Minas Gerais.....	140
Figura 6	Participação dos setores econômicos no PIB de Tiradentes.....	142
Quadro 6	Institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei e Tiradentes.....	196
Quadro 7	Políticas públicas brasileiras com ação sobre o turismo.....	217

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	TEORIA INSTITUCIONAL.....	17
2.1	Formação e mudança institucional.....	17
2.2	Teoria Institucional e Teoria Organizacional.....	24
2.3	Velho e novo insitucionalismo.....	33
3	ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
3.1	O Estado e a institucionalização de políticas públicas.....	41
3.2	Abordagem institucional no estudo do Estado.....	49
4	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52
4.1	O debate conceitual e a prática brasileira.....	52
4.2	Metodologias de formulação, análise e avaliação.....	59
4.3	Desafios da institucionalização.....	64
5	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL.....	68
5.1	O debate conceitual e o processo histórico.....	68
5.2	A prática internacional.....	75
5.3	A prática brasileira.....	79
6	METODOLOGIA.....	81
6.1	Contextualização paradigmática da pesquisa.....	81
6.2	Procedimentos operacionais.....	83
7	INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL.....	100
7.1	Aspecto regulativo: agenda pública de turismo brasileira.....	100
7.1.1	Contexto histórico brasileiro.....	101
7.1.1.1	<i>Era Vargas (1930-1945).....</i>	<i>101</i>
7.1.1.2	<i>Populismo (1946-1963).....</i>	<i>103</i>
7.1.1.3	<i>Ditadura Militar (1964-1984).....</i>	<i>104</i>
7.1.1.4	<i>Transição Democrática (1985-1994).....</i>	<i>106</i>
7.1.1.5	<i>Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....</i>	<i>109</i>
7.1.1.6	<i>Governo Lula (2003-2010).....</i>	<i>111</i>
7.1.2	Arranjo Institucional.....	113
7.1.2.1	<i>Posição na estrutura organizacional.....</i>	<i>113</i>
7.1.2.2	<i>Proponente.....</i>	<i>118</i>
7.1.2.3	<i>Recursos.....</i>	<i>119</i>
7.1.3	Escopo.....	122
7.1.3.1	<i>Objetivos.....</i>	<i>122</i>
7.1.3.2	<i>Efeitos esperados.....</i>	<i>129</i>
7.2	Aspecto cognitivo: visões organizacionais em São João del Rei e Tiradentes.....	138
7.2.1	São João del Rei.....	138
7.2.2	Tiradentes.....	141

7.2.3	Visões organizacionais: análise dos dados de campo.....	142
7.2.3.1	<i>Repetição</i>	143
7.2.3.2	<i>Conformidade</i>	153
7.2.3.3	<i>Legitimidade</i>	159
7.2.3.4	<i>Informação</i>	165
7.2.3.5	<i>Interação</i>	168
7.2.3.6	<i>Coalizão</i>	173
7.2.3.7	<i>Consciência Mútua</i>	177
7.2.3.8	<i>Interpretação</i>	181
7.2.3.9	<i>Significado</i>	188
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	201
	REFERÊNCIAS	208
	APÊNDICE A	219

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em âmbito municipal no Brasil. Este objetivo incorpora três temáticas principais que o circunscrevem e delimitam: o Estado; as políticas públicas de turismo; e o processo de institucionalização.

A discussão a respeito do Estado gira em torno do seu papel histórico no desenvolvimento da atividade do turismo em relação à sociedade e ao mercado. Como sugere Kliksberg (1998), o papel intervencionista do Estado esteve presente historicamente, de uma forma geral, em várias nações por meio da centralização do planejamento. Para esse autor, na prática, esta visão mostrou graves dificuldades em sua própria concepção, subestimando ou marginalizando a sociedade civil em suas múltiplas expressões, e em sua implementação efetiva, cuja máquina revelou sérias ineficiências, além do caráter centralizado da gestão, rígido e distante das exigências da realidade.

Na direção contrária, postulava-se a necessidade de um Estado mínimo. O pressuposto liberal é de que se deveria deixar o desenvolvimento entregue ao mercado e à “mão invisível”. O Estado foi sentido como um estorvo para a dinâmica a ser impulsionada. Enfatizou-se a existência de uma “antinomia” entre Estado e mercado, no sentido de ativar o processo de “demolição” do Estado nos países em desenvolvimento. Segundo Kliksberg (1998), este enfoque apresenta de forma implícita uma subestimação das capacidades produtivas e da aproximação a outras expressões da sociedade civil, que não fossem nem o Estado e nem o mercado.

Atualmente, o pêndulo se desloca em direção oposta, vislumbrando-se a reaparição do Estado interventor. A realidade chocou-se com os modelos teóricos e, para Kliksberg (1998), no novo mundo globalizado, no qual se

produziu uma “explosão de complexidade” ao se multiplicarem as inter-relações, em breve poderá haver a necessidade de que o Estado desempenhe funções que não faziam parte de nenhum de seus papéis até agora.

Este cenário de mudanças aceleradas vem acompanhado de uma grande dose de incerteza e produz uma ampla demanda por respostas estatais. Santos (2006) considera que a exigência cosmopolita de um novo contrato social¹ está transformando o Estado nacional em um “novíssimo movimento social”. A despolitização do Estado e a desestatização da regulação social induzidas pela erosão do contrato social indicam que sob a denominação “Estado” está emergindo uma forma de organização política mais ampla que o Estado: um conjunto híbrido de fluxos, organizações e redes nas quais se combinam e solapam elementos estatais e não estatais, nacionais e globais. O Estado seria o articulador deste conjunto.

Dessa forma emerge um novo papel estatal, caracterizado por superar a antinomia Estado *versus* mercado. Evidências históricas demonstram que, em seu lugar, as sociedades que conseguiram avanços mais consistentes nas últimas décadas procuraram desenvolver um esquema de cooperação entre os principais atores sociais, e integraram ativamente neste esquema as importantes forças latentes na sociedade civil, que ambos os pólos tendiam a marginalizar (KLIKSBURG, 1998).

É com referência nesse novo papel do Estado, como promotor da cooperação e integrador de forças da sociedade, que se entende o Estado neste trabalho, uma vez que a atividade turística baseia-se no arranjo de diversas atividades e atores, dentre os quais empresários, sociedade civil em geral, gestores públicos e entidades não-governamentais. O turismo requer a

¹ Boaventura de Sousa Santos (2006) considera que na organização política emergente, favorável ao desenvolver de regulações antidemocráticas, onde bens públicos são disputados e negociados, o Estado deve assumir-se como elemento articulador, transformando-se no que denomina “novíssimo movimento social”.

interlocução entre esses atores, de modo que o debate de interesses resulte em objetivos coletivamente construídos, pois, de forma diferente, pode-se incorrer no predomínio de interesses individuais sobre interesses coletivos.

O debate sobre as políticas públicas de turismo se deve ao fato de que, apesar do muito que se tem discutido sobre as políticas públicas brasileiras (SOUZA, 2006; FARIA, 2003, 2005; PAIVA, 2010), a política de turismo, formalmente instituída por um documento norteador, é recente no Brasil e, neste sentido, suas repercussões são ainda pouco conhecidas e avaliadas.

Muitas são as discussões que tentam projetar as bases conceituais que levem a um maior entendimento do turismo, principalmente a partir da década de 50, em função da amplitude desse fenômeno econômico e social em vários países do mundo. O turismo se tornou um novo setor da economia mundial e uma prática social a partir da segunda metade do século XX com a expansão do capitalismo, do desenvolvimento das tecnologias, da divisão social e internacional do trabalho e da reivindicação dos trabalhadores por tempo livre (ARAÚJO; GELBCKE, 2008).

Recentemente, a partir da década de 1990, com a adoção mais sistemática de uma política nacional de turismo, o Brasil tem vivido grande expansão desse setor. E não só o Brasil tem expectativas quanto ao crescimento da atividade turística, para muitos países o turismo está se tornando uma base firme para o desenvolvimento (ANSARAH, 2000). Dotado de uma extraordinária beleza natural, de uma história rica e de cultura heterogênea que lhe conferiam muitas vantagens competitivas, o Brasil é considerado o cenário ideal para o desenvolvimento da atividade turística, o que estimula a institucionalização das políticas públicas nessa área.

A opção pela abordagem institucionalista para analisar as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo deveu-se ao fato de que o estudo das instituições destina-se a compreender o modo como as práticas e as

rotinas sociais são estabelecidas em determinado momento histórico. Assim, acredita-se que as políticas públicas estimulam práticas e estabelecem rotinas de atividades turísticas em nível municipal, que aproximam e entrelaçam iniciativas do Estado, da sociedade e do mercado.

Para Hughes (1936, p.180), as instituições seriam fenômenos sociais. Nestes, as características de permanência e de comportamento coletivo “se encontram de uma maneira particular, de modo que a própria forma assumida pelo comportamento coletivo é socialmente permanente”. Autores como Selznick (1948) e Berger e Luckmann (2004, p.55) enfatizam a necessidade de emprego de uma abordagem histórica das instituições, pois, para eles, “é impossível entender uma instituição adequadamente sem um entendimento do processo histórico no qual foi produzida”.

Institucionalização, conforme Selznick (1948), é um “processo”, alguma coisa “que acontece com a organização com o passar do tempo”. Para DiMaggio e Powell (1983), o processo de definição institucional caracteriza-se por uma ampliação do grau de interação entre as organizações no campo, pela emergência de estruturas de dominação e padrões de coalizão e por um maior conhecimento mútuo entre os participantes envolvidos no mesmo empreendimento. Para Berger e Luckmann (2004), o processo pelo qual as ações se repetem ao longo do tempo e assumem significados similares entre os atores é definido como institucionalização. É neste sentido que se procurará identificar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo formuladas pelo Estado e desempenhada pelos atores locais.

Scott (1995), ao dedicar-se ao estudo da teoria institucional, sistematiza as diversas abordagens, de acordo com a ênfase em regulamentos normativos, regulativos e cognitivos. A vertente que se enquadra sob o pilar regulativo tem como base de legitimação as normas, leis e sanções. Já sob o pilar normativo a legitimidade advém dos valores e expectativas de grupo. Finalmente, no pilar

cognitivo, um conjunto de conhecimentos compartilhados legitima a institucionalização.

Como uma das vertentes considera as próprias normas e leis fontes de legitimidade institucional, será realizada a reconstituição da agenda das políticas públicas de turismo no Brasil. Para melhor compreensão de suas especificidades, esta agenda foi subdividida em períodos, segundo um princípio organizador e os efeitos esperados com a ação pública, tal como proposto por Melo (1996). Tais políticas serão *avaliadas*², conforme o arranjo institucional de referência, e também *analisadas*, considerando-se as características que as constituem (ARRETCHE, 1996). Assim, espera-se melhor compreender a institucionalização das políticas públicas de turismo no nível municipal tendo em vista seu processo histórico.

É no sentido de explorar as discussões apresentadas, acerca do novo papel do Estado, das políticas públicas de turismo e da teoria institucional, e mais especificamente a relação entre elas, que se insere esta proposta de pesquisa, cujo eixo central de raciocínio é norteado pela seguinte questão: *Como ocorre o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no Brasil, sobretudo no âmbito municipal?*

Para tentar responder a esta pergunta, procurar-se-á analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo brasileiras sob dois aspectos: o regulativo, pelo qual prevalecem elementos normativos e coercitivos no processo de institucionalização; e o cognitivo, conforme o qual elementos interpretativos e cognitivos dominam o processo. Para alcançar o objetivo geral serão desenvolvidos os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar e analisar as principais políticas públicas de turismo no Brasil, como meio de regulamentação;

² As definições de *avaliação política* e *análise de políticas públicas* serão apresentadas adiante, na seção sobre as metodologias de formulação, análise e avaliação de políticas públicas (p. 64).

2. Identificar e analisar os principais meios de institucionalização das políticas públicas de turismo no âmbito municipal segundo a visão dos atores organizacionais locais.

Como casos ilustrativos de estudo, foram selecionados dois municípios mineiros, São João Del Rei e Tiradentes. Procurou-se estudar municípios que possuíssem potencial turístico notável e fossem alvo de intervenção do Estado relativa à atividade turística. São João del Rei e Tiradentes, além de apresentarem essas características, são cidades geograficamente próximas e possuem formações econômicas e políticas semelhantes, associadas ao ciclo do ouro e à sua vinculação como sede e distrito municipal. Sendo assim, procurou-se confrontar pontos de encontro e divergências nos processos de institucionalização das políticas públicas de turismo dos municípios, de modo a apontar como diferentes atores interpretam e constroem a realidade.

A relevância deste estudo se deve, então, à sua contribuição para a compreensão do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no nível municipal, já que as expectativas quanto ao crescimento da atividade são grandes no Brasil e os esforços estatais para que o turismo se consolide como alternativa de desenvolvimento têm se intensificado nos últimos anos. Sendo assim, avaliar os critérios políticos, os objetivos e as medidas implementadas pelas políticas públicas de turismo brasileiras trarão maior entendimento da expectativa do Estado quanto ao setor e compreensão das razões e maneiras pelas quais (con)forma-se o turismo em nível municipal.

Esta dissertação está estruturada em nove partes, dentre elas esta Introdução; seguida por quatro capítulos teóricos que embasam o trabalho, que são: Teoria Institucional, Estado e Políticas Públicas, Políticas Públicas, e Políticas Públicas de Turismo no Brasil; posteriormente é apresentada a Metodologia utilizada para a execução da pesquisa; passando-se à análise do

processo de institucionalização das políticas públicas de turismo, em sua primeira parte, relativa aos aspectos regulativos da institucionalização, faz-se a reconstituição da Agenda Pública de Turismo Brasileira; em seguida, na segunda parte, analisam-se os aspectos cognitivos do processo, por meio de entrevistas com organizações envolvidas com o turismo nos municípios de São João del Rei e Tiradentes (MG); finalmente, são tecidas as Considerações Finais.

2 A TEORIA INSTITUCIONAL

2.1 Formação e Mudança Institucional

O debate sobre as instituições tem origem na atribuição de categorias compartilhadas de pensamento entre os indivíduos. Os escritos de Emile Durkheim (2009[1898]) marcaram a discussão ao analisar as representações individuais e as representações sociais, buscando apresentar uma independência relativa entre ambas. Para ele, as representações coletivas são produzidas pelas ações e reações trocadas entre as consciências individuais, contudo, não derivam diretamente destas últimas, e as ultrapassam. Do mesmo modo que as representações individuais não são exclusivamente uma propriedade dos tecidos cerebrais, caso o fossem desapareceriam após a excitação orgânica, mas ao contrário, duas idéias semelhantes podem evocar uma à outra, e não se evocariam do nada.

Assim, na elaboração do resultado comum cada um tem sua contribuição, mas os sentimentos privados se tornam sociais ao se combinarem sob a ação de forças desenvolvidas pela associação. Em consequência da associação (concentração), os elementos se unem (síntese) e, por isso mesmo, alteram-se mutuamente (transformação). A idéia é que o todo transcende a parte e, “para saber o que essa resultante é verdadeiramente, é o agregado em sua

totalidade que precisamos levar em consideração” (DURKHEIM, 2009[1898], p. 39).

Para Douglas (1998), o pensamento individual influencia e é influenciado pelas representações coletivas, sendo as classificações, as operações lógicas e as metáforas que os guiam dadas aos indivíduos pela sociedade.

Hughes (1936), um dos primeiros teóricos a empregar o termo “instituição”, aproxima-se das idéias de Durkheim ao embasar suas teorizações no conceito de comportamento coletivo, qual seja, seres humanos se comportam em resposta ao comportamento dos outros; isto é, o que o indivíduo faz pode ser compreendido usando a coletividade como ponto de referência. Deste modo, as instituições seriam fenômenos sociais. Nestes, “a característica de permanência e aquela de comportamento coletivo se encontram de uma maneira particular, de modo que a própria forma assumida pelo comportamento coletivo é socialmente permanente” (HUGHES, 1936, p. 180).

O estudante das instituições, afirma Hughes (1936), deste modo, estará interessado no modo como as formas sociais são estabelecidas, como elas se comportam sob pressão, como elas possibilitam a inovação, quais são suas funções, e o quê poderia ser considerado uma instituição em determinado momento. Entretanto, geralmente, encontrar-se-iam, ainda, confusões e problemas metodológicos quando analisada a literatura sobre instituições (HUGHES, 1936). Uma das dificuldades estaria no fato de que, mesmo um cientista conhecedor de dada instituição e aparentemente capaz de investigar a instituição, sofre certo viés, pelo seu ponto de vista em relação à instituição.

Douglas (1998), por sua vez, dedica-se a analisar até que ponto o pensamento individual depende das instituições. Aponta como fraqueza a tentativa de Durkheim de invocar o grupo social como uma entidade revestida de poderes auto-suficientes. Para a autora, supor que os indivíduos estão enredados

na armadilha de um mecanismo complexo que eles não ajudam a construir é imaginar que eles sejam objetos passivos. Desta forma, não há possibilidade de explicar a mudança, a menos que ela venha de fora, como uma força coercitiva.

Contudo, apesar dessa fraqueza durkheiminiana, os recursos epistemológicos deste autor parecem capazes, segundo Douglas (1998), de explicar o que a teoria do comportamento racional não poderia explicar. Ao embasar seu estudo principalmente em Durkheim e Fleck, Douglas (1998) salienta que este último superou Durkheim ao analisar o conceito de grupo social, introduzindo termos como a coletividade de pensamento (equivalente ao grupo social de Durkheim) e estilo de pensamento (equivalente às representações coletivas de Durkheim). O estilo de pensamento conduz e treina a percepção e produz uma provisão de conhecimento. Deste modo, estabelece a pré-condição para a cognição. Tal estilo propicia o contexto e fixa limites para qualquer julgamento relativo à realidade objetiva, contudo, está oculto aos membros da coletividade de pensamento.

Ainda, para Douglas (1998), o processo cognitivo, ao mesmo tempo que fundamenta a ordem social, é dependente das instituições sociais. Segundo a autora, uma instituição não passa de uma convenção, que surge quando todos os lados têm interesse comum na existência de uma regra que assegura a coordenação e, quando insurgem interesses conflitantes, é que a coordenação se rompeu. Mas, para que a convenção passe a ser uma instituição social legítima, é necessária uma convenção cognitiva a lhe apoiar. Deste modo, um arranjo puramente instrumental, reconhecido enquanto tal, não é uma instituição.

Douglas (1998), enfatiza a necessidade de algum princípio estabilizador para a institucionalização incipiente, que detenha sua abdicação prematura. Tal princípio organizador seria a naturalização das classificações sociais, por meio de analogias com o mundo físico ou até mesmo sobrenatural, de modo a tornar-se mais facilmente reconhecida. Ao se basearem na natureza, por meio de

analogias, as instituições sobrevivem àqueles estágios em que eram convenções frágeis. Sendo naturalizadas, fazem parte da ordem do universo. Contudo, as analogias fundantes das instituições precisam ser ocultas e o domínio do estilo de pensamento sobre o mundo do pensamento tem de ser secreto, caso sejam reconhecidas o empenho em fortalecer instituições frágeis é derrotado. Por exemplo, uma analogia física que funciona como princípio justificador das convenções sobre a divisão do trabalho pode ser percebida pela equação “o feminino está para o masculino, assim como a esquerda está para a direita”, da qual derivou uma hierarquia política.

Para Douglas (1998), então, as instituições se formam e funcionam quando os indivíduos, à medida em que procuram e selecionam entre as analogias existentes na natureza aquelas a que darão crédito, procuram e selecionam, ao mesmo tempo, seus aliados e adversários, bem como o padrão de suas futuras relações. Ao constituir sua versão da natureza, eles estão controlando a constituição de sua sociedade. Em resumo, eles estão construindo uma máquina de pensar e de tomar decisões em seu próprio interesse.

Douglas (1998) questiona, contudo, de que forma o controle institucional é imposto à nossa mente, e sugere que a comunidade instituída bloqueia a curiosidade pessoal, organiza a memória pública e impõe a certeza ou a incerteza. Ao delimitar suas próprias fronteiras, a instituição afeta todos os níveis inferiores de pensamento de tal modo que as pessoas se dão conta de suas próprias identidades e classificam umas às outras por meio da afiliação à comunidade. Os indivíduos fazem escolhas no interior das classificações, mas algo mais governa suas escolhas, alguma necessidade de comunicação mais fácil ou um impulso para um novo enfoque, que pode, então, dar origem à mudança. Assim, a instituição propicia as categorias dos pensamentos de seus membros, estabelece os termos para o autoconhecimento e fixa as identidades, mas tudo isso não basta se este edifício social não sacraliza os princípios de justiça.

A autora argumenta que a sociedade usa a igualdade dos indivíduos para justificar-se, mas nas comparações da justiça, efetuadas em âmbito mundial, a eventual ascendência econômica e os esforços para manter a vantagem desigual tornam difíceis de justificar pelos seus próprios princípios de legitimação. Assim, para esta autora, assim, quando uma perturbação atinge determinado ponto, as estruturas dissipadoras já não conseguem mais manter o padrão, e as analogias fundantes precisam ser revistas. Sendo assim, contrapondo-se à teoria da escolha racional, afirma Douglas (1998), escolher racionalmente não significa escolher entre preferências particulares, mas escolher entre instituições sociais.

Por sua vez, Berger e Luckmann (2004) buscam enfatizar a relativa importância do indivíduo, comparativamente à sociedade, como construtor da ordem social. A principal obra dos autores *A Construção Social da Realidade* é apontada como divisor de águas da teoria institucional, sendo designada *novo institucionalismo* a corrente teórica que se desdobra baseada nesta nova perspectiva.

A ordem social, para Berger e Luckmann (2004), surge à medida que os indivíduos agem, interpretam esta ação, e compartilham com os outros suas interpretações. Tais interpretações, ou “tipificações”, são tentativas de classificar o comportamento em categorias que permitirão responder-lhe de forma semelhante.

O processo pelo qual as ações se repetem ao longo do tempo e assumem significados similares entre os atores é definido institucionalização. Em suas palavras: “institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habitualizadas pelos atores” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 54). Estes autores, ao apresentarem os “três momentos” pelos quais percorre o processo de institucionalização, deixam nítido seu posicionamento quanto à ênfase no indivíduo mais que na sociedade: quando os atores agem (1. externalização), e juntos interpretam suas ações numa realidade externa separada de si mesmos (2.

objetivação), o mundo objetivado é internalizado pelos atores, determinando as estruturas subjetivas da própria consciência (3. internalização) (BERGER; LUCKMANN, 2004).

Dessas bases utilizam-se Zucker (1977) e Meyer e Rowan (1977). Em ambos, a institucionalização é vista como um processo social através do qual os indivíduos aceitam uma definição compartilhada da realidade social, o “modo como as coisas são” e/ou o “modo como devem ser”. Scott (1987) identifica seu emprego nos trabalhos dos autores, como em Zucker (1977, p.728):

“institucionalização é o processo pelo qual atores individuais transmitem o que é socialmente definido como real e, ao mesmo tempo, em qualquer ponto do processo, o significado de uma ação pode ser definido como mais ou menos adquirido desta realidade social. Atos institucionalizados, assim, devem ser percebidos como *objetivos e exteriores*”.

Em Meyer e Rowan (1977, p.341):

“institucionalização envolve os processos pelos quais processos sociais, obrigações, ou atualidades assumem um status de regra no pensamento e ação social”.

Gérard Roland (2004), por sua vez, menos preocupa-se com a formação das instituições, e mais com o porquê, como e quando elas mudam. Interessado em entender as condições de sucesso do crescimento e desenvolvimento econômico, questiona, por exemplo, por quê o crescimento da Rússia foi tão diverso do crescimento chinês? E utiliza-se da escola econômica institucionalista para buscar algumas respostas. O autor propõe uma classificação como base para o entendimento das interações entre instituições e da mudança institucional. Segundo Roland (2004), algumas instituições mudam *lenta, incremental e continuamente*, como a cultura, incluindo valores, crenças e normas sociais, outras *rápida e irregularmente*, como as instituições políticas. Uma lei pode ser mudada do dia para a noite, mas sistemas legais são raramente mudados tão

rápido quanto as instituições políticas, como as leis eleitorais, por exemplo. Como dependem da aceitação e legitimidade sociais, o sistema legal é muito similar às normas sociais, exceto em sistemas não-democráticos.

Para Roland (2004), as instituições geralmente formam um sistema no qual cada instituição é complementada por outras, atingindo uma certa consistência sistêmica. Deste modo, instituições de mudança lenta influenciam a mudança de instituições de mudança rápida. Por mudarem continuamente, produzem inconsistências e conseqüentemente pressões sobre as instituições de mudança rápida. O autor propõe uma visão de mudança institucional baseada na interação entre instituições de mudança lenta, a cultura em particular, e instituições de mudança rápida, como instituições políticas e legais.

Para este autor, fatores como tecnologia e cultura têm impactos profundos no crescimento e desenvolvimento econômico. Sendo assim, a visão econômica tradicional do processo de crescimento econômico como decorrente de uma combinação de tecnologia e instituições deve ser ampliada e incorporar as diferenças e inovações culturais nas análises econômicas.

Deste modo, para Roland (2004), há que se ter cuidado em transplantar instituições, pois as diferentes dinâmicas das instituições de mudança lenta podem afetar inadequadamente as instituições de mudança rápida. Do mesmo modo, as reformas em instituições de mudança rápida podem basear-se parcialmente em existentes instituições de mudança lenta com diferentes tradições históricas e culturais. Enquanto as instituições de mudança lenta podem dificultar o bom funcionamento de instituições de mudança rápida, o conhecimento local sobre as instituições de mudança lenta são parte da solução dos problemas, pois o diálogo pode ajudar a formular políticas adequadas de desenvolvimento, o que não exclui a possibilidade de alguns grupos de interesses locais insistirem na manutenção de instituições ineficientes.

2.2 Teoria institucional e teoria organizacional

A década de 1970 é identificada como a da retomada da teoria institucional nas ciências sociais, sendo as instituições consideradas determinantes para o entendimento da realidade social (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Para Carvalho, Vieira e Goulart (2005), desde sua emergência nas ciências sociais, ainda em fins do século XIX, não é possível estabelecer uma evolução linear e cumulativa da teoria institucional, já que esta foi marcada por rupturas e retomadas.

Designada pelos termos *velho* ou *novo* institucionalismo, a teoria tem sido explorada, segundo Carvalho, Vieira e Goulart (2005), por três perspectivas principais: a política, a econômica e a sociológica, que oferecem distintos subsídios à compreensão dos fenômenos sociais. Sob a vertente política, ainda em fins do século XIX destacaram-se as estruturas legais e as formas particulares de governança, já os estudos de 1970 ressaltam questões como a autonomia das instituições políticas diante de pressões sociais. Quanto à vertente econômica, originalmente opunha-se aos fundamentos clássicos da economia, introduzindo a estrutura social ao debate econômico, tendo sido suplantada pela orientação ortodoxa, ressurgiu em 1970 em análises microprocessuais e endógenas. No que tange à vertente sociológica, o foco são as relações entre organizações e ambiente, primeiramente centradas na constituição das instituições e em relações informais e de poder. Em fins da década de 1970, tal vertente ressurgiu evidenciando requisitos de conformidade aos padrões institucionalmente legitimados e ampliando a análise do nível organizacional para o interorganizacional e societal.

No campo dos estudos organizacionais tem prevalecido a perspectiva sociológica, que valoriza propriedades “simbólico-normativas” das estruturas e expande, assim, a compreensão sobre as dimensões do ambiente (CARVALHO;

VIEIRA; GOULART, 2005). Segundo Scott (1995) são os teóricos dos anos 1950 e 1960 que começam a reconhecer a importância de coletividades particulares, as organizações, como unidades importantes do universo social. Distintas tanto das amplas instituições sociais quanto do comportamento individual, as organizações são percebidas como elos potencias entre os indivíduos e o mundo social (CARVALHO; VIEIRA; GOULART, 2005). Por isso, são exigidos nos estudos organizacionais novos aportes teóricos que não os exclusivos dos aspectos internos.

Segundo Carvalho, Vieira e Goullar (2005), por sua complexificação (grandes corporações, fusões, internacionalização) e devido às profundas mudanças por que passa a sociedade, a teoria das organizações se fortalece. É neste período que Selznick publica o trabalho pioneiro da abordagem institucional nos estudos organizacionais, estabelecendo a diferença entre organização e instituição.

Para Selznick (1957), o termo “organização”, como um sistema conscientemente coordenado de atividades, pode sugerir certa “nudez”. Vista deste modo, afirma o autor, a organização seria a um instrumento racional de engenharia para fazer um trabalho. Uma instituição, por outro lado, aproxima-se mais de um produto das necessidades e pressões sociais, um organismo que responde, que se adapta.

Esta distinção, salienta o autor, é meramente para efeito de análise, não uma descrição direta, e não significa que uma empresa deva ser uma ou outra. Mesmo porque, a maioria das associações resiste a uma classificação tão prematura. São, deste modo, um *mix* de comportamento conceptivo e adaptativo.

Selznick (1971) sugere que, quando se pretende designar uma organização como instituição, deve-se estar interessado em descobrir como esta organização adapta-se aos centros de poder existentes na comunidade na qual se insere, muitas vezes de forma inconsciente; em qual estrato da sociedade sua

liderança foi formada, e de que forma isso afeta a gestão; como tal fato justifica ideologicamente a existência da organização.

Fachin e Mendonça (2003) observam, então, que Selznick ao mesmo tempo reconhecia a visão racional de que as organizações são projetadas para atingir metas, suas estruturas formais não conseguem subjugar as dimensões não-rationais do comportamento organizacional. Deste modo, apesar de poderem ser consideradas ferramentas, as organizações têm “vida em si própria” (SELZNICK, 1948, p.10).

Para Selznick (1971), quanto mais precisa é a meta de uma organização, e quanto mais especializadas e técnicas são as operações, menos oportunidades haverá para que forças sociais afetem seu desenvolvimento. Nenhuma organização, segundo o autor, de qualquer tamanho e longevidade, está completamente livre de institucionalização, pois, ao passo que são naturalmente comunidades, as organizações têm uma história, e ela é composta por discerníveis e repetitivos modelos de resposta às pressões internas e externas. À medida que estas respostas assumem modelos definitivos, uma estrutura social emerge, e quanto mais completamente essa estrutura se desenvolve, mais a organização será valorizada por si mesma, não como um instrumento, mas como uma realização da aspiração do grupo (SELZNICK, 1957).

A concepção Selznickiana de institucionalização, como um processo que ocorre na organização com o passar do tempo, refletindo as particularidades históricas construídas pelas pessoas que a constituem e seus relacionamentos internos e externos, será alterada em fins da década de 1970, quando surge uma nova versão do institucionalismo sociológico. Os principais trabalhos do período são de autores como Berger e Luckmann (1978), Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983).

Em *A Construção Social da Realidade* (1978/2004), Berger e Luckmann questionam: qual a natureza e origem da ordem social? Sua tese é que a ordem

social é baseada fundamentalmente em uma realidade compartilhada, a qual, por sua vez, é uma construção humana, criada na interação social.

Meyer e Rowan (1977), ao utilizarem-se do construcionismo de Berger e Luckmann, dão ênfase à modernização social, acompanhada do crescimento dos “elementos institucionais racionalizados” ou “mitos racionais” que deram origem a um crescente número de organizações bem como à elaboração das formas organizacionais existentes. Para Meyer e Rowan (1977), o mito da racionalidade, expresso por meio de regras institucionais racionalizadas, presentes em diferentes domínios de atividade, influencia a forma e a expansão da organização formal que incorpora tais regras como elementos estruturais (PECI, 2005).

Meyer e Rowan (1977) sugerem que as estruturas formais têm capacidade tanto de gerar ações como propriedades simbólicas e argumentam que as organizações não se estruturam da forma como o fazem exclusivamente para obter eficiência em suas atividades, mas em razão de seus efeitos simbólicos (CARVALHO, VIEIRA, GOULART; 2005). Assim, para Meyer e Rowan (1977), a prevalência de formas organizacionais pode ser atribuída não somente à complexidade das “relações de trabalho” e aos processos de mudanças, mas também à existência de elaborados “mitos racionais” ou sistemas de crenças compartilhados. A ênfase muda de propriedades generalizadas em sistemas de crenças para a existência de uma variedade de fontes de “prescrições racionalizadas e impessoais que identificam vários propósitos sociais” e especifica os significados apropriados para perseguir-los (MEYER; ROWAN, 1977, p.343).

Segundo Scott (1995), quatro importantes mudanças ocorreram devido a esta mudança de ênfase de um sistema generalizado de crenças para um sistema de múltiplas fontes de crenças. A primeira refere-se aos elementos institucionais do ambiente, que começam a ser definidos em contraste com elementos técnicos,

e esta definição torna-se mais explícita e profícua com o passar do tempo. Elementos técnicos seriam “aqueles pelos quais um produto ou serviço é trocado no mercado de tal forma que as organizações são recompensadas pelo efetivo e eficiente controle do processo de trabalho”, em contraste, elementos institucionais do ambiente “são caracterizados pela elaboração de regras e requerimentos aos quais organizações individuais devem se conformar se querem receber apoio e legitimidade...” (SCOTT; MEYER, 1983, p.140, 149). Deste modo, o ambiente representa não apenas a fonte e o destino de recursos materiais (tecnologia, pessoas, matéria-prima), mas também fonte de recursos simbólicos (reconhecimento social e legitimidade) (CARVALHO, VIEIRA, GOULART; 2005).

A segunda mudança deve-se à menor ênfase na institucionalização como um processo distintivo. As organizações não necessariamente conformam-se a um conjunto de crenças institucionalizadas porque elas “constituem a realidade”, mas porque elas são recompensadas ao fazerem isso pelo aumento da legitimidade, recursos e capacidades de sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1977).

Outra mudança se refere ao fato de que, com menos atenção dirigida ao processo, mais atenção é destinada à natureza dos sistemas de crenças nas organizações. Meyer e Rowan (1977) sublinham a multiplicidade e diversidade de fontes institucionais e sistemas de crenças encontradas nas sociedades modernas, como a opinião pública, sistemas educacionais, leis, tribunais, profissões, ideologias, estruturas reguladoras, distinções e prêmios, órgãos de certificação e creditação, requerimentos e autenticações governamentais.

A quarta mudança se dirige ao reconhecimento de que, na modernidade, em sociedades racionalizadas, as formas e fontes de crenças sociais e outros tipos de sistemas simbólicos tornaram-se também mais racionalizados, tradições e costumes deram lugar a leis, regras, regulações e as formas tradicionais de

autoridade foram substituídas pelo Estado-nação, pelas profissões e sistemas racionalizados de leis. Esta nova versão da teoria institucional tende a mudar sua atenção de elementos como o mercado, os recursos locais, os clientes e o número e poder dos competidores, para outros tipos de atores, como o Estado e as associações profissionais, que mudam a vida organizacional diretamente, impondo restrições e requerimentos, e indiretamente, criando e promulgando novos mitos racionais.

Carvalho, Vieira e Goulart (2005) consideram que quando são enfatizados os elementos reguladores e normativos das instituições, como o Estado e as profissões, a teoria institucional aponta para um relativo determinismo ambiental. Essa ênfase normativa indica uma base essencialmente moral e a legitimidade organizacional é definida em termos de sua adesão a normas definidas como padrões de comportamento. Assim é explicada a homogeneidade de formas organizativas em um dado campo, apesar das distâncias, idades, tamanho ou complexidade do mesmo.

Quando a ênfase recai sobre os elementos cognitivos, valoriza-se na teoria institucional a interpretação subjetiva dos indivíduos sobre seu ambiente de ações. Os significados atribuídos pelos indivíduos à realidade em que se inserem definem estruturas e orientam ações organizacionais, isto é, conformam o contexto institucional de referência (CARVALHO, VIEIRA, GOULART; 2005).

Essas são algumas razões, segundo Scott (1987) *apud* Carvalho, Vieira e Goulart (2005), para a necessidade de que o ambiente institucional seja visto em diferentes níveis, o geral e o imediato. No nível geral prevalecem regras e normas compartilhadas globalmente que afetam genericamente um dado conjunto de organizações. Já no nível imediato, aspectos como dependência, poder e política predominam, afetando as capacidades gerenciais das organizações.

A adoção pelas organizações de linhas de ação anteriormente definidas e racionalizadas na sociedade com o intuito de obter legitimidade ocorre, segundo DiMaggio e Powell (1983), em conformidade a processos isomórficos coercitivos, normativos ou miméticos. O isomorfismo normativo seria resultante de expectativas culturais e pressões formais e informais exercidas pela sociedade, o mimético caracteriza-se pela imitação de arranjos estruturais e de procedimentos organizacionais bem-sucedidos, e isomorfismo normativo seria decorrente da profissionalização, ou compartilhamento de normas e métodos.

DiMaggio e Powell (1983) revisitam o conceito weberiano de burocratização e argumentam que as causas da racionalização e burocratização se modificaram, e que, atualmente, esses processos ocorrem menos como consequência da competição e mais como resultado de processos miméticos que tornam as organizações mais similares, sem, contudo, torná-las mais eficientes.

Ao invés de teorizar sobre a diversidade organizacional, o foco da sua análise é a similaridade organizacional. Trabalham com base no conceito de “estruturação” de Anthony Giddens e objetivam explicar o processo de estruturação (ou definição institucional) do campo organizacional, definido como uma área reconhecida da vida institucional que inclui fornecedores-chave, consumidores, agências reguladoras e outras organizações produtoras de produtos ou serviços similares. Para DiMaggio e Powell (1983, p.148) o processo de definição institucional, ou “estruturação”, consiste de quatro partes:

“1. um aumento do grau de interação entre as organizações do campo; 2. o surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação bem definidas e padrões de coalizão; 3. um aumento na carga de informação com que as organizações em um campo têm de interar; e 4. o desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes de um conjunto de organizações com a qual eles estão envolvidos numa iniciativa comum”.

Assim, esses campos existem à medida que são “institucionalmente”

definidos, ou seja, caracterizados por uma ampliação do grau de interação entre as organizações no campo, pela emergência de estruturas de dominação e padrões de coalizão e por um maior conhecimento mútuo entre os participantes envolvidos no mesmo empreendimento.

Baseando-se no “isomorfismo” de DiMaggio e Powell, Machado-da-Silva *et. al.* (2003) argumentam que a institucionalização representa um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas, tornando-se imperativa a legitimidade para as entidades sociais. Em busca de tal legitimação, as organizações tentam conformar suas estruturas e práticas aos valores ambientais, e a conformidade com as características ambientais decorre da influência dos mecanismos institucionais isomórficos apontados por DiMaggio e Powell (1983). Machado-da-Silva *et. al.* (2003) assinalam que o peso relativo de cada um dos três mecanismos pode variar tanto de uma sociedade para outra, quanto de um segmento de atividade para outro.

Os autores destacam o mecanismo institucional coercitivo como principal instrumento de mudança no âmbito da sociedade brasileira. Para Peci (2005), o uso freqüente de mecanismos coercitivos, tanto para a manutenção quanto para a transformação social, decorre da tradição patrimonialista em conjunção com os longos períodos autoritários que caracterizam a formação sociocultural da sociedade brasileira. A coerção ganha espaço “pelas estruturas de poder vigentes, do sistema de representação política, do nível educacional e da baixa capacidade empreendedora de grande parcela da população, da precariedade do conceito de cidadania e de outros fatores relacionados” (MACHADO-DA-SILVA *et. al.*, 2003, p. 181).

Scott (1995) associa os mecanismos institucionais isomórficos de DiMaggio e Powell (1983) às diversas correntes da teoria institucional, organizando-as sob pilares, de acordo com a ênfase em regulamentos normativos, regulativos e cognitivos.

A vertente que se enquadra sob o pilar regulativo se baseia em pressupostos realistas sociais. Em sua lógica de ação, pressupõe-se que os atores sociais orientam seus interesses com base em uma ótica racional utilitarista de custo-benefício. Com o objetivo de evitar conflitos ou solucionar diferenças, regras e leis são formuladas, impondo sanções aos atores que não as obedecem. Assim, normas, leis e sanções constituem a base de legitimação institucional (SCOTT, 1995).

Já sob o pilar normativo segue-se uma lógica de conformidade, orientada por uma dimensão moral fundamentada no contexto social. A preocupação básica é o comportamento apropriado, internalizado como padrão de conduta, no qual se apóia a busca por legitimidade institucional. Reconhece-se o papel dos valores e expectativas de grupo, restringindo a escolha dos atores sociais (SCOTT, 1995).

Finalmente, no pilar cognitivo, fundado sobre os pressupostos do social construtivismo, apresenta-se a lógica de ação decorrente de um conjunto de conhecimentos culturalmente difundidos e socialmente aceitos, os quais constituem parâmetros para aquilo que os atores sociais concebem como realidade. Nesse pilar, a legitimidade se fundamenta na noção de compartilhamento, comunalidade (SCOTT, 1995). Segue síntese no Quadro 1:

Quadro 1 Pilares da Teoria Institucional “Continua...”

	REGULATIVO	NORMATIVO	COGNITIVO
Pressuposto	Realidade como estrutura concreta	Realidade como processo concreto	Realidade socialmente construída
Lógica	Racional-utilitarista	Conformidade	Conhecimentos culturalmente construídos
Legitimação	Normas, leis e sanções	Internalização	Compartilhamento
Natureza humana	O homem responde	O homem se adapta	O homem constrói a realidade

Quadro 1 “Conclusão”

	REGULATIVO	NORMATIVO	COGNITIVO
Mecanismos miméticos Predominantes	Coercitivo/ Normativo formal	Normativo formal e informal/Mimético	Normativo informal/ Mimético

Fonte: Adaptado de Scott (1995) e Bowring (2000).

2.3 Velho e novo Institucionalismo

Segundo Scott (1995), o velho institucionalismo atribuía pouca atenção às organizações. A ênfase dos estudos era atribuída às macroestruturas institucionais e constitucionais, sistemas políticos, linguagem e sistema legal, deixando as organizações à margem das formas institucionais.

Para Peci (2005), nos estudos organizacionais, o velho institucionalismo estaria relacionado com a tradição sociológica de Selznick e o novo com a tradição posterior a ele. A principal diferença entre o velho e o novo institucionalismo estaria na influência do construtivismo social adotado como perspectiva oficial do novo institucionalismo, marcado pelas proposições de Berger e Luckmann em *A Construção Social da Realidade*.

Deste modo, enquanto a corrente tradicional tomava como objeto de estudo as organizações individuais e consideravam o ambiente como pano de fundo, a nova abordagem entende estas organizações como conseqüências desse ambiente. Amplia-se a visão de ambiente, considerando agora elementos simbólicos.

A mudança de perspectiva está apoiada no conceito de instituição desenvolvido por Berger e Luckman (2004), e tendo-o como base, Meyer e Rowan (1977, p. 341) definem institucionalização como “o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou circunstâncias assumem o status de norma no pensamento e na ação sociais”. Sob esta perspectiva, as organizações perdem o relativo controle sobre o ambiente (CARVALHO, VIEIRA, GOULART; 2005),

que é ampliado ao incorporar elementos simbólicos (PECI, 2005). De modo semelhante, Peci (2005) aponta a influência do construtivismo social como principal diferença entre o velho e o novo institucionalismo.

Para Hall e Taylor (2003), é possível identificar três métodos de análise na teoria neo-institucional: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

Os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p.196). Em geral, esses teóricos tendem a associar as instituições com as organizações, regras ou convenções das organizações formais. As características próprias deste método são: 1) a relação entre instituições e comportamento é genérica; 2) enfatizam assimetrias de poder; 3) concepção de desenvolvimento institucional atribuído por imprevistos; 4) explicação da determinação institucional combinada com outros fatores, como idéias e processos.

Sob a perspectiva da escolha racional, Hall e Taylor (2003, p.203) consideram que uma tese particularmente influente foi desenvolvida por Oliver Williamson (1985), segundo a qual “o desenvolvimento de uma dada instituição (...) pode ser compreendido como um esforço para reduzir os custos de transação ligados ao fato de empreender a mesma atividade sem passar por essa instituição”. São características deste enfoque: 1) atores se comportam de modo utilitário para maximizar sua satisfação; 2) o comportamento utilitário pode produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade (dilema do prisioneiro); 3) as instituições reduzem a incerteza quanto ao comportamento dos outros; 4) criação de instituições centrada num acordo voluntário entre atores interessados.

Quanto aos teóricos do institucionalismo sociológico ligados à teoria das organizações, segundo Hall e Taylor (2003) provenientes do quadro da teoria

das organizações, sustentam que as formas e procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem mais eficazes, e que poderiam ser consideradas práticas culturais, comparáveis aos mitos e cerimônias sociais. São características originais desta perspectiva: 1) a definição das instituições mais global (regras, normas e símbolos, cognição, cultura) que na ciência política; 2) a dimensão menos normativa e mais cognitiva das relações entre instituições e ação individual; 3) a criação de instituições por uma “lógica das conveniências sociais” em oposição a uma “lógica instrumental” (escolha racional); 4) a reflexão sobre fontes de autoridade cultural (legitimidade); o papel regulador do Estado, profissionalização, processos de discussão interpretativos.

Hall e Taylor (2003) comparam as três escolas de pensamento quanto a duas questões fundamentais de análise institucional: 1) como construir a relação entre instituição e comportamento; 2) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

No que diz respeito à primeira questão, o institucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla dessa relação, utilizando-se dos enfoques “calculador”, que enfatiza os aspectos instrumentais do comportamento humano, e “culturalista”, o comportamento jamais é inteiramente estratégico, pois é limitado por modelos de comportamento conhecidos. Mas pela generalidade, apresenta uma compreensão pouco detalhada da maneira pela qual as instituições afetam o comportamento. O institucionalismo da escolha racional desenvolve uma concepção mais precisa de tais relações, dando maior espaço à intencionalidade humana na determinação das situações políticas sem deixar de lado o papel das estruturas, contudo, oferece uma imagem simplista das motivações humanas. Os teóricos do institucionalismo sociológico definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades dos atores mais precisamente que as demais escolas, todavia, em certos aspectos,

o impacto das instituições pode ser condição necessária à ação instrumental³.

Quanto à segunda questão, os institucionalistas de enfoque histórico partem da constatação de um mundo repleto de instituições e atentam-se ao modo como as relações de poder conferem a certos atores mais poder para a criação de novas instituições. Utilizam-se da concepção da influência do percurso e dos modelos institucionais existentes nos processos de criação e de reforma institucional, buscando as razões do comportamento e os significados atribuídos pelos atores às suas próprias ações. Os institucionalistas da escola da escolha racional interessam-se pelas funções que as instituições cumprem e pelas vantagens que propiciam. A explicação da permanência das instituições é nítida: depende das vantagens que a instituição pode oferecer. Já a capacidade de explicação do processo de criação de uma instituição é bastante reduzida, baseada na eficiência das instituições existentes ou na intencionalidade do processo de criação. Os institucionalistas sociológicos também partem da constatação da abundância de instituições e buscam examinar como elas estruturam o campo de visão dos atores, indo além dos casos de eficácia para englobar os esforços interativos de interpretação e a legitimidade social envolvida. Hall e Taylor (2003) ressaltam que os teóricos desse enfoque poderiam dedicar mais atenção ao modo como os esquemas de significados, os cenários e símbolos nascem não somente de processos de interpretação, mas também de processos de conflito (relações de poder).

March e Olsen (2008), por sua vez, ao dedicarem maior atenção às instituições formais, consideram que as instituições políticas tradicionais, como a legislatura, o sistema legal e o Estado, assim como as instituições econômicas tradicionais, como as empresas, perderam importância, pois passaram a ser tratadas como arenas onde o comportamento político, motivado por fatores mais

³ Um ator utilitário pode escolher estratégias em repertórios dotados de uma especificidade cultural, ou seja, o ambiente pode influenciar as escolhas estratégicas.

fundamentais, ocorre. Para os autores, a lei e a burocracia, que enfatizam a cidadania como fundamento para a identidade pessoal, deram lugar a idéias de “moralismo individual”, com ênfase em interesses conflitantes. Contudo, devido à moderna transformação das instituições sociais, políticas e econômicas, maiores e mais complexas, ressurgem sua importância para a vida coletiva, em que irão empenhar-se os estudiosos neo-institucionalistas. Para March e Olsen (2008), no que tange à Ciência Política, o pensamento institucionalista recente é um combinado de elementos de um velho institucionalismo aos estilos não-institucionalistas de recentes teorias da política, como a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade ou a interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas. Essas novas teorias tendem a minimizar a primazia de microprocessos e histórias eficientes em favor de processos complexos e da ineficiência histórica, além de minimizarem a escolha e os resultados alocativos em favor da centralidade do significado e da ação simbólica.

March e Olsen (2008) identificam algumas visões que caracterizam o conceito de “instituição” nas teorias políticas. Desde 1950, a visão fundamental é a contextual, para a qual a política é parte integral da sociedade, pouco diferenciando o Estado politicamente organizado do resto da sociedade. Outras visões: a) reducionista, para a qual os fenômenos políticos são consequência dos comportamentos individuais, pouco responsabilizando as estruturas organizacionais; b) utilitária, para a qual a ação é produto de interesse calculado mais que resposta a obrigações e deveres; c) funcionalista, para a qual a história é mecanismo de alcance de equilíbrio, sendo a inadaptação e não-singularidade no desenvolvimento histórico preteridos; d) instrumentalista, para a qual a tomada de decisões e alocação de recursos são preocupações centrais da vida política, sendo pouca atenção destinada à organização da vida política em torno de significados, símbolos e rituais.

March e Olsen (2008) afirmam que a reflexão institucional enfatiza o papel desempenhado por estruturas institucionais na imposição de elementos de ordem, e consideram que a Teoria Política tradicional conferiu atenção primordial à ordem produzida pelos contratos políticos, como constituições, leis ou uma comunidade de obrigações morais, enquanto a Teoria Política contemporânea preocupa-se com a ordem imposta pela razão ou pela coerção. March e Olsen (2008) então defendem a elaboração de noções adicionais de ordem política, e sugerem como alternativas teóricas recompensadoras ao campo as seguintes noções:

- a) ordem histórica, noção tradicional da história que se move em direção a um resultado singular ótimo cederia lugar à especificação do modo como os processos históricos são afetados pelas características de instituições políticas;
- b) ordem temporal, teoria da ação baseada num ordenamento de coisas conectadas por consequência (meio-fim, causa-efeito) cederia lugar a um entendimento das coisas conectadas pelo tempo, pela coexistência conjunta;
- c) ordem endógena, ordem imposta sobre as instituições políticas por um ambiente externo cederia lugar às maneiras pelas quais os interesses desenvolvem-se no contexto da ação institucional ou às maneiras por que as reputações de poder evoluem no contexto político;
- d) ordem normativa, ação baseada em comportamentos normativamente adequados cederia lugar às relações entre as normas, o significado da ambigüidade das normas e a trajetória de transformação das normas;
- e) ordem demográfica, comportamento coletivo entendido como mosaico de vidas individuais cederia lugar uma visão das vidas individuais como produto da estrutura institucional;
- f) ordem simbólica, força ordenadora dos símbolos como provedores de

coerência interpretativa cederia lugar ao exame da dinâmica dos símbolos e das formas pelas quais moldam o comportamento social.

Os autores consideram que o que observam no mundo é inconsistente com as teorias contemporâneas e defendem as pesquisas de bases empíricas para o desenvolvimento de novas teorias.

Andrews (2005) retoma o estudo de Hall e Taylor (2003) e argumenta que as três perspectivas neo-institucionais apontadas pelos autores implicam dificuldades teóricas quando aplicadas à análise de políticas públicas e aponta como saída à teoria de democracia habermasiana. A teoria habermasiana está baseada na tensão entre a facticidade e a validade das leis, como demonstra Andrews (2005, p. 273):

A facticidade refere-se ao caráter coercivo da lei positiva, e a validade, à legitimidade discursiva que cidadãos atribuem às leis. A eficácia das leis depende de ambos os aspectos, pois, em uma sociedade complexa, a validade não é suficiente para garanti-las, uma vez que indivíduos podem optar por agir estrategicamente sem consideração ao interesse geral, sendo necessário aplicar sanções para dissuadir comportamentos transgressores. Por outro lado, em uma democracia, apenas leis legítimas, isto é, aquelas que foram validadas discursivamente, podem aplicar sanções.

Andrews (2005) aponta que a perspectiva da escolha racional tem sido a abordagem mais influente, enquanto a perspectiva sociológica, pouco explorada, poderia contribuir equilibrando as análises institucionais. A proposta da autora é considerar as duas perspectivas simultaneamente, e sugere que a obra de Habermas se mostra relevante para a investigação de políticas públicas em contextos democráticos ao buscar conciliar o Estado como garantidor de direitos individuais, modelo liberal, com o modelo republicano, onde a comunidade política é fonte de legitimidade.

Para Andrews (2005), a abordagem habermasiana concilia a perspectiva

da escolha racional à perspectiva sociológica ao considerar que 1) as sanções aplicadas pelas instituições têm o objetivo de alterar o comportamento estratégico dos atores preservando a vontade coletiva expressa nas leis e 2) a necessidade de legitimação social dos processos pelos quais as normas são estabelecidas, onde Habermas mostrar-se-ia compatível com a abordagem da escolha racional. Assim, Habermas não limita a ação possível à ação estratégica e defende a dependência entre a ação estratégica e a ação comunicativa, pois a primeira só pode ser aceita como legítima enquanto não violar as normas que incorporam a razão comunicativa. Do mesmo modo, para Habermas, a complexidade social não permite que a integração social seja explicada apenas por uma ação comunicativa, e aponta a necessidade de uma integração sistêmica que estabilize a ação estratégica (ANDREWS, 2005).

Andrews (2005) argumenta que o novo institucionalismo não possui um referencial teórico que permita a integração entre as perspectivas, e as conceituações de instituição são bastante distintas em cada vertente. Sugere, então, que a superação de tal dilema está em reconciliar a perspectiva sistêmica com a interpretativa, enfrentando questões relegadas como as assimetrias de poder através da análise de processos de legitimação de instituições.

O questionamento de Andrews (2005) sugere que quando elaboradas sob o ponto de vista político, especificamente relacionadas ao Estado, as análises institucionais assumem algumas especificidades, e as perspectivas teóricas conhecidas podem não preencher todo o “volume” teórico necessário acerca do problema.

Então, neste estudo, procurar-se-á em seguida compreender os diferentes papéis assumidos pelo Estado na institucionalização de políticas públicas, de modo a reconhecer as possibilidades analíticas para o problema de pesquisa deste trabalho.

3 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 O Estado e a institucionalização de políticas públicas

Entendemos que o papel do Estado na institucionalização de políticas públicas - institucionalização esta, vale lembrar, entendida aqui sob os aspectos, o regulativo e o cognitivo - está atrelado a dois aspectos teóricos e práticos inter-relacionados: a noção de Estado e os diferentes papéis assumidos pelo Estado em relação à sociedade e ao mercado. Ao tratarmos desses temas, vale partir do início, das teorias sobre a origem do Estado.

Bresser-Pereira (1995) aponta duas correntes no estudo da origem do Estado. A primeira seria histórico-dedutiva, com origem em Aristóteles, passando por Santo Tomás, Vico, Hegel, Marx, Engels, dentre outros. A outra corrente, lógico-dedutiva, está apoiada no contratualismo fundado por Hobbes e continuado por outros até Rousseau e Kant.

Teórico da tradição histórica, Engels (1884) observa que o Estado surgiu a partir da dissolução das tribos e clãs. Tanto em Atenas, a partir dos antagonismos de classes, como em Roma, onde forma-se um Estado de cidadãos, e, finalmente, entre os germanos, com a conquista de territórios estrangeiros, nota-se a dissolução da comunidade primitiva e a divisão da sociedade em classes. Tendo em vista esses aspectos, esse autor considera que:

“O Estado não é pois, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é a ‘realidade da idéia moral’, nem a ‘imagem e a realidade da razão’, como afirmar Hegel. É, antes, um produto da sociedade quando esta chega a determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a

sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da 'ordem'. Este poder nascido da sociedade, mas posto acima dela, e dela se distanciando cada vez mais, é o Estado" (ENGELS, 1884, p.326, 327)

Deste modo, entende-se que o Estado é a organização que garante os direitos de propriedade e os contratos, sem o qual nenhuma sociedade "civilizada" pode funcionar.

Alternativamente, de acordo com a tradição contratualista, o Estado seria o resultado político-institucional de um contrato social através do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade a esse Estado para que este mantenha a ordem, garanta os direitos de propriedade e a execução dos contratos.

A noção de Estado, segundo Almond (1992), é delineada diferentemente por duas tradições dominantes na Ciência Política, a primeira defende a soberania "clássica" do Estado e a segunda é composta pelos teóricos pluralistas "clássicos". A primeira noção reforça a autoridade absoluta do Estado, enquanto a segunda nega a soberania do Estado e o caracteriza como uma associação entre muitas.

Para Mann (1992), as tradições marxista, liberal e funcionalista de teoria do Estado, apesar de discordarem sob muitos aspectos, recusam um poder autônomo significativo para o Estado. Cada uma delas concebe o Estado como uma arena, onde a luta de classes, no caso do marxismo, os grupos de interesses, no caso do liberalismo, e os indivíduos (por uma "vontade geral" ou "consenso normativo"), no caso funcionalista, se expressam e se institucionalizam. Mann (1992) observa que apesar de ser um conceito confuso, as definições de Estado contém duas perspectivas principais de análise, a institucional e a funcional, isto é, o Estado pode ser definido por suas feições institucionais ou por suas funções. Uma visão mista seria a de Max Weber, proeminente nos estudos sobre o Estado, que considera aspectos institucionais e funcionais (estabelecer e fazer

cumprir leis). Seu conceito apresenta quatro elementos (WEBER, 2006):

- [1] um conjunto de instituições e funcionários;
- [2] centralidade, as relações políticas irradiam do centro;
- [3] território demarcado, sobre o qual é legítimo;
- [4] estabelecimento de leis obrigatórias, sustentadas pelo monopólio da violência.

Almond (1992), em sua revisão teórica, observa que poucos termos usados na tentativa de conceituar o Estado conseguem descrever o fenômeno em sua complexidade. Para ele, os conceitos de Estado e soberania tiveram sentido durante o período absolutista, período em que Luis XIV pode dizer “o Estado sou eu”. Com a democratização houve uma depreciação do conceito normativo de Estado, substituído por outros conceitos atribuídos à crescente mobilização política entre os séculos XIX e XX no mundo ocidental. Nesse período, proliferaram instituições políticas como os partidos políticos, grupos de pressão e os meios de comunicação de massa. O conceito de sistema político então incorpora o conceito de Estado e estas novas instituições políticas, bem como instituições sociais como a família, escola e a igreja, uma vez que afetam os processos políticos.

Sendo assim, observa Poggi (2008), ao longo dos últimos dois ou três séculos, muitos Estados têm adquirido características adicionais àquelas apontadas por Weber. Sua estrutura interna é geralmente concebida e controlada por leis que cada Estado produz e impõe, e que regulam as suas próprias atividades. Estas são muito diversas e são geralmente realizadas por vários órgãos e agências especializadas. Lidam diretamente com um variável conjunto de problemas que o Estado considera de relevância pública, deixando à iniciativa de sujeitos individuais ou grupos outros problemas que compõem as preocupações da sociedade (civil). Assim, as instituições da esfera pública podem capacitar os indivíduos a formarem e comunicarem opiniões sobre as

políticas do Estado e a organizarem partidos que representem os diversos interesses da sociedade, que selecionem o pessoal para os vários órgãos estatais e que estipulem suas políticas (POGGI, 2008).

Hodiernamente, o termo Estado é muitas vezes confundido com outros conceitos como Estado-nação, governo, país, regime político ou regime econômico (BRESSER-PEREIRA, 1995). Para Bresser-Pereira (1995), a indistinção entre os termos governo e Estado é uma perda conceitual, pois o governo seria a cúpula político-administrativa do Estado. Expressões como Estado liberal ou Estado democrático indicam que o termo está sendo entendido como regime político. Outras expressões como Estado capitalista ou Estado socialista denotam o sentido de regime econômico. Para Bresser-Pereira (1995, p. 86), o Estado difere-se desses conceitos, pois, “ao mesmo tempo em que se sobrepõe, é parte da sociedade”.

No Brasil, em 2008, completou-se 200 anos de Estado nacional, de administração pública e de reformas institucionais e administrativas. Costa (2008) nos oferece um rápido panorama das transformações pelas quais tem passado a administração pública brasileira, destacando as mudanças planejadas, ou seja, os esforços de reforma do aparelho de Estado. Revela ainda três grandes reformas que se sucederam a partir de meados dos anos 1930 - 1937, 1967 e 1995 (ou 1998, ano da promulgação da Emenda Constitucional nº 19).

Conforme nos lembra Abrucio (2007), em seu intuito de separar “o joio do trigo” da trajetória reformista brasileira, é possível perceber que mudanças e inovações solucionaram diversos problemas da administração pública no país, porém os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado, sendo que alguns outros não foram devidamente atacados. Assim, antigos problemas permanecem enraizados na gestão pública brasileira.

Entre os anos 1930 e 1960, alguns Estados foram promotores de intenso crescimento econômico e de importantes benefícios sociais. Neste período,

principalmente após a segunda grande guerra, assistiu-se a um momento de prosperidade econômica e a um aumento das condições de vida sem precedentes na história da humanidade (BRESSER-PEREIRA, 1998b). Porém, este crescimento econômico e social não se deu de maneira equânime, e as distorções que provocou, dentre outros, como o processo de globalização, lançam o Estado em crise a partir dos anos 70, responsabilizado pela redução das taxas de crescimento econômico, elevação do desemprego e aumento da inflação que ocorreram em todo o mundo. Como resposta, surgiram as reformas econômicas orientadas para o Estado, chamadas neoliberais, que esperavam como resultado o Estado mínimo.

De fato, a grande tarefa do Estado moderno, notadamente nos anos 1990, é sua reforma ou reconstrução. Nos anos 90, a proposta neoliberal apresenta sinais de fracasso, despontando-se como alternativa a reconstrução do Estado como garantidor não só da propriedade e dos contratos, mas também dos direitos sociais. Para Bresser-Pereira (1998a), são principalmente quatro os problemas com os quais a reforma do Estado se depara: i) econômico, com relação ao tamanho do Estado; ii) econômico-político, refere-se à redefinição do papel regulador do Estado; iii) econômico-administrativo, diz respeito à recuperação da capacidade financeira de implementação das decisões tomadas pelo governo; e iv) político, no que tange à governabilidade, ou capacidade do governo de mediar conflitos de interesses, garantir legitimidade e governar.

As "reformas administrativas" na América Latina, contudo, segundo Paula (2005), costumam ser apenas mudanças *ad hoc* no organograma da administração, que são implementadas no momento em que o novo governo toma posse⁴. Essas seriam falsas reformas que não envolvem mudanças institucionais significativas. Na verdade, para a autora, foram apenas duas as

⁴ Bresser-Pereira (2001) se dedica a analisar com maior detalhamento este histórico de mudanças administrativas em "Do Estado Patrimonial ao Gerencial".

verdadeiras reformas administrativas desde a construção dos Estados nacionais modernos: a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público e a Reforma Gerencial da Administração Pública ou Nova Administração Pública. A primeira, que foi analisada por Weber, diz respeito à formação de um serviço público profissionalizado, que ocorreu em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 30 no Brasil. A Reforma Gerencial, que flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes, é a segunda: é um novo fenômeno histórico, que ganhou força nas últimas duas décadas, quando as pessoas começaram a perceber que uma das razões pela recente crise fiscal do Estado era a ineficiência estrutural da administração pública burocrática.

Inspiradas nas reformas gerenciais implementadas desde a década de 1980, principalmente na Grã-Bretanha, a reforma gerencial brasileira envolveu:

- “a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas;
- d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de ‘agências executivas’;
- f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para [na prática, transformados em] ‘organizações sociais’, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, museus, etc.);

g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um peso menor” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6).

Para Paula (2005), todavia, a nova administração pública tende a manter a dicotomia entre a administração e a política, pois não transportou dimensões do discurso para a prática. Para essa autora, a implementação do modelo gerencialista de gestão pública não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas, e o ideal tecnocrático foi reconstituído pela nova política de recursos humanos. Por outro lado, a despeito do discurso participativo da nova administração pública, a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas.

Almond (1992) considera que tal movimento seria uma tentativa de superação tanto da posição pluralista-estruturalista⁵ como da posição marxista-elitista, pois ambas seriam socialmente reducionistas, não atribuindo autonomia ao Estado, e constituindo em posições restritas para a explicação do processo político. Contudo, para esse autor, a proposta neo-estatista não é tão diferente das correntes as quais busca superar, na verdade parece uma polêmica interna ao marxismo, e erra ao negligenciar as variáveis não estatais, como os partidos

⁵ Os pluralistas-estruturalistas contemplam o governo como uma arena na qual os grupos de interesse econômico ou os movimentos sociais normativos empenham ou se aliam para conformar a elaboração das políticas públicas. Já os marxistas-elitistas entendem o Estado como a instrumentação através da qual a classe capitalista domina a ordem social (ALMOND, 1992).

políticos ou os grupos de interesses.

Por este panorama, é possível perceber como a discussão sobre o papel do Estado oscilou fortemente no último século. Crozier (1996), citado por Kliksberg, aponta que “precisamos de mais intervenção pública para dominar a complexidade. De uma maneira ou outra, todos os grupos — mesmo os de homens de negócios — exigem a intervenção”. No mundo subdesenvolvido, a possibilidade de se promover e fortalecer integrações sub-regionais e regionais, que podem ser de tanta relevância diante da globalização, está gerando uma forte corrente de demandas por funções catalisadoras e facilitadoras, as quais um Estado eficiente poderia desempenhar (KLIKSBERG, 1998).

Diante de tais polaridades, levanta-se, atualmente, uma concepção diferente que mostra, a partir da evidência histórica recente, que as sociedades que conseguiram avanços mais consistentes nas últimas décadas caracterizaram-se por superar a falsa antinomia Estado *versus* mercado. Em seu lugar, procuraram desenvolver um esquema de cooperação entre os principais atores sociais, e integraram ativamente neste esquema as importantes forças latentes na sociedade civil, que ambos os pólos tendiam a marginalizar.

Esse novo posicionamento do Estado e as conseqüentes mudanças que provoca, leva a perceber que à medida que mudam os papéis assumidos pelo Estado, mudam também as formas de sua intervenção na sociedade. Quando, por exemplo, alguns Estados foram minimizados, a partir dos anos 80, as políticas keynesianas do pós-guerra foram substituídas por políticas de intervenções restritas. Tal fato contribuiu para que o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas quanto as sociais, ganhassem maior visibilidade. Outros fatores contribuíram para este ganho, como a constatação de que ainda não se conseguiu equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte da população dos países em desenvolvimento e

de democracia recente, especialmente os da América Latina (SOUZA, 2006).

Deste modo, Souza (2006) afirma que as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Sobre a abordagem institucional no estudo do Estado veremos a seguir.

3.2 Abordagem institucional no estudo do Estado

A abordagem institucional no estudo do Estado vem ganhando proeminência nos estudos em ciência política desenvolvidos no Brasil (ARRETCHE, 2007). Tal abordagem está interessada em questões como a institucionalização de procedimentos e a consolidação das ações governamentais, o efeito das instituições políticas sobre o comportamento dos atores ou o conteúdo das decisões políticas.

Tradicionalmente, a ciência política foi definida como o estudo das instituições governamentais (DYE, 2009). As atividades políticas estariam geralmente centradas em torno de algumas instituições governamentais particulares, como o congresso, a presidência, o judiciário, as burocracias, estados, municípios, e outras. Essa visão institucionalista das ações do Estado, principalmente no que se refere às políticas públicas, segundo Dye (2009), lhes confere três atributos distintivos: 1) legitimidade, as políticas públicas são vistas como obrigações legais; 2) universalidade, apenas as políticas governamentais são aplicáveis a todas as pessoas da sociedade; 3) coerção, somente o Estado pode legitimamente punir os violadores das políticas.

Contudo, como lembrou Almond (1992), o Estado moderno incorpora não apenas novas instituições políticas como os partidos políticos, grupos de pressão e os meios de comunicação de massa, como também as instituições

sociais como a família, escola e a igreja, uma vez que afetam os processos políticos. Neste contexto, devido a esse alargamento institucional do Estado, Arretche (2007, p.147) propõe uma nova agenda de pesquisa institucional no estudo do Estado, voltada a responder a questão de “quais são as instituições mais adequadas para que tenhamos um sistema democrático, representativo e estável”. Para a autora, qualquer prescrição normativa sobre um estado desejável de vida social deve ser capaz de demonstrar que as instituições propostas produzirão efeitos compatíveis. Para isso, é necessário o conhecimento sobre as relações entre as instituições e seus efeitos desejáveis ou indesejáveis. O programa de pesquisa proposto por Arretche (2007, p.2) consistiria, então, em identificar o modo como as instituições afetam os comportamentos, de modo que seja possível influir na vida social propondo instituições políticas que criem “incentivos favoráveis aos comportamentos desejados”.

Marques (1999), por sua vez, menos preocupado em estimular comportamentos desejáveis, parte de uma perspectiva analítica relacional, menos atenta às características ou qualidades do grupo, mais aos dados relacionais que envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si. Sob essa perspectiva,

“as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” nas múltiplas e intercambiantes redes de relações ligadas e superpostas” (MARQUES, 1999, p. 47).

Em seu um estudo sobre as relações entre Estado e sociedade na formulação e gestão de uma política pública urbana, Marques (1999) analisa a política de saneamento básico implementada no Rio de Janeiro entre 1975 e 1996 pela empresa estadual concessionária dos serviços, a Cedae, utilizando como método o estudo da rede de relações entre indivíduos, grupos e organizações que constitui a comunidade profissional do saneamento em nível

local. Seu trabalho procura mostrar os limites do impacto dos mecanismos formais sobre aspectos do Estado brasileiro como o clientelismo e o corporativismo estatais, bem como em transformações recentes como a privatização do Estado.

Marques (1999) observou que apesar de conflituoso, o processo de fusão das três empresas públicas que deu origem à Cedae permitiu a interpenetração das redes das empresas e deu origem a uma nova rede coesa e estável, capaz de mediar a relação da organização com seu ambiente político mais amplo. Esse autor denomina como “permeabilidade estatal” a existência de formas específicas de relacionamento entre Estado e setor privado, como a ocupação de cargos eletivos e comissionados por grupos políticos polarizados, que garantem a implementação das diretrizes políticas estabelecidas pelo poder institucional. Além disso, considera que,

“ao contrário do que tem sido preconizado por uma parte significativa da literatura, a prevalência de padrões de relacionamento individual como base da estruturação do setor estatal no Brasil não é um resquício do atraso em meio ao moderno que deveria ser superado, mas faz parte das características da própria constituição do Estado brasileiro, e dessa forma deve ser encarado” (MARQUES, 1999, p. 63).

Com o debate trazido por Marques (1999), polemiza-se a discussão em torno da abordagem institucional do Estado, sob o ponto de vista do autor irrestrita aos aspectos determinísticos das instituições sobre comportamentos, e ampliada a uma abordagem constitutiva relacional⁶. Deste modo, a ação estatal, como as políticas públicas, tema tratado a seguir e objeto de análise deste trabalho, é permeada por relações entre Estado, sociedade e mercado, o que enriquece o aporte teórico para a análise a ser desenvolvida adiante.

⁶ A abordagem relacional busca investigar a interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores de tais agentes (MARQUES, 1999).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 O Debate Conceitual e a Prática Brasileira

A política pública, enquanto área de conhecimento nasceu nos EUA dando ênfase aos estudos sobre a ação dos governos, rompendo a tradição européia de estudos que se concentravam, sobretudo, na análise do Estado e suas instituições (SOUZA, 2006).

Inicialmente, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato da atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesses para sua elaboração. Em um segundo momento, a partir da década de 1950, passou-se à consideração das próprias políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos distintos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos (FARIA, 2003).

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Para Rua (1997), as políticas públicas envolvem atividade política. Política, para a autora, mais que a simples resolução de conflitos, refere-se às relações de poder produtoras de procedimentos formais e informais para a gestão pacífica dos bens públicos. As políticas públicas, segundo Rua (1997), resultam do processamento, pelo sistema político, de *inputs* ambientais e *withinputs* (demandas do próprio sistema político), sendo que tanto os *inputs* como os *withinputs* expressam demandas (serviços, participação) ou suporte (regulamentos, tributos).

Souza (2006), em sua revisão de literatura sobre o tema, apresenta os conceitos de alguns autores, quais sejam: Mead (1995) a define como um campo

dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (2009, p. 1) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Segundo Frey (1999), a ciência política apresenta diferentes abordagens no que se refere ao estudo das políticas públicas. Uma delas, clássica, questiona qual seria a ordem política correta, o que seria um bom governo, e qual o melhor Estado para atender a sociedade. Outra se refere às forças políticas envolvidas no processo decisório. Ainda, pode-se interessar pelos resultados produzidos por determinado sistema político, que consiste na avaliação das estratégias selecionadas para a resolução dos problemas.

Antes de tratar deste debate, é necessário explicitar alguns conceitos. Na ciência política, o termo *política* pode ser empregado de três formas diferentes, conforme os termos em língua inglesa, e pode denominar as instituições políticas (*polity*), os processos políticos (*politics*), ou os conteúdos das políticas (*policy*). Essa diferenciação pode-se mostrar proveitosa por um lado, mas não se deve esquecer que são interdependentes e se influenciam mutuamente. Os estudos de análise política tendem a distinguir tais concepções entre variáveis dependentes e independentes, deste modo, enquanto uns buscam investigar como determinada política setorial conduz à transformação de arranjos institucionais, outros investigam o modo como novos atores políticos reestruturam processos políticos.

Um autor que busca justamente a interseção entre essas diversas concepções de política é Hecló (1978 *apud* FREY, 1999) ao elaborar o conceito de *policy networks*, que seriam redes sociais suficientemente regulares para o surgimento e manutenção de valores comuns e confiança, baseada na

distribuição de papéis organizacionais, para a implementação de determinada política. Essa concepção enfatiza os processos políticos de negociação, elaboração e implementação de políticas, por meio de estruturas horizontais e comunicativas, retirando o controle de procedimentos formais ou institucionais do campo político. Essas *policy networks* ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, enquanto os processos prescritos pelas constituições perdem a influência na determinação dos conteúdos das políticas (FREY, 1999).

Uma abordagem menos estável dos processos decisórios do sistema político é concebida por Lowi (1964), a *policy arena*. Ela parte do pressuposto de que os custos e ganhos que as pessoas esperam de medidas políticas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. Tais processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política podem ser distinguidos conforme o caráter das políticas, se distributivas, redistributivas ou regulatórias. As políticas distributivas apresentam baixo grau de conflito nos processos políticos, pois beneficiam um grande número de destinatários e parecem distribuir vantagens e não acarretam custos. Já as políticas redistributivas são orientadas para o conflito, uma vez que o objetivo é o desvio consciente de recursos ou direitos para grupos específicos. Quanto às políticas regulatórias, os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar de acordo com a configuração específica das políticas, pois podem ter efeitos sobre grupos ou toda a população.

Apesar da possibilidade de modificações no processo de elaboração das políticas, presente tanto na concepção de Hecló como de Lowi, os processos político-administrativos de resolução de problemas têm caráter dinâmico, por isso, o *policy cycle* subdivide o agir público em fases parciais e sequenciais (FREY, 1999). Segundo Howlett e Ramesh (1995) são cinco os estágios do *policy cycle*: a definição da agenda, a formulação da política, a tomada de

decisão, a implementação, e a avaliação. Esses estágios são apresentados por Frey (1999) como:

- Definição da agenda: decide se um tema deve ser inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior. Segundo Frey (1999), neste estágio é pelo menos conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos.
- Formulação da política: consiste no processo de definição, consideração e aceitação ou rejeição de opções pelos formuladores. Para Frey (1999, p.13), em regra geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado já anteriormente entre os atores políticos mais relevantes, e decisões “verdadeiras” sobre várias alternativas de ação são raras exceções.
- Tomada de decisão: refere-se à escolha entre as alternativas geradas durante o estágio de formulação em face aos seus efeitos sobre os problemas estimados. Esta tomada de decisão não é apenas um processo técnico, mas político, pois as decisões criarão “vencedores” e “perdedores”, ao manterem ou modificarem o *status quo*. São modelos de tomada de decisão: o modelo racional, que lista todas as alternativas estratégicas e conseqüências significantes para a escolha dos meios mais eficientes e menos onerosos para atingir os objetivos políticos; o modelo incremental, para o qual as decisões muitas vezes são tomadas representando o que é politicamente factível ao invés do que é desejável, devido a limitações de análise às alternativas e conseqüências conhecidas, ou de custos de reformulação ou revisão; o modelo lata de lixo (garbage can), que sugere que tomadas de decisão ótimas consistiriam de uma busca rápida de alternativas, adotando-se

aquela que se mostra mais promissora.

- Implementação: é o estágio pelo qual programas e políticas são realizados, o que denota a transposição dos planos em prática. Frey (1999) salienta que frequentemente os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação, os chamados “déficits de implementação”, que podem ter causas diversas.
- Avaliação: processo de descoberta sobre uma política pública em ação, os meios empregados e os objetivos perseguidos e alcançados. Caso os objetivos tenham sido alcançados, pode-se levar ou à suspensão ou ao fim do “*policy cycle*”, ou no caso contrário, à iniciação de um novo “*policy cycle*”, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior.

Na prática, afirma Frey (1999), os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa seqüência de passos do modelo de *policy cycle*, especialmente os programas políticos mais complexos que se baseiam em processos de reações mútuas e interações permanentes. Tal fato não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação destes processos, mas sublinha o seu caráter de tipo idealizador enquanto instrumento de análise.

No Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados apenas recentemente. Nestes estudos, enfatizou-se, por um lado, a análise das estruturas e instituições e, por outro lado, a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais (FREY, 1999). Estes estudos, segundo Frey (1999), foram embasados em teorizações elaboradas em países desenvolvidos, ajustadas às particularidades das democracias recentes da América Latina. O autor defende,

contudo, o ajuste de todo o conjunto de instrumentos de análise de políticas públicas ao contexto peculiar das sociedades em desenvolvimento.

Frey (1999), então, tece suas considerações sobre a peculiaridade do contexto brasileiro para a análise das políticas públicas. Para esse autor, depois dos 20 anos de regime militar, o país está vivenciando, em relação às estruturas institucionais e aos processos políticos, um período extremamente dinâmico e agitado de sua história, sendo que nem o arcabouço institucional, nem a rede dos relevantes atores políticos ou os padrões de conduta político-administrativa chegaram a se consolidar sob as novas condições democráticas. Este sistema político ainda não consolidado faz do objeto de investigação do pesquisador de políticas públicas sujeito a um processo permanente de transformação, diferentemente de países institucional e politicamente consolidados.

Assim, mudanças, muitas vezes repentinas e radicais, dos rumos políticos nos governos ocorrem tanto em períodos de transição como no decorrer das gestões, bem como no seio das próprias instituições políticas e da *policy network*. Deste modo, para o estudo das políticas no Brasil “é preciso constatar que a multiplicidade, a volatilidade e inconstância dos arranjos institucionais e dos processos políticos dificultam chegar a afirmações com um grau de generalização maior” (FREY, 1999, p. 26).

Melo (1996) também se dedica a analisar a prática brasileira. Esse autor busca identificar a evolução da agenda pública do Brasil moderno e identifica “sete vidas” nessa trajetória. Reconstitui a agenda subdividindo-a em períodos organizados por um princípio e um efeito esperado, correspondentes a cada período. A síntese segue no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 Evolução da agenda pública brasileira

PERÍODO	PRINCÍPIO ORGANIZADOR	EFEITO ESPERADO
PRIMEIRA ERA VARGAS (1930-1945)	Integração social e <i>nation building</i>	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional para incorporação dos novos atores à arena política.
POPULISMO (1945-1960)	Ampliação da participação	Submeter as políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca.
CRISE DO POPULISMO (1960-1964)	Redistribuição	Expansão do aparato das políticas; reformas de base para desenvolvimento social e da estagnação; “socialismo ou subdesenvolvimento”.
AUTORITARISMO BUROCRÁTICO (1964-1967) 1967-1973	Modernização conservadora Crescimento sem redistribuição	Submeter as políticas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão empresarial sobre a provisão de bens e serviços; desenvolvimento social como <i>trickle down</i> do crescimento.
DISTENÇÃO E TRANSIÇÃO (1974-1984)	“Redistribution with Growth” (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza no debate público.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.
NOVA REPÚBLICA	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenhar políticas mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas;.
COLLOR	Cesarismo reformista; reformas como imperativos de “governabilidade”	Reestrutururação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas: focalização, seletividade e redefinição do <i>mix</i> público-privado .
GOVERNO FHC	Instituir a Boa Governança; primado da pobreza no debate público.	Focalização e redefinição do <i>mix</i> público-privado das políticas; restaurar as bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.

Fonte: Reproduzido de Melo (1996).

Como apresenta Melo (1996), em conformidade com a defesa de Frey (1999), o contexto das políticas públicas no Brasil é bastante instável. É possível questionar inclusive se as diversas políticas setoriais obedeceriam aos mesmos princípios e efeitos apontados por Melo (1996) em cada período.

Para tratar mais propriamente das metodologias de formulação, análise e avaliação segue-se à seção seguinte.

4.2 Metodologias de Formulação, Análise e Avaliação

Segundo Lobato (2006), são basicamente três as grandes matrizes teóricas sob as quais pode ser apreendido o processo de formulação de políticas públicas: a pluralista, a neocorporativista e a marxista. Tal enquadramento das políticas públicas obedece ao posicionamento do próprio Estado ante a relação sociedade-Estado.

A matriz pluralista de políticas públicas tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos. A forma de intermediação desses interesses, com vistas a impedir o excesso de poder político pelos detentores de maior poder econômico, seria o processo eleitoral (LOBATO, 2006).

Para os teóricos do pluralismo, o equilíbrio entre forças opostas, garantidor de uma sociedade livre, no que tange às políticas públicas, ocorreria assim como no mercado econômico. Pela inexistência de um poder monolítico, o equilíbrio seria dado pela competição plural, garantia de acesso de todos à vida política. Os pluralistas não acreditam, ou o fazem secundariamente, na existência de um interesse geral, que na teoria liberal clássica, da qual descendem, seria representado por um Estado neutro e imparcial (LOBATO, 2006).

Muitas críticas incidem sobre as teorias pluralistas, como o reconhecimento de desequilíbrios de poder entre os grupos ou a impossibilidade de constatação da uniformidade e racionalidade da ação governamental, expressa pelas políticas públicas.

A matriz neocorporativista surge principalmente de tais críticas ao pluralismo e da análise dos modelos de relacionamento político adotados pelas democracias do *Welfare State*. Nessa, o consenso pela necessidade da intervenção estatal importou em uma relação mais estreita entre a esfera pública e a privada. O corporativismo seria um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado (LOBATO, 2006).

Assim como o marxismo, a matriz neocorporativista identifica a contradição de classes no capitalismo como origem dos conflitos, mas, de forma diferente daquele, acredita na possibilidade de superação dessa contradição, de forma pacífica e democrática. Através da institucionalização de grupos, sindicatos, corporações, partidos, esses se tornam co-responsáveis pela elaboração da política, possibilitando agregar demandas difusas e permitindo uma visão intersetorial das mesmas. Segundo Lobato (2006), seria possível, ainda, distinguir o corporativismo societal do estatal. Enquanto o primeiro relaciona-se a democracias com sistemas eleitorais partidários abertos e competitivos, o segundo designaria formações com rigorosa centralização burocrática e sistemas partidário e eleitoral fracos ou inexistentes. A autora aponta que as formas de relacionamento político brasileiras nos aproximaram mais do último modelo.

Já a terceira matriz, a marxista, tem procurado avançar na compreensão do campo de formulação de políticas públicas, principalmente através do aprofundamento da análise do Estado capitalista, buscando superar a visão clássica em que esse representaria exclusivamente os interesses da classe

dominante. A partir do tratamento das características estruturais do capitalismo, juntamente com as características históricas de seu desenvolvimento em diferentes formações sociais, foi possível identificar diversos padrões de relacionamento Estado-sociedade. No entanto, o que antes simplificava a compreensão da intervenção estatal à determinação dos interesses de classe no conjunto da dinâmica social, passou a tomar o papel inverso, qual seja, a busca pelo relacionamento entre desenvolvimento histórico-estrutural e processos políticos concretos e específicos (LOBATO, 2006).

Para os países capitalistas de industrialização retardatária (Brasil e diversos países da América Latina), a formulação de políticas públicas tem outros complicadores que não apenas os conflitos de classes como aponta Lobato (2006, p. 298), “a ausência quase total, com breves interregnos, de sistemas representativos legítimos; a exclusão de amplos setores sociais do processo político; e um tratamento variante entre a cooptação dominadora e a coerção estrita sobre os setores populares”, que evidenciariam uma fácil identificação dos setores dirigentes e dominantes do Estado. Contudo, para essa autora, a presença absoluta do Estado sobre a sociedade não impediu que suas demandas fossem consideradas. Ela questiona, porém, se essas formas plurais se institucionalizam (legitimam) na sociedade civil pela negação do Estado em considerar suas demandas ou por considerá-las na forma de cooptação, mas com esse mesmo Estado como principal interlocutor.

Hodiernamente, uma variedade de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação (SOUZA, 2006). Faria

(2003) menciona cinco grandes vertentes analíticas⁷ na subárea das políticas públicas, quais sejam: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento.

Dye (2009), por sua vez, também identifica algumas metodologias possíveis no estudo das políticas públicas, como o institucionalismo, o racionalismo, o incrementalismo, o pluralismo, o elitismo, a teoria dos jogos, a escolha pública e o processo político. Cada uma dessas metodologias de análise oferece uma forma distinta de pensar as políticas e sugere algumas causas e conseqüências gerais das políticas públicas, por isso podem ser importantes para identificar, simplificar e clarificar aspectos relevantes.

O institucionalismo reconhece as políticas públicas como *outputs* institucionais, pois são as instituições governamentais, como o congresso, a presidência, os tribunais, as burocracias, os estados e municípios, as responsáveis por determinar e implementar as políticas públicas. O processo político entende que as políticas são resultado de alguns modelos de atividades, os processos, sendo eles: a identificação de problemas, a elaboração da agenda, a formulação, a legitimação, a implementação e a avaliação (DYE, 2009). O racionalismo argumenta que uma política racional busca atingir um ganho social máximo, de modo que os ganhos sejam os maiores possíveis pelo menor custo possível. O incrementalismo defende que, por razões de tempo, informação e custos, a identificação e reformulação de políticas públicas constantemente é impraticável, por isso, os governos buscam continuar atividades de governos passados adicionando-lhes apenas modificações incrementais. O pluralismo propõe que as interações entre grupos é o fato central da política, sendo que tais

⁷ O autor não distingue cada uma delas no referido texto.

grupos, organizados formal ou informalmente, pressionam suas demandas sobre o governo. O elitismo entende que as políticas públicas expressam as preferências e valores de uma elite governante que controla a opinião pública, pois esta seria composta por pessoas apáticas e mal informadas. Na teoria da escolha pública os indivíduos buscam maximizar seus benefícios pessoais, mas ao acordarem (contrato) entre si, eles podem mutuamente beneficiar-se pela tomada de decisão coletiva. A teoria dos jogos pressupõe a participação de atores racionais que fazem escolhas, mas o resultado dessas escolhas depende das escolhas feitas por outros atores, assim, os jogadores precisam ajustar sua conduta não apenas conforme seus desejos, mas também de acordo com a expectativa de ação alheia (DYE, 2009).

Essas vertentes de análise de políticas públicas nos remetem ao tema da avaliação de tais políticas, pois a análise de políticas públicas é uma das formas de avaliações possíveis (ARRETCHE, 1998). A avaliação não constitui um exercício formal “desinteressado”, envolve um julgamento, a atribuição de um valor, envolve analisá-la a partir de uma concepção de justiça (explícita ou implícita) (ARRETCHE, 1998; MELO, 1996). Para Melo (1996), a avaliação está ancorada em valores e noções que fornecem os “termos do debate” sobre as políticas, delimitando e circunscrevendo a agenda pública em um determinado momento.

Qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe distintos instrumentos de operação e, conseqüentemente, abordagens e conclusões de diferentes naturezas (ARRETCHE, 1998). A autora distingue as abordagens avaliativas em: *avaliação política, análise de políticas públicas, e avaliação de uma dada política*.

A *avaliação política* seria a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política pública. Assim, pode-se ressaltar o caráter político do processo decisório que determinou sua adoção ou os valores e

critérios políticos explícitos ou implícitos. Deste modo, a avaliação política prescinde do exame da operacinalidade ou da implementação da política ou programa em análise. Ela se restringe a examinar os fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados possíveis (ARRETCHE, 1998).

Por *análise de políticas públicas* Arretche (1998) compreende o exame da engenharia institucional e da constituição da política ou programa. As políticas públicas podem ser formuladas e implementadas de diversas formas, deste modo, a análise dessas políticas busca reconstituir suas características, de modo a apreênde-las em um todo compreensível⁸.

Já a *avaliação de políticas públicas* consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e um resultado, ou ainda, que na ausência deste programa não teríamos tal resultado.

Desta forma, analisar as políticas públicas sob a ótica da teoria institucional poderá trazer novas contribuições a esta área temática, assunto que será tratado a seguir.

4.3 Desafios da Institucionalização

De modo a possibilitar a compreensão dos desafios que se apresentam à institucionalização de políticas públicas, analisar-se-ão alguns trabalhos que se dedicaram a estudar o processo de (des)institucionalização de algumas políticas públicas brasileiras.

Inicialmente, Arretche (2004) argumenta que, dependendo do modo

⁸ A autora esclarece que qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade, pois, na verdade, a ação pública seria caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas.

como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal, bem como da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo, a concentração da capacidade de coordenar políticas nacionais pode variar entre os Estados federativos.

Para essa autora, Estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tais Estados (federativos) tenderiam ainda a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, a existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório implicaria que, em Estados federativos, as políticas nacionais tenderiam a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

Arretche (2004) defende, contudo, que a concentração da autoridade política pode variar entre as políticas setoriais, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental. Ao analisar as políticas sociais, observou que as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação dessas políticas, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário.

Schiochet (2009) analisa a trajetória da institucionalização das políticas de economia solidária no Brasil. Tendo ressurgido, no Brasil, na década de 1980, como resposta dos trabalhadores à crise social provocada pela estagnação econômica, ganha visibilidade na década seguinte quando se insere no debate acerca das potencialidades transformadoras no contexto das lutas populares.

A agenda política foi sustentada por práticas concretas: trabalhadores desempregados organizaram-se coletiva e autogestionariamente, agricultores

familiares e assentados de reforma agrária organizaram-se em cooperativas de produção ou crédito, catadores de materiais recicláveis organizaram sua atividade de coleta e reciclagem por meio de associações ou cooperativas. Ou seja, são estratégias próprias da sociedade civil.

Com a chegada ao poder de “forças democrático-populares”, a economia solidária passou a ser incorporada na agenda dos governos, sendo, a partir de então, implementados os primeiros programas e ações governamentais de apoio à economia solidária (SCHIOCHET, 2009). Esse autor salienta que a economia solidária entrou na agenda das políticas governamentais a partir da perspectiva da empregabilidade, via programas de geração de trabalho e renda.

O processo de institucionalização da política de economia solidária ocorreu, segundo Schiochet (2009), a partir de um amplo “experimentalismo” de políticas de apoio à economia solidária. Esse experimentalismo foi tomando corpo e maior organicidade com a disposição dos gestores para a troca de informações e experiências. Neste sentido, a constituição da Rede de Gestores destas políticas permitiu um salto de qualidade para o debate e as práticas das agora denominadas “políticas públicas de economia solidária”. Isto porque a iniciativa dos gestores de dialogarem entre si, trocarem experiências, saber o que estava sendo implementado nos municípios e estados e realizar avaliações críticas foi consolidando uma compreensão de que havia unidade na diversidade (SCHIOCHET, 2009).

Contrariamente ao demonstrado por Schiochet quanto às políticas públicas de economia solidária, Layrargues (2002), ao analisar a conjuntura da institucionalização da Política Nacional de Educação Ambiental, diagnostica alguns elementos que apontam para a precocidade da institucionalização de tal política: (a) ausência de oposição política à Lei nº 9.795/99; (b) ausência de uma base social profissional minimamente articulada em torno de uma comunidade de educadores ambientais; (c) inexistência de um corpo teórico estruturado a

respeito da educação ambiental; (d) indefinição de um campo político-ideológico estabelecido em torno dos modelos pedagógicos possíveis. Devido a tais elementos, o autor questiona:

“existe de fato um consenso universal a respeito da importância dessa lei ou essa lei veio ao mundo antes do surgimento de forças sociais contrárias à tendência hegemônica definidora dos objetivos e estratégias da educação ambiental? Para que serve uma política pública que não necessita estabelecer os parâmetros normativos previamente definidos consensualmente em debates e negociações políticas? Afinal de contas, qual é a necessidade de uma legislação que determine os parâmetros de execução da educação ambiental no país, se o rumo apontado aparentemente não implica em qualquer possibilidade de restrição ou ameaça para qualquer sujeito/instituição social?” (LAYRARGUES 2002, p.2)

Finalmente, Nabuco (2007) constata a (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. A autora discute os principais programas que visavam promover o desenvolvimento regional, reduzir as desigualdades espaciais, ampliar a integração nacional, desconcentrar o desenvolvimento econômico e corrigir os desequilíbrios setoriais e sociais. Seu argumento é que o novo municipalismo que emerge no contexto global neoliberal representa avanços em termos de políticas sociais locais, porém vem impedindo a emergência de articulações “supra-locais”, a exemplo da gestão metropolitana.

No que tange ao turismo, Silveira, Paixão e Cobos (2006) argumentam que a evolução das políticas públicas do turismo brasileiro vem sendo marcada por alterações abruptas de direcionamento, conduzidas pelo próprio cenário da política nacional. A descontinuidade nas ações do Governo Federal é notável seja pela mudança de governos, seja na linha filosófico-partidária.

Para um panorama das políticas de turismo no Brasil segue capítulo 5.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

5.1 O Debate Conceitual e o Processo Histórico

Este trabalho se baseará no conceito de turismo adotado pela Organização Mundial do Turismo – OMT, desenvolvido por Oscar de La Torre (1992, p. 92):

O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem de seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural.

Por política de turismo, Beni (2001, p.77) entende que:

“é a espinha dorsal do ‘formular’ (planejamento), do ‘pensar’ (plano), do ‘fazer’ (projetos, programas), do ‘executar’ (preservação, conservação, utilização e resignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do ‘reprogramar’ (estratégia) e do ‘fomentar’ (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais”.

Todavia, a definição de política de turismo adotada neste trabalho é a de Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p.294), por incorporar desde estratégias até regulamentações e por considerar decisões coletivas e individuais, segue:

“Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivas 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 dentro de uma destinação.”

São funções das políticas de turismo apontadas Solha (2004):

- Definir os termos em que as operações turísticas devem funcionar, determinando o produto, a imagem e o tipo de turista desejado;
- Facilitar a discussão e o consenso sobre os objetivos a serem atingidos;
- Proteger os interesses da sociedade;
- Permitir interfaces com outros setores.

Os primeiros sinais de participação do Estado brasileiro na atividade turística coincidem com maior intervenção deste na economia, na década de 30. Em 1939 é criada a Divisão de Turismo, considerada o primeiro organismo oficial de turismo da administração pública federal com atribuições de superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo. Com a queda do Estado Novo extingue-se a Divisão de Turismo juntamente com o Departamento de Informações da qual fazia parte (DIAS, 2003).

Em 1958 é criada a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur) com atribuições tais como: desenvolvimento do turismo interno e externo, padronização de informações e registro de viajantes, meios de hospedagem e transportes, promoção e estímulo dos planos, criação e ampliação de serviços e instalações nas zonas turísticas, e a realização de inventários das áreas de interesse turístico (DIAS, 2003).

Mais tarde, em 1991, foi criado o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, com a finalidade de “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo”, é criado. Esta Política, regulamentada pelo decreto 448, de 14 de fevereiro de 1992, era baseada na “prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e a valorização do homem como

destinatário final do desenvolvimento turístico” (DIAS, 2003, p. 134).

Beni (2006) apresenta o resultado de uma pesquisa realizada desde fins da década de 1980 que teve como objetivo analisar o desempenho do sistema nacional de turismo instituído na administração pública. O autor constata uma grande variabilidade da gestão do turismo pelos vários setores da administração pública, como demonstrado sucintamente no Quadro 3 abaixo:

Quadro 3 Marcos da ação governamental no turismo

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1937-1945	- Proteção de bens históricos e artísticos nacionais. - Fiscalização de agências e venda de passagens.
1946-1958	Ministério da Justiça e Negócios Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - Intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção do espaço. - Início do planejamento do turismo em nível nacional (Combratur)
1959-1962	- Subordinação direta à presidência da República (Combratur)
1963-1966	Ministério da Indústria e Comércio (Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio). - Modernização e expansão do aparelho administrativo do Estado e sua correspondência com os diversos níveis da federação, tendo como marca a hierarquização/centralização dessa estrutura. - Ação mais rígida de controle. - Criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do Contur – Conselho Nacional de Turismo - Definição da Política Nacional de Turismo
1971	- Criação de incentivos fiscais como o Fungetur – Fundo Geral do Turismo (Decreto-lei n. 1.191, de 27 de outubro).
1973	- Disposição sobre zonas prioritários para o desenvolvimento do turismo (Decreto-lei n. 71.791 de 1977)

Quadro 3 “Continua...”

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1977	<ul style="list-style-type: none"> - Lei n. 6.505 de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização). - Lei n. 6.513 (cria áreas e locais de interesse turístico) de 20 de dezembro de 1977.
1985-88	<ul style="list-style-type: none"> - Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas. - Criação do programas “Passaporte Brasil” para a promoção do turismo interno. - Estímulo à criação de albergues. - Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas. - Lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro. - O turismo é citado na Constituição brasileira em seu art. 180, no qual se atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais.
1992	<p>Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revitalização do Fungetur e dos incentivos fiscais do setor. - Apresentação do Plantur – Plano Nacional de Turismo - Criação do Prodetur – NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
1993-1994	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação do Prodetur – NE. - Lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. - Incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo por meio do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo.

Quadro 3 “Conclusão”

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1996-2002	<p>Ministério do Esporte e Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apresentação de nova Política Nacional de Turismo para o períodos de 1996-1999, contendo dez objetivos estratégicos, entre os quais se destacam a descentralização, “conscientização” e articulação intra e extragovernamental. - Instalação dos comitês “Visit Brazil”, maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior, bem como promoção da pesca esportiva e do ecoturismo. - Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com nacional de bandeira internacional pela costa brasileira).
2003-2005	<p>Ministério do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do Ministério do Turismo com incorporação da EMBRATUR e nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infra-estrutura turística). - Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo. - Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007). - Implantação do Programa de Regionalização Turística “Roteiros do Brasil”: - Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo. - Assinatura de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil.

Fonte: Reproduzido de Beni (2006).

Essa inconsistência de vínculo dos órgãos oficiais de turismo, afirma Beni (2006), também se reproduziu, em maior ou menor escala, nos estados e municípios, que, igualmente, vivenciaram numerosas concepções, extinções e recriações de organismos direcionados à atividade turística. Destaca-se, ainda, que o setor de turismo nunca esteve entre as prioridades das políticas públicas nos três níveis de governo. Frequentemente, o órgão público de turismo tem servido de moeda de troca nas composições políticas da base de apoio do Legislativo ao Executivo.

Este cenário também contribuiu para a:

- Descontinuidade de gestão;
- Inexistência de diretrizes e macroindicações claras, objetivas e reproduzíveis em todos os níveis para os atores públicos e privados e comunidades, o que resultava na dificuldade de participação dos níveis regionais e locais, bem como de iniciativa privada e da sociedade civil no processo de planejamento e desenvolvimento sustentável do turismo.

A ausência de uma orientação maior que indicasse explicitamente objetivos, metas, prioridades e metodologia na elaboração de projetos e programas, bem como a não integração de tais políticas com outras políticas setoriais eram desacertos recorrentes das políticas de turismo no Brasil.

Beni (2006) considerou haver uma crença de que o planejamento e a coordenação da política de turismo deveriam ser centralizados em uma cúpula do setor, reservando-se aos estados e municípios a execução de planos e programas. Conseqüentemente, as políticas públicas de turismo traduziam a visão de alguns poucos e ressentiam-se da não participação de representantes regionais e locais, bem como da iniciativa privada e da sociedade civil no processo de definição e elaboração de diretrizes políticas para a adoção de novos paradigmas.

A criação do Ministério do Turismo, já no governo Lula, em 2003, apresentou-se com o propósito de enfrentar, na área de turismo, o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa. São atribuições do Ministério: a política nacional de desenvolvimento do turismo; a promoção do turismo interno e externo; o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas; o planejamento, coordenação e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo (DIAS, 2003).

A missão instituída para o Ministério é promover o desenvolvimento do

turismo como agente de transformação, fonte de riqueza econômica e de desenvolvimento social, por meio da qualidade e competitividade de sua infraestrutura e da promoção comercial do produto turístico brasileiro no mercado nacional.

O Ministério do Turismo se orientou inicialmente pelas diretrizes definidas no *Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes, metas e programas 2003/2007*, elaborado para assumir um modelo de gestão pública que integrasse as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas escalas territoriais e de gestão do país, alcançando todas as regiões brasileiras e todos os atores representativos do turismo, de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros (PNT 2003-2007).

Atualmente, o *Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão 2007/2010*, tem como objetivos gerais o desenvolvimento do produto turístico brasileiro com qualidade, promover o turismo como um fator de inclusão social e fomentar a competitividade do produto no mercado nacional e internacional (PNT 2007-2010). O Plano visa ser um instrumento de planejamento e gestão que coloca o turismo como indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no país. Seu objetivo é transformar a atividade em um importante mecanismo indutor da inclusão social. Por inclusão entendem-se duas vias: a da produção, por meio da criação de novos postos de trabalho, ocupação e renda, e da do consumo, com a absorção de novos turistas no mercado interno.

Este Plano também traduz as contribuições do turismo ao Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 - PAC, alinhando as suas respectivas ações, sendo parte deste. O PAC objetiva gerar riqueza para todos e não apenas lucro para poucos, e considera os investimentos em obras de infra-estrutura

instrumentos de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país. O programa estrutura seis grupos de ações, relacionadas a(o): (1) infra-estrutura, (2) estímulo ao crédito e ao financiamento, (3) a melhoria do ambiente de investimentos, (4) a desoneração e administração tributária, (5) a medidas fiscais de longo prazo, e (6) a consistência fiscal (PNT 2007/2010).

5.2 A Prática Internacional

Como observa Sola (1996), no contexto mundial, o desenvolvimento de políticas de turismo para a pura promoção do turismo vem cedendo lugar às políticas voltadas para o desenvolvimento de produtos diversos com o objetivo de manter a competitividade. Essa mudança de orientação dos governos deveu-se, segundo esse autor, à mudança na própria natureza do setor turístico, seu afastamento do turismo de massa para uma maior segmentação de mercado, o uso de novas tecnologias, a diferenciação de produtos e adoção de novos estilos de gestão, que exigiram dos governos uma mudança na substância das políticas públicas de turismo.

As mudanças sociais que ocorreram nas décadas de 1930 e 1940 foram as causas subjacentes do surgimento de novas formas de turismo, denominadas por Sola (1996) como turismo de massa ou turismo fordista. No pós-guerra, o setor de turismo começa a oferecer férias padronizadas, cujas motivações eram muito simples: a procura de sol e praia, em uma atmosfera moderadamente exótica e por um bom preço. O paradigma da produção em massa no setor industrial foi imitado no turismo: pacotes rígidos foram criados, com significativa economia de escala, oferecidos aos turistas com baixas e não muito variadas expectativas, era, portanto, muito fácil alcançar a satisfação dos consumidores com baixo custo. Ainda, os avanços tecnológicos no transporte de passageiros e das comunicações tornaram possível a criação de mercados de

massa de natureza internacional em várias regiões do mundo, particularmente na Europa e América do Norte. Outros fatores, tais como o baixo preço de combustível, o aumento do rendimento disponível e a remuneração das férias, e uma maior predisposição social para as viagens, também estimularam a procura mundial por turismo e viagens. Também a gestão do turismo foi bastante similar em ambos os continentes, com base em marketing de serviços de turismo idênticos para indiferenciados grupos de consumidores.

Na década de 1980, no entanto, assiste-se a uma grande mudança no paradigma de funcionamento do setor de turismo. Uma “Nova Era” do turismo é caracterizada, conforme Sola (1996), principalmente, pela “supersegmentação” da demanda, pela necessidade de flexibilidade da oferta e distribuição, por buscar alcançar rentabilidade através de economias sistêmicas em vez de economias de escala. O novo paradigma deve permitir que o setor de turismo ofereça produtos adaptados às demandas cada vez mais complexas e diversificadas, sendo tão competitivo quanto os antigos produtos padronizados.

Neste sentido, afirma Sola (1996), o conteúdo das políticas de turismo tem variado muito ao longo dos anos. Uma primeira geração de políticas de turismo, que abrange as primeiras décadas da era fordista do turismo, é caracterizada pelo objetivo, implícito ou explícito, de estimular o turismo de massa a partir de um ponto de vista quantitativo. Nesta primeira fase, as políticas são formuladas para aumentar o número de visitantes e maximizar o total das receitas do turismo, a fim de contribuir para a estabilidade da balança de pagamentos, a melhoria dos níveis de renda e criação de empregos; em suma, o ‘desenvolvimento’ econômico do país.

As dificuldades econômicas que começaram a aparecer em 1970 e no início da década de 1980, quando o turismo foi marcado por sucessivas fases de recessão e crescimento, pavimentaram o caminho para uma segunda geração de políticas de turismo (SOLA, 1996). Nesta geração, os impactos sociais,

econômicos e ambientais da atividade turística são mais bem compreendidos, e os instrumentos jurídicos, econômicos e financeiros são utilizados na tentativa de redefinir o objetivo de aumentar a contribuição do turismo para o bem-estar dos residentes. Esta fase é marcada por uma preocupação crescente no que diz respeito a fazer a política setorial do turismo congruente com as políticas econômicas gerais. No entanto, o surgimento de um novo paradigma em meados da década de 1980 mudou o padrão de ações do governo no que tange ao turismo (SOLA, 1996).

A competitividade da terceira geração de políticas de turismo tornou-se foco das estratégias do turismo, e o objetivo das políticas de turismo se volta para a criação e manutenção de uma estrutura turística competitiva. Tal competitividade é entendida como a capacidade de gerar lucros superiores aos benefícios normais de forma sustentável. Requer a implementação de metodologias orientadas para atingir a qualidade nos serviços turísticos e fazê-los de forma eficiente (SOLA, 1996).

Sola (1996, p. 409) apresenta esquematicamente as fases do desenvolvimento das políticas públicas observadas no contexto mundial, principalmente em áreas como a Europa e a América do Norte, como segue na Figura 1:

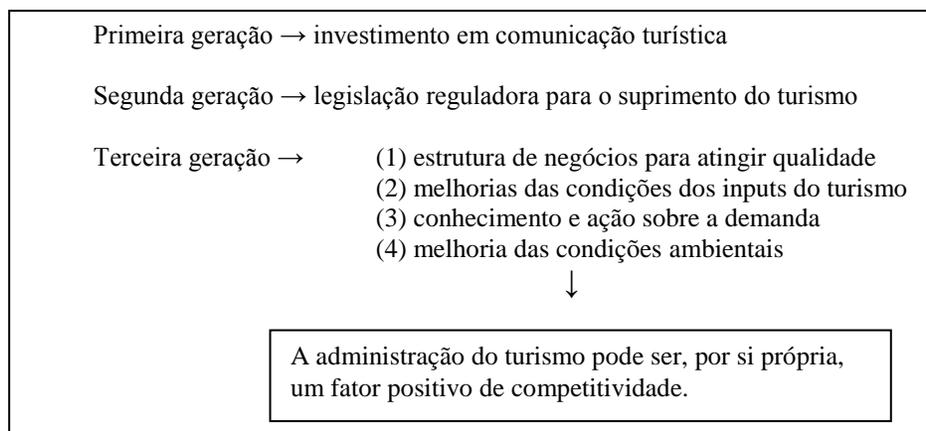


Figura 1 Evolução das políticas de turismo no mundo
Fonte: Sola (1996, p.409).

Deste modo, percebe-se que, para esse autor, uma consequência deste novo modelo de políticas públicas de turismo é o crescimento da convicção de que o modelo organizacional de governo constitui-se um fator chave a ser considerado para a competitividade de empresas e regiões turísticas.

Krutwyscho e Bramwell (2010), diferentemente, consideram que a adoção de análises centradas no Estado, concentradas na tomada de decisão no interior do contexto organizacional do Estado, deveria ceder lugar ao relacionamento entre os processos do Estado e um amplo contexto social, mais propriamente à relação entre eles. Estes autores entendem que as políticas públicas devem envolver relações entre as intenções do governo e a tensão e negociação entre os atores envolvidos por essas políticas.

Alguns obstáculos podem ocorrer caso não sejam observados tais relacionamentos para a elaboração ou implementação de políticas públicas de turismo, salienta Dredge (2006), como a falta de um planejamento, entusiasmo limitado dos atores com relação ao longo prazo, falta de integração entre as prioridades das políticas regionais e nacionais, foco no curto prazo e em questões econômicas ao invés do longo prazo e das questões sociais e

ambientais.

Para Dredge (2006), o aumento do interesse pelas relações entre governo, empresas e sociedade civil, ocorrido na última década, é decorrente das mudanças nas estruturas de governo e do deslocamento em direção à governança. Tal fato alimentou o interesse crescente pelas redes, o que originou na literatura sobre turismo duas correntes emergentes principais. Em primeiro lugar, desenhadas nos estudos organizacionais, as redes fornecem um enquadramento útil para a compreensão e evolução das redes de negócios, bem como dos produtos e oportunidades por elas desenvolvidas. A segunda corrente é derivada da literatura de análise política, onde as redes são vistas como um canal importante para gestão das relações público-privadas e o entendimento das estruturas de governança do turismo. Tais aplicações podem oferecer importantes bases para o entendimento de como as relações interorganizacionais são formadas e geridas, assim como os agrupamentos e a complementaridade entre os atores do grupo pode ser maximizada.

Tendo em vista essas breves considerações sobre a prática internacional, mais como contextualização do cenário que se quer analisar, segue-se então para a apresentação de práticas atuais relevantes no que tange às políticas públicas de turismo no Brasil.

5.3 A Prática Brasileira

O planejamento governamental do turismo no Brasil nunca foi uma tradição, não ao menos até o início dos anos 1990 (CRUZ, 2006). Cruz identifica dois momentos distintos no decorrer da história das políticas públicas de turismo brasileiras, cujo marco divisor localiza-se no final dos anos 1980, em que ocorrem, sob alguns aspectos (infra-estrutura, escala e gestão, por exemplo), mudanças significativas na condução das ações públicas federais voltadas ao

setor de turismo. Ao analisar tais mudanças, a autora afirma que são mudanças paradigmáticas das orientações das políticas, que espelham os contextos sociais, históricos, políticos e econômicos de que fazem parte.

Assim como Cruz (2006), Endres (2008) argumenta que apesar da presença do turismo na agenda governamental desde a década de 1930, somente nos anos 1990 a ação dos governos sobre a atividade torna-se evidente, principalmente com a adoção, em 1994, do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Observa-se desde a criação de tal programa forte esforço do governo federal em enfatizar a atividade como fator de desenvolvimento local.

Outra importante política destinada a este fim é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT, que tem como meta integrar o país no mercado turístico internacional (ENDRES, 2008). Endres (2008), ao analisar tais programas no âmbito dos estados do Pará e da Paraíba, levanta dois cenários relativos ao alcance dos objetivos de desenvolvimento para as regiões. O primeiro cenário, considera a autora, é mais pessimista, pois embora esses programas se orientem por princípios de descentralização e por mecanismos participativos, os comitês e conselhos formados para facilitar as relações entre Estado, mercado e sociedade atuam em termos de uma colaboração com o Estado, sujeitos às regras de operação do governo. A constituição das redes, exigida pelos programas para sua consecução, pouco se caracteriza como fruto da demanda dos atores envolvidos com a atividade, e por isso, confiança, parceria ou comprometimento estão pouco presentes nas arenas institucionalizadas.

Por outro lado, assumindo um cenário mais otimista, tais redes formalizadas potencialmente são capazes de estimular os grupos locais a se organizarem e, desta forma, produzirem capital social que incida sobre o desenvolvimento local.

Outro marco da política de turismo recente no Brasil é o Plano Nacional do Turismo 2003/2007 – PNT 2003/2007. Para Sansolo e Cruz (2003), os objetivos gerais do Plano denotam claramente seu enfoque econômico. Sendo esses objetivos gerais desenvolver o "produto turístico brasileiro" e estimular a facilitação de seu consumo, o discurso público privilegia a abordagem do turismo como negócio.

Esse histórico intervencionista recente na atividade turística deve ser analisado, como sugere Cruz (2006), com base em sua construção econômica, social e política contextual. Para isso, este trabalho passa a analisar as políticas públicas de turismo brasileiras sob dois aspectos: 1) o arranjo institucional que a delinea, e 2) as características que definem seu formato. Tal análise é elaborada no capítulo que segue após a metodologia.

6 METODOLOGIA

6.1 Contextualização Paradigmática da Pesquisa

Epistemologicamente, a realidade foi entendida como uma construção social, na qual o homem é um criador de significados (BERGER; LUCKMANN, 2004). Deste modo, buscou-se entender como a realidade é socialmente criada.

Nas ciências sociais, assim como nas ciências sociais aplicadas, como é o caso da administração, o objeto de estudo é o ser humano e suas relações com e no mundo. Para explicar as peculiaridades decorrentes de tal fato há três paradigmas básicos, consenso, conflito e interpretativo. Alencar (1999) argumenta que o paradigma do consenso entende que valores, culturas e normas formam as estruturas sociais e determinam o comportamento das pessoas, garantindo a ordem social. No paradigma do conflito, tais conceitos passam a integrar a noção de superestrutura, assumindo uma conotação diferente, pois,

para essa abordagem o que se entende por ordem social pode ser interpretado como dominação. Para a abordagem interpretativa, valores e demais elementos não-materiais da cultura servem como padrões de referência para o indivíduo interpretar o mundo e planejar suas ações.

Este trabalho insere-se paradigmaticamente na abordagem interpretativa, pois a ênfase será dada ao nível micro de análise da vida social, nos modos pelos quais os indivíduos são capazes de interagirem uns com os outros, ao invés de concentrar a atenção no nível macro, nos modos pelos quais a estrutura da sociedade influencia o comportamento dos indivíduos (ALENCAR, 1999). Deste modo, a sociedade é entendida como o resultado final da interação humana, não sua causa.

A pesquisa é de caráter qualitativo. Segundo Malhotra (2004, p. 155) a pesquisa qualitativa é uma “metodologia de pesquisa não-estruturada e exploratória baseada em pequenas amostras que proporciona percepções e compreensão do contexto do problema”. Caracteriza-se pela utilização de vários tipos de métodos como, por exemplo, a semiótica, a análise do discurso, a análise de conteúdo, a história oral, o método biográfico (ou história de vida), a análise de narrativas, o estudo de caso, observação participante, análise de documentos, dentre outros.

Segundo Denzin e Lincoln (1994), na pesquisa qualitativa o pesquisador tem a liberdade de escolher, combinar até criar as práticas e métodos de pesquisa que se adéquem de maneira mais pertinente ao objeto e ao contexto que se deseja estudar, sendo aquele, portanto, um “*bricoleur*”. Assim, visto que esta estratégia de pesquisa contribui para a compreensão da realidade em profundidade como processos socialmente construídos, considera-se que a mesma seja pertinente a este estudo.

Para Goldenberg (2002), a principal diferença entre o método de pesquisa qualitativo e o quantitativo reside no fato de que a primeira abordagem

(qualitativa) propicia a compreensão de um fenômeno em profundidade, ao passo que a segunda busca estabelecer leis e regras universais, formando parâmetros para generalizar as formas de conhecimento. Chizzotti (2003) complementa ao apontar que a pesquisa qualitativa implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair desse convívio significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível e, então, o autor interpreta e traduz em um texto com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa. É importante ressaltar que a pesquisa qualitativa não necessariamente se opõe à quantitativa, pelo contrário, elas podem e devem ser complementares (TRIVIÑOS, 1987; GOLDENBERG, 2002).

A pesquisa qualitativa recobre, hoje, um campo transdisciplinar, envolvendo as ciências humanas e sociais, assumindo tradições ou multiparadigmas de análise, derivadas do positivismo, da fenomenologia, da hermenêutica, do marxismo, da teoria crítica e do construtivismo, e adotando multimétodos de investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, e enfim, procurando tanto encontrar o sentido desse fenômeno quando interpretar o significado que as pessoas dão a eles (CHIZOTTI, 2003).

Como defende Godoy (1995), embora não haja uma forte tradição qualitativa no campo da administração de empresas, é possível perceber, a partir da década de 1970, um crescente aumento de interesse por essa abordagem.

6.2 Procedimentos Operacionais

Este trabalho foi realizado em duas etapas, para alcance dos dois objetivos específicos propostos. Para análise do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no Brasil, considerou-se necessário considerar aspectos regulativos, de modo a reconhecer como o Estado pretende que a

atividade turística se torne uma prática no Brasil; bem como aspectos cognitivos, ou seja, se, e como, são legitimadas e quais os significados atribuídos às políticas públicas de turismo brasileiras. Para a concretização da primeira etapa, optou-se pela reconstituição e análise da agenda pública de turismo brasileira, para isso utilizou-se a análise de documentos. Já na segunda parte, que tem como objetivo analisar como ocorre o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo de alcance nacional no nível municipal, optou-se pela entrevista em profundidade. Para a segunda etapa, optou-se, como referência teórica, pela vertente neo-institucionalista da teoria institucional, segundo a qual indivíduos e grupos atribuem significados⁹ às ações recorrentes. Como resultados possíveis, esperava-se conseguir apontar se tal processo ocorreria de forma regulativa, por via da própria legislação do setor; ou cognitiva, pela construção social e compartilhamento de significados.

Para a concretização da primeira etapa do estudo, optou-se por seguir o roteiro abaixo:

1. Identificar as principais políticas públicas de turismo no Brasil;
2. Identificar e analisar os principais meios utilizados por tais políticas para a institucionalização da atividade. Para isso buscou-se:
 - a. o arranjo institucional de referência, definido por:
 1. Posição dos órgãos de turismo na estrutura organizacional do Estado;
 2. Proponente;

⁹ Por *significado*, entende-se, como Taylor (1979) *apud* Alencar (1999), um conceito que articula um indivíduo a uma coisa (objeto de significação) que se encontra num contexto. Partindo-se das considerações de Taylor (1979), assume-se que significado refere-se às qualidades que o ator social (individual ou coletivo) percebe nos objetos que compõem a situação em que atua. Sendo assim, pretende-se associar as políticas públicas de turismo a situações nas quais se inserem os atores alvo deste trabalho, de modo a verificar as qualidades/características que estes atores atribuem a tais políticas.

3. Recursos, definidos em termos de crédito suplementar¹⁰.
 - b. as características que as constituem, quais sejam:
 1. Objetivos;
 2. Efeitos esperados.
3. De posse de tal análise, reconstituir a agenda das políticas públicas de turismo, definindo o princípio organizador de cada período, bem como os efeitos esperados com a ação pública;

Para Pimentel (2001), estudos baseados em documentos como material primordial, sejam revisões bibliográficas, sejam pesquisas historiográficas, extraem deles a análise, organizando-os e interpretando-os segundo os objetivos da investigação proposta.

De acordo com Ball (2001), textos de política não estão enclausurados em seus significados; estes nem sempre estão fixados ou são claros. Ademais, a tentativa de “transportar” os significados de uma arena política para outra está sujeita a equívocos de interpretação e contestação (BOWE; BALL, 1992). Esses equívocos são, muitas vezes, intrínsecos ao próprio processo de leitura e interpretação dos textos, uma vez que a relação entre o leitor e o texto situa-se num *continuum* entre interpretação ativa e recepção passiva; os textos têm ainda propriedades que permitem a interpretação criativa, em maior ou menor extensão (SHIROMA, CAMPOS; GARCIA, 2005). As múltiplas leituras pelos textos admitidas, as diferentes interpretações e reinterpretações de que são objeto podem provocar a contestação de seus significados e resultados.

¹⁰ Essa opção foi tomada devido ao fato de que nos períodos iniciais do estudo não foi encontrada na legislação analisada menção à destinação dos recursos, fato que impossibilitou a comparação com períodos posteriores, sendo tomados para análise, por isso, os recursos em forma de crédito suplementar, recorrentes durante todo o período de estudo.

As estratégias de persuasão do leitor, presentes nas “narrativas” que constituem os textos, precisam ser consideradas nas análises. Mesmo a investigação qualitativa não deve prescindir da análise de aspectos internos ao texto como o uso recorrente de determinadas palavras-chave.

Termos como individualismo, escolha, diversidade, competição, forças de mercado, excelência, oportunidade, modernização, eficiência, autonomia responsável, descentralização, apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários da comunidade, cada vez mais presentes nos documentos oficiais, evidenciam, por exemplo, a penetração da ideologia do gerencialismo¹¹ na política (BOWE; BALL, 1992).

Outro mecanismo discursivo largamente utilizado nos textos oficiais é a metáfora. Recorrendo aos discursos da mecânica, da medicina ou da biologia, os formuladores encontram aí rico arsenal léxico para justificar as proposições apresentadas. Ao analisar a política educacional, Richards e Rodgers (2001) analisam termos como treinar os professores, habilidades, caixa de ferramentas, equipar os professores, habilidade, ferramentas, linguagem de complexidade técnica, e filiam-nos ao campo de conhecimento da mecânica, ao passo que outros, como inputs, outputs, recursos, unidades, materiais, produtos, expressam a forma reificada com que o discurso gerencial aborda processos, relações e sujeitos em contextos educativos.

Já na segunda parte do trabalho, recorre-se ao estudo de caso como método de análise empírica, uma vez que o objetivo é analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no nível municipal. Por terem histórias de vida e experiências mais ou menos distintas, estarem inseridos numa estrutura social e terem interesses diversos, os atores sociais envolvidos numa mesma situação podem ser diferentes. Assim, vários fatores podem

¹¹ O tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a administração pública foi chamada administração pública gerencial.

influenciar o modo como um ator ou categorias de atores interpretam a realidade em que vivem (ALENCAR, 1999). Deste modo, a compreensão do processo de significação dos atores sociais deverá adotar a perspectiva daqueles que desenvolvem as ações, isto é, os próprios atores.

Para Yin (2001), o estudo de caso é um estudo de natureza empírica que investiga um determinado fenômeno, geralmente contemporâneo, dentro de um contexto real de vida. Para consecução desta parte do trabalho foram selecionados dois municípios mineiros, Tiradentes e São João Del Rei. Ambos são alvos de projetos do Ministério do Turismo. O primeiro é um dos quatro municípios mineiros considerados pelo Ministério do Turismo como Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, assim como Ouro Preto, Diamantina e Belo Horizonte. O segundo, por ser parte do projeto Destinos Referência em Segmentos Turísticos, é referência no segmento de Estudos e Intercâmbio. Por terem formação histórica, urbana e social semelhantes, vinculada ao ciclo do ouro, e por sua vinculação política como distrito e sede municipal, a seleção destes municípios visou possibilitar a identificação de semelhanças e divergências nos processos de institucionalização das políticas públicas de turismo dos municípios, de modo que se pudesse reconhecer como diferentes atores interpretam e constroem a realidade.

Para a coleta dos dados foi utilizado um roteiro semi-estruturado de entrevistas. Este roteiro é formado por questões abertas, padronizadas, mas que permitem a cada entrevistado responder à sua maneira. A escolha desse método deve-se ao fato de que proporciona não só a identificação de problemas na perspectiva do depoente, mas uma série de informações que refletem o modo como o entrevistado articula diferentes objetos de orientação que o levam a atribuir a algo o significado de problema (ALENCAR, 1999).

Os obstáculos e as causas apontados permitem identificar:

- Em que nível eles se encontram (local, regional);

- A sua natureza (associados a ações de pessoa no nível local, regional);
- Se são de natureza cultural, estrutural, política, econômica.

As possíveis soluções podem também ajudar a identificar:

- Como são estabelecidas entre os níveis local e regional;
- A capacidade de articulação dos grupos locais;
- Se dependem de ações externas.

Para a coleta de dados foram usados bloco de anotações e gravador, que segundo Triviños (1987), é fundamental, uma vez que ao se considerar só as anotações do pesquisador pode-se incorrer no risco de restringir ou generalizar informações que talvez sejam importantes para a pesquisa. Com a utilização destes equipamentos tem-se o enunciado completo da entrevista, podendo ser usado inclusive para esclarecer pontos obscuros, eventuais dúvidas, e até mesmo comprovar afirmações feitas pelos entrevistados (TRIVIÑOS, 1987).

A população, ou agregado de elementos que compartilham características comuns, foi composta por organizações públicas, privadas e da sociedade civil, compostas por atores locais, dentre elas órgãos públicos, executivos e legislativos, locais e regionais; associações de empresários, produtores e comerciantes; e associações comunitárias, de classe ou organizações não-governamentais (ONGs). A amostra é não probabilística, já que a generalização dos resultados não constitui uma questão central, e do tipo por julgamento, quando a amostra é selecionada pelo pesquisador, uma vez que se optou por selecionar organizações públicas, privadas e da sociedade civil, no intuito de representar os diversos setores envolvidos com a atividades turística nos municípios. Buscou-se equilibrar as opiniões dos setores, selecionando-se o mesmo número de entrevistados em cada setor. Em São João del Rei foram

identificadas¹² 6 organizações de caráter público possível ou diretamente envolvidas com a atividade turística, dentre as quais associações regionais de municípios; entidades de proteção do patrimônio cultural; científicas; conselhos; e secretarias; sendo selecionadas para a pesquisa 3 dessas organizações (50%). Já as organizações da sociedade, identificaram-se 11 delas, como associações comunitárias; associações científicas; e associações culturais; dentre elas 3 foram selecionadas (27,27%). Quanto às organizações da iniciativa privada, 5 organizações foram identificadas, nas quais se incluem associações de produtores; e prestadores de serviços; sendo selecionadas para o estudo 3 delas (60%). Já em Tiradentes, foram identificadas 5 entidades públicas direta ou indiretamente envolvidas com a atividade turísticas, como conselhos; secretarias; grupos gestores; associações regionais de municípios; e entidades de proteção do patrimônio cultural; delas foram selecionadas 2 (40%) para o estudo. Relativas à sociedade, encontraram-se 4 organizações, tais como associações comunitárias; científicas; de classe; e culturais; das quais foram selecionadas 2 (50%). Quanto às organizações da iniciativa privada, foram identificadas 3 organizações, dentre elas associações de produtores; e de prestadores de serviços, destas selecionaram-se para o estudo 2 (66,66%).

Para a construção das análises, optou-se por utilizar como referência os teóricos do novo institucionalismo. Esta nova abordagem da teoria ampliou a visão de ambiente, e passou a considerar elementos cognitivos e simbólicos. Para entendimento do posicionamento teórico aqui assumido, construiu-se a Figura 2 abaixo. Nele, o novo institucionalismo é associado quadrante em que o indivíduo, cognitivamente, é tomado como mantenedor e (re)construtor da ordem social.

¹² Dados do site www.saojoaodelreitransparente.com.br, criado e mantido pela ONG Atitude Cultural.

Mudança	
Indivíduo (cognição)	Estrutura (ambiente)
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> Novo Institucionalismo </div>	
Zucker (1977) Meyer e Rowan (1983) DiMaggio e Powell (1983) Machado-da-Silva <i>et al.</i> (2003) Berger e Luckmann (2004) Carvalho, Vieira e Goulart (2005)	Roland (2004) March e Olsen (2008) Durkheim (2009[1898]) Hughes (1936) Selznick (1971) Douglas (1998)
Manutenção	

Figura 2 Localização epistemológica da perspectiva institucional adotada
 Fonte: Elaborada com base em Burrell e Morgan (1979).

Diante de tal posicionamento teórico, elaboraram-se as categorias de análise. Tais categorias foram extraídas das discussões teóricas que embasam este trabalho, e serviram de referência para a formatação do roteiro de entrevistas, como se vê adiante. A seleção das categorias objetivou possibilitar o reconhecimento de um processo de institucionalização das políticas públicas de turismo tanto regulativa (nível geral), como cognitivamente (nível específico), com o intuito de tentar identificar os principais meios de institucionalização das políticas públicas de turismo nos municípios, e assim atingir o segundo objetivo específico deste trabalho. A seleção das categorias objetivou dar um sentido de gradação ao processo de institucionalização, como se vê na Figura 3 a seguir, apesar de não se pretender enclausurar tal processo às categorias aqui utilizadas ou à gradação para este trabalho proposta. Apenas pretende-se demonstrar como foi construído o raciocínio de seleção das categorias de análise e de montagem do roteiro de entrevistas, de modo que fosse possível estabelecer condições, ou estágios, ao processo de institucionalização, e possivelmente identificá-los empiricamente.



Figura 3 Proposição de condições (ou estágios) da institucionalização

A institucionalização por aspectos regulativos, por via de regras e normas, segundo Berger e Luckmann (2004), parte da repetição, ou permanência, de ações regulativas. Autores como Machado da Silva *et al.* (2003) e Zucker (1977) consideram que para que regras e normas se institucionalizem é preciso que haja conformidade a elas, que sejam aceitas como tais. Outros autores (DIMAGGIO; POWELL, 1983; CARVALHO, VIEIRA; GOULART, 2005; MEYER; ROWAN, 1977; MACHADO-DASILVA *et al.*, 2003) ressaltam não apenas a necessidade de aceitação, mas de legitimidade, de aceitação genuína e coerente aos valores dos sujeitos.

Já sob aspectos cognitivos, DiMaggio e Powell (1983) argumentam que o processo de institucionalização é composto de quatro partes. Eles partem da ampliação do grau de informação disponível no campo para dar início ao processo de institucionalização, devido ao acesso e sensibilização dos sujeitos para a temática. Outra parte, a interação, ou ação conjunta, possibilita a troca de influências e valores no campo, e passa a ocorrer quando os sujeitos se interessam por dada temática. As coalizões, ainda segundo DiMaggio e Powell (1983), surgem quando os sujeitos formam alianças, ou acordos, relativos a certa questão. A formação de uma consciência mútua, argumentam DiMaggio e Powell (1983), emerge quando passam a ser compartilhados conhecimentos, valores e normatizações entre sujeitos no campo. Ainda, defendemos que o

processo de institucionalização sob o aspecto cognitivo pode se estender para além da formação de uma consciência comum. Esta, por possibilitar o reconhecimento de conhecimentos, normas e valores comuns, geraria interpretações, entendimentos, semelhantes sobre uma questão (BERGER; LUCKMANN, 2004), e esses entendimentos comuns, potencialmente, podem conferir um sentido às “coisas”, que passariam a assumir um significado. Para Carvalho, Vieira e Goulart (2005), assim como para Berger e Luckmann (2004), isto ocorre à medida que as ações se repetem.

Deste modo, percebe-se uma gradação no sentido de uma iniciação com certa temática, sua assimilação no campo, até, finalmente, assumir significados similares entre os atores. As categorias, os respectivos autores que lhes serviram de referência, e as questões do roteiro de entrevistas obedeceu à construção do Quadro 4 adiante.

Quadro 4 Elaboração de categorias e questões para análise da institucionalização das políticas públicas de turismo em municípios

Nível geral – elementos reguladores e normativos			
Autor referência	Categoria	O que quero saber	Para que servirá
Berger e Luckmann (2004)	Repetição	Por que motivo o turismo se estabeleceu no município?	Analisar a relação entre a manutenção da atividade turística e a legislação do setor.
		E hoje, porque o turismo se mantém na cidade?	
		Você acha que as leis de turismo são aplicadas no município? Quais, como e por quê?	
Machado da Silva <i>et al.</i> (2003)	Conformidade	Você conhece a legislação de turismo?	Identificar o reconhecimento e a adequação às normas.
		Para desenvolver suas atividades você precisou se adequar à legislação do setor? Como?	

Quadro 4 “Continua...”

Nível geral – elementos reguladores e normativos			
Autor referência	Categoria	O que quero saber	Para que servirá
Zucker (1977)		Com a adequação à legislação você espera obter algum benefício, como reconhecimento, apoio ou recursos?	
DiMaggio e Powell (1983)	Legitimidade	Você acha a legislação do setor importante? Por quê?	Identificar a avaliação, aceitabilidade e apoio à regulação.
Machado da Silva <i>et al.</i> (2003)			
Meyer e Rowan (1977)		Você considera que a gestão pública do turismo na cidade conta com apoio da sociedade? Por quê?	
Carvalho, Vieira, Goulart, (2005)			
Nível imediato – elementos cognitivos e interpretativos			
Autor referência	Categoria	O que quero saber	Para que servirá
DiMaggio e Powell (1983)	Informação	Você procura se manter informado sobre o turismo na cidade? Como e por quê?	Identificar se e como os atores buscam informações sobre turismo no município e região.
DiMaggio e Powell (1983)	Interação	Quais são os principais interessados no turismo no município?	Identificar a existência e o padrão das interações entre os atores.
		Você considera que há interações entre os envolvidos com o turismo na cidade (poder público, empresários, comunidade)? Como você avalia essas interações?	

Quadro 4 “Conclusão”

Nível imediato – elementos cognitivos e interpretativos			
Autor referência	Categoria	O que quero saber	Para que servirá
DiMaggio e Powell (1983)	Coalizão	Você percebe a formação de grupos para a gestão do turismo na cidade?	Identificar a existência de grupos e seus interesses na gestão do turismo.
		Quem participa desses grupos e quais seus objetivos?	
DiMaggio e Powell (1983)	Consciência mútua	Você procurar participar de reuniões ou encontros, formais ou informais, para discutir sobre turismo?	Avaliar se e como os conhecimentos são compartilhados entre os atores.
		As informações e conhecimentos adquiridos sobre o turismo te ajudam a tomar decisões?	
Berger e Luckmann (2004)	Interpretação	Quais são suas impressões sobre a legislação de turismo?	Avaliar as impressões dos atores quanto aos aspectos regulativos e práticos da atividade turística.
		Quais são suas impressões sobre o turismo no município?	
Carvalho, Vieira, Goulart (2005)	Significado	Qual sua expectativa quanto ao turismo no município?	Identificar as características que os atores percebem do turismo nos municípios.
Berger e Luckmann (2004)		Você acredita que os demais envolvidos têm a mesma expectativa? Por quê?	
		Você acredita que estão sendo tomadas as iniciativas para alcance dessas expectativas? Como?	

A divisão do roteiro de entrevistas em duas partes, o nível geral e o nível imediato, deve-se à proposição de Scott (1987) *apud* Carvalho, Vieira e Goulart (2005), de que o ambiente institucional deve ser visto em diferentes níveis, o geral e o imediato, pois estes níveis apresentam características particulares que afetam de maneira diversa o próprio processo de institucionalização. No nível geral prevalecem regras e normas compartilhadas globalmente que afetam

genericamente um dado conjunto de organizações (SCOTT, 1987 *apud* CARVALHO, VIEIRA; GOULART, 2005). Assim, a adesão às normas define padrões de comportamento, o que explica a homogeneização de formas organizativas apesar das distâncias, idades, tamanho ou complexidade. Por isso, seria possível encontrar padrões organizativos que se assemelham nos dois municípios estudados, uma vez que a legislação federal se impõe da mesma forma sobre ambos. No nível imediato, aspectos como dependência, poder e política predominam sobre regras e normas, afetando as capacidades gerenciais das organizações (SCOTT, 1987 *apud* CARVALHO, VIEIRA; GOULART, 2005). Neste nível, seria possível encontrar aspectos que diferenciem os municípios, pois os arranjos institucionais então passam a ser analisados não apenas sob o ponto de vista generalista da legislação vigente sobre ambos e passa a considerar aspectos específicos do arranjo institucional local.

Para a análise dos elementos reguladores e normativos que compõem este nível geral do ambiente institucional do turismo nos municípios foram utilizadas três categorias, selecionadas a partir dos apontamentos de autores utilizados para a construção deste trabalho. A primeira categoria é a *repetição*, utilizada com base em Berger e Luckmann (2004), que definem a institucionalização como o processo pelo qual as ações se repetem ao longo do tempo e assumem significados similares entre os atores. Para verificar se e como as regras e normas de turismo têm caráter permanente nos municípios, foram elaboradas três perguntas que serviram para possibilitar a análise da relação entre a manutenção da atividade turística e a legislação do setor, são elas:

1. Por que motivo o turismo se estabeleceu no município?
2. E hoje, porque o turismo se mantém na cidade?
3. Você acha que as leis de turismo são aplicadas no município?
Quais, como e por quê?

A segunda categoria de análise deste nível é a *conformidade*, pois segundo Machado da Silva *et al.* (2003) a institucionalização representa um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas. De modo a verificar a conformidade às normas foram elaboradas três questões que serviram para identificar o reconhecimento e adequação às normas, as questões são:

4. Você conhece a legislação de turismo?
5. Para desenvolver suas atividades você precisou se adequar à legislação do setor? Como?
6. Com a adequação à legislação você espera obter algum benefício, como reconhecimento, apoio ou recursos?

A última categoria no nível geral é a *legitimidade*. Para Machado-da-Silva *et al.* (2003) a institucionalização representa um processo condicionado pela lógica da conformidade às normas socialmente aceitas, sendo imperativa a legitimidade para as entidades sociais; já para Meyer e Rowan (1977) as organizações conformam-se a um conjunto de crenças institucionalizadas porque elas são recompensadas ao fazerem isso pelo aumento da legitimidade, recursos e capacidades de sobrevivência; segundo DiMaggio e Powell (1983), a adoção pelas organizações de linhas de ação anteriormente definidas e racionalizadas na sociedade com o intuito de obter legitimidade ocorre em conformidade a processos isomórficos coercitivos, normativos ou miméticos. Assim sendo, buscou-se reconhecer a legitimidade das regras e normas de turismo vigentes sobre os municípios estudados por duas questões que possibilitaram a avaliação das normas, sua aceitabilidade e apoio, sendo:

7. Você acha a legislação do setor importante? Por quê?
8. Você considera que a gestão pública do turismo na cidade conta com apoio da sociedade? Por quê?

Para a percepção de um processo de institucionalização no nível imediato, foram elaboradas seis categorias que visam possibilitar a compreensão dos aspectos locais determinantes do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo nos municípios, não somente aspectos regulativos, mas normativos e cognitivos. As quatro primeiras categorias, *informação*, *interação*, *coalizão* e *consciência mútua*, devem-se às idéias de DiMaggio e Powell (1983, p.148), que considera que o processo de definição institucional, ou “estruturação”, consiste de quatro partes: “1. um aumento do grau de interação entre as organizações do campo; 2. o surgimento de estruturas interorganizacionais de dominação bem definidas e padrões de coalizão; 3. um aumento na carga de informação com que as organizações em um campo têm de interar; e 4. o desenvolvimento de uma consciência mútua entre os participantes de um conjunto de organizações com a qual eles estão envolvidos numa iniciativa comum”. Com relação à *informação*, foi elaborada a seguinte questão, que serviu para identificar se e como os atores buscam informações sobre turismo, sendo elas:

9. Você procura se manter informado sobre o turismo na cidade?
Como e por quê?

Já relativo à *interação*, duas questões foram construídas, que serviram para identificar a existência e o padrão das interações entre os atores, que são:

10. Quais são os principais interessados no turismo no município?
11. Você considera que há interações entre os envolvidos com o turismo na cidade (poder público, empresários, comunidade)?
Como você avalia essas interações?

Com relação à *coalizão*, também foram elaboradas duas questões, no intuito de identificar a existência de grupos e seus interesses na gestão do turismo, quais sejam:

12. Você percebe a formação de grupos para a gestão do turismo na cidade?
13. Quem participa desses grupos e quais seus objetivos?

Quanto à *consciência mútua*, outras duas questões foram formuladas, que serviram para avaliar se e como os conhecimentos são compartilhados entre os atores, sendo:

14. Você procurar participar de reuniões ou encontros, formais ou informais, para discutir sobre turismo?
15. As informações e conhecimentos adquiridos sobre o turismo te ajudam a tomar decisões?

No que tange à categoria *interpretação*, conforme Berger e Luckmann (2004), considera-se que sempre que há uma interpretação recíproca de ações habitualizadas pelos atores ocorre institucionalização. Assim sendo, duas questões serviram para avaliar as impressões dos atores quanto aos aspectos regulativos e práticos da atividade turística, são elas:

16. Quais são suas impressões sobre a legislação de turismo?
17. Quais são suas impressões sobre o turismo no município?

Finalmente, no que se refere à categoria *significado*, para Berger e Luckmann (2004) o processo pelo qual as ações se repetem ao longo do tempo e assumem significados similares entre os atores é definido institucionalização; Carvalho, Vieira e Goulart (2005), por sua vez, consideram que os significados atribuídos pelos indivíduos à realidade em que se inserem definem estruturas e

orientam ações organizacionais, isto é, conformam o contexto institucional de referência. Então, três questões foram construídas de modo a identificar as características que os atores percebem do turismo nos municípios, essas questões são:

18. Qual sua expectativa quanto ao turismo no município?
19. Você acredita que os demais envolvidos têm a mesma expectativa? Por quê?
20. Você acredita que estão sendo tomadas as iniciativas para alcance dessas expectativas? Como?

Para a análise dos dados secundários bem como dos dados coletados em campo será utilizada a técnica de análise do conteúdo (AC), proposta por Bardin (1977). A análise do conteúdo pode ser considerada como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens” (BARDIN, 1977, *apud* TRIVIÑOS, 1987, p. 160).

Triviños (1987), ao considerar esta definição, chama a atenção para três aspectos: a) o fato de a análise do conteúdo ser o meio para se estudar comunicações entre as pessoas enfatizando o seu conteúdo; b) o fato de ser um conjunto de técnicas (como classificação, codificação e categorização), o que permite maior flexibilidade e facilita o processo de inferência dos conteúdos das mensagens; c) o fato de o processo de inferências estar necessariamente vinculado à parte objetiva da mensagem, ou seja, só se pode abstrair um determinado sentido daquele conteúdo, se o mesmo partir da enunciação do sujeito de pesquisa, ou fonte documental analisada.

Triviños considera ainda que a análise do conteúdo se estrutura

basicamente sobre três partes distintas, porém complementares: a) pré-análise, que consiste nos processos de classificação, ordenação e leitura “flutuante” de todo o material coletado, com vistas a obter um panorama geral do estudo e delimitar possíveis recortes e hipóteses de estudo; b) a descrição analítica, que começa com a delimitação do recorte a ser estudado, ainda na pré-análise, e tem o objetivo de focar o *corpus* que deverá ser estudado de modo aprofundado. Nessa fase, aplicam-se os procedimentos de codificação, classificação e categorização do material coletado, por critérios de afinidade, como por exemplo, o perfil profissional, ou a atuação profissional, entre outros; c) já a fase de interpretação corresponde à análise do material baseado na reflexão, relacionando o conteúdo manifesto do texto (enunciado explícito) com o conteúdo latente (ou implícito) a fim de descobrir as ideologias, tendências, ou fenômenos sociais expressos no material coletado.

7 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

7.1 Aspecto regulativo: agenda pública de turismo brasileira

Para construção desta seção foram selecionadas as políticas públicas nacionais que tivessem definido em seu escopo caráter interventor na atividade turística brasileira. Para a investigação dessas políticas, foi utilizado o site¹³ da Câmara dos Deputados, onde é possível fazer buscas por assunto, ano, período, número e tipo da legislação brasileira. Como resultados dessas políticas encontradas, foram analisadas 370 políticas ao longo do período compreendido entre 1930 e 2010. Tais políticas públicas selecionadas foram agrupadas em períodos, sendo eles: 1930-1945, 1946-1963, 1964-1985, 1986-1994, 1994-

¹³ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>

2002, 2003-2010, estabelecidos em conformidade com a proposição de Melo (1996). Foram identificados o tipo de cada legislação, se Decreto, Decreto-Lei, Lei, Resolução ou Medida Provisória; o assunto; o objetivo; o instrumento, se regulação, incentivo, investimento, concessão ou promoção; e os efeitos esperados, informações que estão sistematizadas no Quadro 7 (Anexo A).

De modo a possibilitar que a análise das políticas levasse em consideração seus contextos históricos, econômicos, políticos e sociais, se fez um resgate histórico das principais características de cada período mencionado, desde 1930 a 2010. De posse desses dados, partiu-se para sua análise. A presente análise baseou-se em cinco categorias, referentes ao arranjo institucional delineador das políticas e às características que as constituem. Para análise do arranjo institucional, foram utilizadas três categorias: a) posição da estrutura organizacional; b) proponente e c) recursos. Para análise do escopo das políticas utilizaram-se duas categorias: a) objetivo e b) efeitos esperados.

Adiante se vê uma breve apresentação do contexto histórico brasileiro nos períodos supracitados, seguida da análise então empreendida.

7.1.1 Contexto Histórico Brasileiro

7.1.1.1 *Era Vargas (1930-1945)*

Antes de 1929-30, e especialmente no final da década de vinte, as políticas econômicas externas brasileiras eram definidas à luz do principal objetivo de política econômica: a manutenção da renda dos cafeeiros em um nível alto e estável (FERNANDES, 1975). Para atingir esse objetivo era necessário garantir a estabilidade da taxa de câmbio, obter o influxo requerido de capitais estrangeiros e financiar a estocagem do café. A estabilidade política e econômica dependia crucialmente da manutenção de vínculos comerciais e

financeiros com a economia internacional. Com a crise de 1929, os influxos de capital e a queda do preço do café, o principal problema a ser enfrentado pelos formuladores de políticas passou a ser como obter divisas suficientes para atender aos compromissos comerciais e financeiros do Brasil (BOSCHI, 2003).

A gravidade da crise econômica foi uma razão muito importante para a queda do então presidente Washington Luis, em outubro de 1930, e sua substituição por um governo provisório sob a liderança de Getúlio Vargas. A crise de 1929 não só afetou as exportações brasileiras como abalou a política oligárquica vigente (BOSCHI, 2003).

Durante o governo Vargas, fica nítida a centralidade do poder executivo para a definição de um modelo de desenvolvimento econômico centrado no eixo urbano/industrial e marcado por forte intervencionismo estatal. Subjacente à noção de Estado, estaria a figura do poder Executivo, a partir do qual se ordenariam todas as relações, incluindo as que se estabelecem com os demais poderes, sobretudo o poder Legislativo, e as próprias relações com a sociedade (BOSCHI, 2003).

A década de 1930 é marcada por privilegiar um modelo de desenvolvimento industrial voltado à superação do atraso econômico e da implantação do corporativismo como uma forma de ordenação das relações entre público e privado (BOSCHI, 2003). Em conformidade com a perspectiva corporativista, nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado.

As medidas de centralização das ações estatais tiveram o sentido de propiciar a integração da economia nacional e regulamentar os fatores de produção. Sob a ótica do Welfare State, essa regulamentação se traduz na promulgação de leis referentes às condições de trabalho e a venda da força de trabalho (MEDEIROS, 2001). É neste período que se torna nítida a constituição

de um Welfare State no Brasil, com políticas sociais de caráter conservador.

O período do Estado Novo (1937/1945) representa a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. O caráter fortemente autoritário do Estado reprimiu a ascensão de movimentos sociais e diminuiu a autonomia das unidades estaduais ao concentrar no governo federal praticamente todo o poder decisório e administrativo.

7.1.1.2 Populismo (1945-1963)

No período compreendido entre 1945 e 1964, o Brasil viveu a fase de democracia populista de sua política. O populismo é politicamente marcado por tendências gerais de política de massa, isto é, líderes carismáticos buscando o apoio dos trabalhadores urbanos.

No plano mundial termina a 2ª Guerra (1945), o que representou para a humanidade uma nova fase nas relações internacionais, e expande-se o Plano Marshall, concebido para a reconstrução europeia no pós-guerra, a amplas regiões do mundo subdesenvolvido, consolidando deste modo, as transformações efetivadas no nível estrutural do capitalismo mundial (CRUZ, 2010). No plano nacional, os anos 40 foram marcados pelo fim da ditadura Vargas, o que levou a redemocratização institucional do País. A partir das prioridades estabelecidas pelo governo do presidente eleito Eurico Gaspar Dutra, a política econômica brasileira foi se moldando à associação com o capital financeiro internacional, consoante com o plano do pós-guerra de imposição de uma nova ordem mundial.

Com o retorno de Vargas, por meio de eleições ocorridas em outubro de 1950, a problemática nacional-desenvolvimentista é retomada, baseando-se no processo de desenvolvimento econômico ancorado, exclusivamente, nas exportações tradicionais e na substituição de importações industriais de

consumo, bem como de alguns bens duráveis de consumo e de capital. A ideologia que dava sustentação às políticas de governo revestia-se dos valores urbano-industriais, do populismo, nacionalismo e desenvolvimentismo. O populismo é marcado por três fatores primordiais: a) a massificação, provocada pela proletarização de amplas camadas de uma sociedade em desenvolvimento; b) a perda de representatividade da classe dirigente; c) a presença de um líder dotado de carisma de massas.

Com o avanço do processo de industrialização de substituição de bens intermediários, inaugura-se um novo modelo de industrialização. Baseado no aporte de recursos internacionais, esse novo modelo apresenta-se como solução alternativa de desenvolvimento econômico em meados da década de 1950, mais precisamente sob a era Juscelino Kubitschek. Para tanto, é necessário reformular o papel do Estado para dar curso às idéias desenvolvimentistas do governo respaldadas em seu Plano de Metas. A partir desse contexto, passa-se a admitir a idéia de planejamento.

Do ponto de vista dos marcos institucionais, o período 1946/1964 é marcado pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático (MEDEIROS, 2001). Nele, o autoritarismo perde espaço e o populismo permanece o traço fundamental da relação Estado-Sociedade. Para Barcellos (1983), as mudanças na economia e na política nesse período exigiram do Estado a ampliação e a rearticulação de suas funções para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país.

7.1.1.3 Ditadura Militar (1964-1985)

No âmbito da política, há que se lembrar a emergência de uma situação bastante paradoxal. Por um lado, tratava-se de um regime tipicamente militar no

sentido de que as Forças Armadas, enquanto instituição, passavam (após o golpe civil-militar que depôs João Goulart em 1964) a dirigir o país (KINZO, 2001). Tal situação necessariamente faria com que a instituição militar passasse a ser também uma arena de disputa pelo poder político, o que teria conseqüências não apenas na coesão interna da organização, mas também em toda a dinâmica política. Conflitos entre oficiais moderados e radicais permearam os 21 anos de governo militar gerando freqüente instabilidade política.

Por outro lado, tratava-se de uma situação que manteve em funcionamento os mecanismos e os procedimentos de uma democracia representativa: o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na presidência da República; permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controles de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade partidária ser drasticamente limitada.

Em síntese, era um arranjo que combinava traços característicos de um regime militar autoritário com outros típicos de um regime democrático. Este arranjo peculiar foi o responsável, em grande medida, por sucessivas crises políticas que acompanharam o regime, fazendo-o se caracterizar por fases alternadas de repressão e liberalização permeadas por crises políticas resultantes de conflitos dentro do exército e entre estes grupos e a oposição democrática (KINZO, 2001).

No Brasil os militares não inovaram em matéria de política econômica. Com exceção dos três primeiros anos de governo militar, quando todos os esforços concentraram-se no programa de estabilização para conter as altas taxas de inflação, a política econômica, durante o período militar, seguiu basicamente o mesmo modelo vigente desde o governo Vargas. O chamado “milagre brasileiro” do período 1967-73 teve como sustentáculo, por um lado, os

resultados obtidos pela política de estabilização de 1964-67 e, por outro, uma política de desenvolvimento que consolidou e intensificou o modelo de substituição de importações que reservava ao Estado um papel empreendedor ainda mais importante. Por volta de 1974, a despeito dos sinais de que o milagre havia se desfeito, observados os impactos que a crise mundial do petróleo exerceu no Brasil, o mesmo caminho continuou a ser trilhado. Uma ambiciosa política de substituição de importações de bens de capital e matérias-primas, sustentada por investimentos do setor público e por empréstimos estrangeiros, foi a estratégia seguida (CARDOSO, 1983). Certamente, esta estratégia teve êxito ao garantir altas taxas de investimento e ao fazer da experiência brasileira de regime militar-autoritário um caso de desempenho econômico bem-sucedido. Porém, foi também responsável por sérios desequilíbrios, e os problemas econômicos que haviam provocado a intervenção militar em 1964 - inflação alta e estagnação econômica - ressurgiram com ainda mais intensidade, permanecendo como pano de fundo do processo de transição política (KINZO, 2001).

7.1.1.4 Transição Democrática (1985-1994)

Um processo de democratização totalmente finalizado envolve genericamente três etapas: o início da dissolução do regime autoritário, a criação da democracia e a consolidação do novo regime (ARTURI, 2001). A longa e gradual transição no Brasil permitiu, segundo Arturi (2001), distinguir com clareza esses períodos. O primeiro vai de março de 1974 a março de 1985, e abrange os dois últimos governos militares, as presidências dos generais Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985). A segunda etapa – a construção da democracia – desenvolve-se durante o governo civil de José Sarney (1985-1990). Quanto ao processo de consolidação do novo regime democrático, uma

espécie de segunda transição, ela inicia-se com a presidência de Fernando Collor de Mello em março de 1990 (eleito por sufrágio universal e afastado do poder por um processo de *impeachment* em dezembro de 1992), e encontra-se ainda em andamento (ARTURI, 2001).

Sarney tomou posse sem um plano de governo propriamente dito e com um sério déficit em legitimidade: uma figura política marcada por anos de vínculos com os militares, que assumia o poder sem o respaldo das urnas (Sarney, vice de Tancredo Neves, assume a presidência quando da repentina doença e morte de Tancredo) e que não era das fileiras do partido que esperava desta vez governar, o PMDB. Estes fatores dificultaram sua administração, que ficou vulnerável a todos os tipos de pressão, desde as forças políticas heterogêneas que compunham seu governo até os partidos de oposição e os setores organizados da sociedade civil demandando pronta democratização em todos os sentidos do termo (KINZO, 2001).

No que tange à questão social e econômica, o caminho percorrido foi pedregoso no período que se seguiu. No plano econômico, os anos 80 foram uma “década perdida” para o país devido ao lento crescimento do PIB e a uma inflação desenfreada. Entre 1986 e 1994 o país mudou quatro vezes de moeda e teve seis experimentos em estabilização econômica, apenas o último, o Plano Real, tendo sido bem-sucedido. A sucessão de fracassos não apenas agravou a crise econômica e social, mas também comprometeu a capacidade do Estado de governar, tornando o problema da governabilidade uma realidade permanente.

No que tange à esfera política, a fase inaugurada em 1985 foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988.

Quanto à Constituição, a despeito de várias imperfeições, representou um avanço significativo. Todos os mecanismos de uma democracia representativa foram garantidos, mesmo aqueles associados à democracia direta, como o plebiscito, o referendo e o direito da população de proposição de projeto de lei. Além disso, desconcentrou-se o poder em consequência do fortalecimento do poder do Legislativo, do Judiciário e dos níveis subnacionais de governo, bem como da total liberdade de organização partidária.

A posse de Collor marcava, simbolicamente, o final de um longo e complicado processo de transição democrática. Entre os fatos marcantes que tornaram o período uma sucessão de crises econômicas e políticas, alguns merecem destaque, segundo Kinzo (2001, p. 7):

- “- as drásticas medidas econômicas do Plano Collor decretadas no dia seguinte à sua posse, que logo se mostraram ineficazes para conter a crise, levando à rápida erosão do apoio popular do primeiro presidente eleito pelo voto direto;
- *impeachment* do presidente Collor, como solução para a crise;
- ascensão à presidência do vice Itamar Franco, cuja liderança vacilante forçou o agravamento da incerteza política e econômica no país;
- eleição presidencial de 1994, que acabou se transformando num plebiscito sobre a política econômica do governo, elegendo assim Fernando Henrique Cardoso;
- sucessão de crises econômicas no mundo afora: México em 1995, Ásia em 1997, Rússia em 1998, cujo impacto no Brasil quase enterrou os esforços de estabilização do Plano Real e a popularidade de Fernando Henrique Cardoso.”

Caracteriza o período a construção de um novo federalismo no Brasil,

desenhado na década de 1980 e com reflexos ao longo dos anos 1990 (ABRUCIO, 2005). Dois fenômenos destacam-se nesse novo federalismo. Primeiro, o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, a criação de um modelo predatório e não-cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista.

Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais tinham sido marcadas pela capacidade de os estados repassarem seus custos e dívidas ao governo federal e, ainda, não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinavam contratos federativos.

É neste período de 1982 a 1994 que, pela primeira vez no Brasil, os municípios transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo *status* jurídico que os estados e a União (ABRUCIO, 2005). Não obstante essa autonomia, os governos locais respeitam uma linha hierárquica quanto à sua capacidade jurídica, e são, no mais das vezes, muito dependentes dos níveis superiores de governo no que tange às questões políticas, financeiras e administrativas.

7.1.1.5 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi marcado por duas agendas principais: a estabilização monetária e as reformas constitucionais (COUTO; ABRUCIO, 2003). Outras ações importantes levadas a cabo pelo Executivo articularam-se e entrelaçaram-se a essas duas agendas. É o caso das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados.

A estabilização monetária, promovida pelo Plano Real, veio debelar uma inflação crônica, que acometia o país desde o início dos anos de 1980. O sucesso na política antiinflacionária fez-se sentir ainda no segundo semestre de 1994,

assegurando uma vitória relativamente fácil de FHC já no primeiro turno das eleições presidenciais (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Segundo Couto e Abrucio (2003), ao longo do primeiro governo, dezesseis emendas constitucionais foram aprovadas pelo Congresso. As cinco primeiras emendas do período FHC eram todas referentes à desregulamentação dos mercados, à desestatização e à abertura econômica. Entre as dezesseis emendas constitucionais aprovadas no primeiro mandato, apenas duas se inscrevem na condição de princípio constitucional, tratando de questões relacionadas à organização política do Estado: uma que regulamenta a criação de novos municípios, e outra que permite reeleição consecutiva para os chefes do Executivo nos três níveis de governo. Fora isso, todas as demais são de alguma maneira relacionadas à viabilização da agenda de reformas do governo, seja no campo econômico em sua relação direta com o mercado (desregulamentação, abertura a capitais externos), seja na política fiscal (CPMF, FEF, Previdência), seja, ainda, em áreas relacionadas à administração ou às políticas sociais (previdência, reforma administrativa) (COUTO; ABRUCIO, 2003).

A reeleição de Fernando Henrique era um elemento importante na estratégia política do governo. No segundo mandato (1999-2002), tal prosseguimento teria condições de ganhar sinal positivo, implementando uma agenda que fosse além da política antiinflacionária e das privatizações, procurando retomar o desenvolvimento. Contudo, seu segundo governo não realizou o projeto alentado pelo presidente e pelas principais lideranças do seu partido: de mudar a bandeira política que legitimava o governo, transitando da agenda estabilizadora para a retomada do crescimento sustentado (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Três fatores prejudicaram os planos do presidente Fernando Henrique de obter melhor desempenho econômico e controlar o processo sucessório. O primeiro foi a crise energética ocorrida em 2001, que obrigou o Executivo

federal a propor medidas de racionamento, as quais reduziram consideravelmente o nível de atividade econômica. O segundo fator foi a incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior crescimento. Finalmente, o enfraquecimento das bases políticas do governo constituiu-se no último fator que inviabilizou a realização do projeto da reeleição (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, alguns mecanismos gerais adotados pelo governo federal para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização (ABRUCIO, 2005). Um deles refere-se ao fato de que o Brasil tinha iniciado o processo descentralizador antes de estabilizar a economia, o que tornou mais difícil a constituição de jogos mais coordenados e efetivos de divisão de atribuições. Ao reduzir a inflação – através da estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real -, houve um impacto positivo para a regularização dos repasses de recursos aos governos subnacionais, e isso permitiu a abertura de uma nova rodada de negociação para (re)pactuar a descentralização em diversas políticas públicas. Outro mecanismo foi a associação entre a descentralização e os objetivos de reformulação do Estado. Nesse sentido, o governo federal procurou reduzir todos os focos de criação de déficit público nos governos subnacionais. O repasse de recursos condicionado à participação e à fiscalização da sociedade local foi um terceiro mecanismo marcante do governo Fernando Henrique Cardoso. De certo modo, houve uma continuidade da estratégia já prevista pela Constituição de 1988, particularmente na criação e ampliação do escopo dos conselhos de políticas públicas (ABRUCIO, 2005).

7.1.1.6 Governo Lula (2003-2010)

A tensão entre as agendas social, externa e de recuperação do

desenvolvimento, de um lado, e o enfoque ortodoxo sobre a inflação, de outro, que destina os superávits fiscais e comerciais para financiar os juros e serviços do endividamento, constitui uma importante dimensão do governo Lula (MARTINS, 2007).

No primeiro ano do primeiro governo Lula (2003-2007) foram implementadas ações no intuito de evitar o caos econômico, conhecer a máquina governamental, avançar o máximo possível na agenda de reformas e, sobretudo, manter o índice de aprovação popular num patamar alto. O governo optou por uma política econômica ortodoxa, com vistas a estabilizar a economia e restaurar a sua credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional, dando continuidade àquela assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), em consonância com as metas acordadas com o FMI (MARTINS, 2007).

Segundo Fleury (2003, p.2, *apud* FREITAS, 2007), “sem recurso para investir em políticas públicas, o governo se dedicou a cortar gastos e aumentar as exportações, aumentando o superávit primário, em um esforço gigantesco para gerar recursos e pagar juros da dívida pública, [...] as conseqüências foram devastadoras [...]”. Desde 1994, a economia mundial retomou seu crescimento acelerado, expandindo-se, entre 1994-2005, em 2,3% a.a. per capita, nível bastante superior ao período 1974-93, quando sua expansão foi de 1,2%. Entretanto, se observarmos o desempenho do Brasil, veremos um resultado em descompasso com este ascenso. Durante o primeiro governo Lula, voltado para corrigir os desequilíbrios macroeconômicos do governo anterior através do corte da demanda agregada, a expansão per capita anual fica em 1,1%.

Apesar das semelhanças com governos anteriores, o governo do presidente Lula tomou algumas ações que representam melhorias para diferentes setores da população: a) a política externa tem adotado uma postura mais independente e ativa; b) disposição para o diálogo com os movimentos sociais;

c) a dívida externa foi reduzida; d) na agricultura, embora tenha feito uma clara opção pelo agronegócio, não deixa de dar apoio significativo para a agricultura familiar; e) aumento real do salário mínimo, sendo o maior poder de compra dos últimos 24 anos (FREITAS, 2007).

Para Druck e Filgueiras (2007), a política social focalizada praticada pelo governo Lula, de combate à pobreza, nasce e se articula umbilicalmente às reformas liberais e tem por função compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal periférico e suas políticas econômicas, baixo crescimento econômico, pobreza, elevadas taxas de desemprego, baixos rendimentos, enfim, um processo generalizado de precarização do trabalho.

7.1.2 Arranjo Institucional

7.1.2.1 *Posição na estrutura organizacional*

Por posição na estrutura organizacional entende-se a disposição dos órgãos de gestão do turismo na organização dos governos brasileiros. É notável uma inconsistência institucional dos órgãos de turismo brasileiros no período de 1930 a 2010. O primeiro órgão criado para promover e coordenar o desenvolvimento do turismo é a Divisão de Turismo, que nasce no Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República no ano de 1939. Os órgãos estaduais também criados com esta finalidade, em 1940, são submetidos ao Departamento Nacional de Imprensa e Propaganda perdendo então autonomia de gestão. Em 1945 é extinta o DNIP bem como a Divisão de Turismo. O então criado Departamento Nacional de Informações assume as tarefas de organizar, promover e fiscalizar serviços de turismo interno e externo, contudo, tal Departamento não possui uma secretaria ou divisão destinada a tal

fim.

Apenas em 1958 é instituída a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) vinculada diretamente à Presidência da República com atribuições de coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo. O efeito esperado com a criação do órgão é possibilitar e facilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do país.

Em 1961 é criada a Divisão de Turismo e Certames vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, um ano antes da extinção da Combratur, em 1962, mas também é extinto cinco anos depois de sua criação (1967). Mas é a partir do Decreto-Lei 55/66 que o turismo institui-se legalmente com a Política Nacional de Turismo, que visava integrar diretrizes e normas para o planejamento do desenvolvimento do turismo. Essa política estava associada à dinamização do turismo enquanto atividade econômica, e deveria adaptar-se às necessidades de desenvolvimento econômico que se vislumbrava no período. O mesmo Decreto-Lei criou ainda o Conselho Nacional de Turismo (CNT) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). O Conselho era o órgão responsável por formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo e à Empresa Brasileira de Turismo cabia executar as diretrizes desta Política, ambos os órgãos pertenciam à organização do Ministério da Indústria e do Comércio. Para coordenar as ações de todos os organismos que tratam de turismo, é instituído em 1967 o Sistema Nacional de Turismo, que tinha como efeito esperado a coordenação das ações do CNT, da EMBRATUR e Ministérios relacionados ao setor. No mesmo ano a EMBRATUR foi vinculada à organização do Ministério da Indústria e Comércio.

No ano de 1968, outras medidas demonstraram a ascensão do turismo à agenda de políticas públicas brasileiras, como a criação da Divisão de Turismo na Comissão Coordenadora da Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores e a criação da Comissão Interministerial para Facilitação do

Transporte Aéreo Internacional.

Já em 1971, com o intuito de prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional, foi criado o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) a ser gerido pela EMBRATUR, do qual se esperava como efeito a criação e ampliação de infra-estrutura e serviços turísticos.

Em 1973, o CNT foi vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio como órgão da administração direta e a EMBRATUR passou a ser órgão da administração indireta.

Em 1983 foi criada a Comissão Permanente de Esporte e Turismo na Câmara dos Deputados, com o propósito de opinar sobre assuntos relativos a esporte, turismo e lazer. Pela primeira vez é instituída uma Comissão para o debate do turismo em âmbito legislativo.

Com a nova constituição federal, promulgada em 1988, a promoção e o incentivo do turismo foram assumidos como dever da União, estados e municípios, como fator de desenvolvimento social e econômico (art. 180). No ano de 1989, a então Comissão de Esporte e Turismo foi recomposta e instituída a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo na Câmara dos Deputados. No mesmo ano esta Comissão também foi recomposta, sendo constituída uma nova Comissão para tratar exclusivamente de assuntos relativos ao turismo, a Comissão de Turismo. No ano de 1991, a EMBRATUR foi renomeada, passando a se chamar Instituto Brasileiro de Turismo, absorvendo atribuições do Conselho Nacional de Turismo, como a formulação e coordenação da Política Nacional de Turismo. Esta Política será planejada conforme disposto no decreto 448/92.

Para cooperar com a direção da EMBRATUR na formulação da Política Nacional de Turismo foi criado o Conselho Consultivo de Turismo (1992), que visava, além disso, solucionar aspectos conjunturais públicos e privados,

facilitando assim a sua coordenação para o desenvolvimento do turismo. Neste mesmo ano de 1992, através da lei 8490/92, foi criado o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. A inserção de pauta própria do turismo neste Ministério, não mais inserida na pauta do Comércio, demonstra a relevância que o setor foi adquirindo junto à estrutura organizacional do Estado brasileiro. Ainda em 1992, foi criada a Comissão de Turismo da América do Sul no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, com o objetivo de incentivar a promoção do turismo entre os países sul-americanos e de melhor aproveitar os meios e recursos disponíveis para o desenvolvimento turístico de cada um dos países, sendo eles Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Já em 1994 foi criada a Comissão Especial de Turismo Social, junto ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, para propor ao Presidente diretrizes para uma Política Nacional de Turismo Social. Em 1999, o turismo passou a ser dirigido pelo Ministério do Esporte e Turismo. Os objetivos relativos ao turismo se mantiveram, planejar, coordenar e supervisionar os planos e programas de desenvolvimento do turismo. A EMBRATUR foi vinculada a este Ministério.

Já em 2002, além de ampliarem-se os membros do Conselho Nacional de Turismo, este assumiu novas tarefas, como estudar ações visando à democratização das atividades turísticas, zelar pela sustentabilidade ambiental, social e cultural, a defesa do consumidor e a melhoria da qualidade e produtividade turísticas. No mesmo ano, foram reorganizadas as Comissões da Câmara dos Deputados, sendo criada então a Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo. Ainda em 2002, com a extinção das Superintendências para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE), foram estabelecidos setores prioritários para o desenvolvimento regional dessas regiões, sendo o turismo definido como um desses setores.

No ano de 2003, o turismo atingiu seu ápice institucional com a criação do Ministério do Turismo. Este Ministério foi encarregado de planejar, coordenar, supervisionar e avaliar o desenvolvimento do turismo no país. Com sua criação, foram transferidas da EMBRATUR para o Ministério as competências relativas ao cadastramento de empresas, à classificação de empreendimentos dedicados às atividades turísticas e ao exercício da função fiscalizadora. Neste ano, o Conselho Nacional de Turismo foi mais uma vez ampliado e passa a vincular-se ao Ministério do Turismo, com atribuição de assessorar o Ministério para a formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo. As comissões permanentes da Câmara dos Deputados foram novamente organizadas, bem como retomada a Comissão de Esporte e Turismo.

Já no ano de 2006, é criada a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento do Setor de Serviços de Alimentação Fora do Lar sob a presidência do Ministro do Turismo. O intuito foi realizar diagnóstico, articular políticas governamentais intersetoriais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas ao setor. Neste ano, foram estabelecidos o Plano Especial de Cargos da EMBRATUR e a gratificação de qualificação, visando retribuir o cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades da autarquia. No ano seguinte, a autarquia foi vinculada ao Ministério do Turismo como entidade da administração indireta.

Em 2007 foi criado o Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos, para a ampliação e aperfeiçoamento de tais serviços. Ainda em 2007, a EMBRATUR passou a ter como competências exclusivamente a promoção, marketing e apoio à comercialização dos destinos, produtos e serviços turísticos do Brasil no mercado internacional.

Já em 2008, foi criado o Comitê de Gestão da Candidatura do Rio de

Janeiro aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Neste ano as principais ações governamentais em turismo referem-se às disposições da Lei 11.771 de 2008, que institui o Sistema Nacional de Turismo, cria o Plano Nacional de Turismo e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, que vigoraram até o fim de 2010. Esta Política foi vinculada ao Plano, que tinha por objetivo prover crédito ao setor, promover a imagem do produto turístico brasileiro no mercado nacional e internacional, promover o aumento de turistas e divisas, incorporação de novos segmentos ao mercado interno, proteção do patrimônio natural e cultural, orientações ao setor privado e informações à sociedade.

7.1.2.2 Proponente

O principal proponente das políticas de turismo é o próprio poder executivo. A quantidade de decretos, decretos-lei (até 1988) e medidas provisórias (pós 1988) destinadas ao setor de turismo no período analisado demonstra isso. No período de 1930-1945, das 24 políticas analisadas, apenas uma (4,1%) é lei, todas as demais são decretos ou decretos-lei. De 1946-1963 foram quatro (25%) as leis e oito (50%) os decretos ou decretos-lei. De 1964-1985, das 70 políticas analisadas apenas oito (11%) foram leis. De 1995-2002 das 98 políticas analisadas 22 (22,4%) foram leis. De 2003-2010 das 89 políticas analisadas 21(23,5%) foram leis. A principal forma de intervenção no setor são os decretos e decretos-leis, por meio dos quais o poder executivo pode regulamentar ou executar ações (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

O fato de a legislação do setor advir do poder executivo pode ter duas explicações. A primeira seria pelo fato de o setor de turismo estar se desenvolvendo mais depressa que a legislação do setor, o que faz com que o poder executivo intervenha antecipadamente ao processo legislativo na câmara dos deputados no intuito de evitar, corrigir ou reprimir situações indesejadas.

Outra explicação possível seria o interesse do poder executivo pelo setor, como o interesse relativo ao aumento do fluxo de turistas, principalmente estrangeiros, e o conseqüente aumento de divisas para o país. Deste modo, a intervenção do poder público no setor diria respeito menos a demandas da sociedade, que alcançariam a agenda política dos governos por meio dos representantes no legislativo, do que a lançamentos pelos próprios governos de seus temas ao público.

7.1.2.3 Recursos

Quanto aos recursos, como não foram encontrados dados relativos ao orçamento da União de todos os anos do período de 1930 a 2010, optou-se pela análise do reforço orçamentário que, por não estar previsto nos orçamentos anuais, deveria ser regulamentado, fato que tornou possível o acesso a essas informações. Deste modo, foram investigados os recursos destinados ao turismo na forma de reforço orçamentário para os órgãos responsáveis pela gestão do setor. Esses recursos apresentaram-se como investimentos do próprio poder públicos ou como incentivos ao investimento privado. A análise obedece a esses critérios.

Quanto aos investimento, durante o período de 1930-1945, o setor de turismo, representado pela Diretoria de Turismo e Propaganda vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda da Presidência da República recebeu investimentos na forma de reforço orçamentário em duas ocasiões apenas. Os recursos regularmente destinados ao setor foram cumpridos conforme o previsto sendo aberto reforço orçamentário em apenas duas ocasiões, ambas para pagamento de horas-extras no ano de 1937. Da mesma forma, durante o período de 1946-1963 foram destinados recursos complementares ao turismo em apenas duas ocasiões, em 1951, para participação no Congresso da Associação

Interparlamentar de Turismo em Paris, e em 1957, para o mesmo grupo brasileiro nesta Associação.

Já de 1964-1985, uma vez vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio, o número de repasses de reforço orçamentário a este Ministério e ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (para formulação de Política de Turismo) aumentou para 18. Destes 18 repasses, quatro (22,2%) repasses foram destinados exclusivamente ao turismo, para o FUNGETUR, EMBRATUR ou para a consecução da Política Nacional de Turismo. O restante foi distribuído convenientemente ao Ministério entre Indústria e Comércio.

No período de 1986-1994, foram 18 os repasses de reforço orçamentário destinados ao então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, além de seis repasses destinados diretamente ao FUNGETUR, EMBRATUR e ao Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR). Assim, de um total de 24 repasses diretos e indiretos ao setor, 25% destinaram-se diretamente ao turismo.

Durante os dois governos do presidente Fernando Henrique, entre 1995-2002, os repasses diretos e indiretos ao setor deram um grande salto, sendo 76 os repasses de reforço orçamentário diretos e indiretos para o setor, dos quais nove (11,8%) repasses diretos ao turismo, como aos estados do Ceará, Paraíba, Minas Gerais, Pernambuco e Sergipe por duas ocasiões; ao Programa de Desenvolvimento do Turismo na Amazônia Legal – PROECOTUR; e à BB-TUR Viagens e Turismo. Os outros 65 repasses destinaram-se ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (39; 51,3%) e ao Ministério do Esporte e Turismo (26; 34,2%), criado em 1999. Um dado marcante deste período foi a concessão de operações de crédito junto a fundos de investimentos e bancos, nacionais e estrangeiros, como o próprio FUNGETUR, o Banco do Nordeste e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tal concessão é necessária quando os limites de endividamento de estados e municípios já foi atingido e

pretende ser ultrapassado.

Já durante o governo LULA, foram 42 repasses de reforço orçamentário diretos ao setor, via Ministério do Turismo, criado em 2003, ou via concessões de operação de crédito externo para os estados e a União, mantidas desde o governo FHC. Comparativamente ao governo anterior, houve um aumento de 466,6% de investimentos diretos em turismo no Brasil.

Quanto aos incentivos, de 1930-1945 foram quatro as medidas de incentivo ao turismo no Brasil, via convênios internacionais de facilitação da entrada de turistas estrangeiros em território nacional ou via isenção de taxas portuárias de embarque ou desembarque de navios de turismo exclusivamente com passageiros. Ambos os tipos de ação tinham por efeito esperado o aumento do fluxo de turistas nacionais e estrangeiros.

No período seguinte, de 1946-1963, o recurso do incentivo foi utilizado apenas uma vez na forma de convênio internacional para facilitar a entrada de turistas chilenos no Brasil. Isto porque era atribuição da COMBRATUR (1958-62) a promoção e o estímulo de planos e equipamentos turísticos. No período de 1964-1985, foram 12 as medidas de incentivo ao turismo, dentre as quais acordos internacionais para facilitar a entrada de turistas estrangeiros, concessão de incentivos fiscais para o desenvolvimento da região amazônica, financiamento de iniciativas de desenvolvimento do turismo pela EMBRATUR, incentivos fiscais para a criação e ampliação de obras e serviços de finalidade turística, provisão de recursos por isenção ou financiamento de atividades turísticas pelo FUNGETUR, e estímulos fiscais aos prestadores de serviços estrangeiros de modo a incentivar as atividades dessas empresas e aumentar o fluxo e divisas estrangeiros. A partir deste período é papel da EMBRATUR fomentar e financiar as iniciativas de desenvolvimento do turismo.

De 1986-1994 nenhuma política dedicou-se a tratar de incentivos ao turismo, pois disto se ocupava a EMBRATUR. No período seguinte, de 1995-

2002, retomaram-se os acordos internacionais de facilitação da entrada de turistas estrangeiros e mantiveram-se a concessão de incentivos e investimentos ao setor em âmbito da EMBRATUR. Já no período seguinte, de 2003 em diante, além dos acordos de facilitação da entrada de estrangeiros, são propostos alguns incentivos no sentido de alcançar as propostas da Política Nacional de Turismo, como incentivos para a modernização do setor e ampliação da infra-estrutura turística, principalmente hoteleira.

7.1.3 Escopo

7.1.3.1 Objetivos

A política de turismo, a partir de 1939, fruto da Divisão de Turismo do Departamento de Imprensa e Propaganda, nasce com fins de expansão da base econômica do país, ainda atrelada aos compromissos comerciais e financeiros do Brasil com o exterior. A política de turismo deste período volta-se para o marketing externo e ao estímulo e controle da atividade internamente. Ações como o cadastro de informações, propaganda no exterior, facilidades aduaneiras e estudos de novos destinos turísticos marcam o período.

Outro aspecto marcante do período é a centralização, vigilância e controle da atividade. O poder decisório e administrativo centrado no governo federal está ancorado no intuito de construção e integração da nação e a passagem definitiva de uma sociedade de base agrária para uma sociedade urbano-industrial. É neste contexto que o escopo das políticas de turismo do período se refere principalmente à fixação de diretrizes de ordenação e controle da atividade. Já em 1945, com a extinção do Departamento de Imprensa e Propaganda e a criação do Departamento Nacional de Informações, a política de turismo se restringiu à promoção turística e à organização e fiscalização dos serviços interno e externo. Em 1946, este Departamento também foi extinto e foi

criada a Agência Nacional, com função meramente informativa das atividades nacionais.

Somente em 1956 o turismo voltou à cena política com a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados para discussão de problemas de turismo. Considerado “exportação invisível”, o turismo internacional ganhou espaço no debate, por sua influência no “ativo dos balanços de pagamentos” de muitas nações que o saibam explorar. O turismo foi considerado na ocasião a “grande indústria do século” pelos efeitos econômicos, culturais e de bem-estar.

O turismo de 1946 a 1963 vai de encontro ao momento econômico nacional, de avanço do processo de industrialização e de substituição de importações, ao ser considerado a “indústria do século” e “exportação invisível”, assim, o desenvolvimento do turismo vai convergir com os valores urbano-industriais, o nacionalismo e o desenvolvimentismo que marcam a época.

O modelo de industrialização assumido apresentou-se como alternativa de desenvolvimento econômico baseado no aporte de recursos internacionais, consoante com o plano do pós-guerra de imposição de uma nova ordem mundial. É neste contexto que foi criada a Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR, órgão consultivo e de execução, no que lhe cometer, interministerial, para a coordenação do desenvolvimento do turismo interno e do afluxo de estrangeiros. O formato de Comissão é reflexo do anseio da época pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático, em oposição ao autoritarismo.

É marcante no período a preocupação não apenas com a promoção do turismo, mas com a ordenação da atividade, como a sistematização de informações, o planejamento e coordenação das atividades de desenvolvimento do turismo interno e externo, a ampliação das zonas turísticas e a definição de áreas prioritárias para melhor emprego dos recursos, promoção e estímulo à

criação de equipamentos, especialmente hoteleiros, e a criação de um fundo especial para custeio de tais atividades.

A idéia de planejamento passa a ser considerada devido à necessidade de reformulação do papel do Estado para dar curso às idéias desenvolvimentistas do período, principalmente sob a era Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas. A partir de então, a política de turismo terá seu escopo gradualmente ampliado de promoção e fiscalização para planejamento, coordenação, avaliação e controle.

No ano de 1961 foi criada a Divisão de Turismo e Certames junto ao Ministério da Indústria e do Comércio, destinada a estudar e sugerir medidas para o desenvolvimento do turismo interno, executar a Política Nacional de Turismo, autorizar e promover eventos no Brasil e exterior. O marco regulatório da atividade turística no período militar, de 1964 a 1985, é o Decreto-Lei nº 55 de 1966. Foram definidos por meio desse Decreto-Lei a Política Nacional de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR. Por Política Nacional de Turismo entendia-se a coordenação e adaptação de todas as iniciativas, públicas ou privadas, isoladas ou coordenadas, para as reais necessidades de desenvolvimento econômico e cultural. O órgão responsável por formular as diretrizes a serem obedecidas pela Política Nacional de Turismo foi o Conselho Nacional de Turismo. Além disso, o Conselho deveria disciplinar e fiscalizar, conceder autorizações para a exploração do turismo e facilitar ou suprimir exigências para a promoção do turismo. A execução das decisões do Conselho cabia à EMBRATUR, além de fomentar e financiar iniciativas para o desenvolvimento do turismo, estudar o mercado, fazer registro e fiscalizar empresas, organizar e divulgar atividades. Esta Empresa contava com recursos próprios provenientes de repasses públicos, do selo de turismo, de créditos suplementares, doações e do patrimônio.

O Decreto nº 60.224, em 1967, regulamenta o Decreto-Lei nº 55 de 1966 e estabeleceu que a Política Nacional de Turismo compreendia “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” (p. 1). Assim, retoma-se a noção de planejamento, abandonada na concepção desta Política pelo Decreto-Lei de 1966 ao entender a Política Nacional de Turismo como a coordenação de iniciativas isoladas. A Política então foi concebida como planejamento do desenvolvimento do turismo enquanto fonte de renda.

Com os bons resultados obtidos pela política de estabilização de 1964-67 e devido a uma política de desenvolvimento que consolidou e intensificou o modelo de substituição de importações, de 1967 a 1973 viveu-se no Brasil o chamado milagre econômico. Nesse cenário entraram novas pautas na agenda, como o financiamento direto ou incentivos fiscais a iniciativas de desenvolvimento do turismo, celebração de contratos com entidades públicas e privadas no interesse do turismo, zelo pela qualidade dos serviços, formação profissional para o setor, além da destinação de recursos para a execução de tais proposições.

A centralização da gestão pública que marcou, em maior ou menor grau, cada um dos governos do período militar transparece então na organização do turismo. A busca por coesão interna e por medidas de controle governamentais tornaram possível a ordenação e distribuição de atribuições para o desenvolvimento do turismo no país entre os diversos organismos criados no período, cada um deles com responsabilidades específicas e complementares.

Em 1971, no auge do milagre, foi criado o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR para o financiamento de obras, serviços e atividades para o desenvolvimento do turismo. Este Fundo contava com recursos da EMBRATUR, do registro de empresas, de parte do imposto de renda, multas, correções monetárias, aplicações, doações e repasses diretos. Já em 1976, quando se tornam visíveis os sinais de recuo do “milagre econômico”, foram

adotadas políticas de incentivos fiscais principalmente para meios de hospedagem, restaurantes e empreendimentos de apoio. Contando com isenções fiscais de 33,33% até 70%, a política previa a concessão de até 75% de isenção em casos excepcionais, como regiões de baixa atividade econômica, possibilidade de integração nacional (expansão econômica), carência de hotelaria, localização em áreas prioritárias e pioneirismo em regiões de interesse turístico elevado. A delimitação dessas áreas tinha o intuito de dar aproveitamento oportuno às áreas prioritárias e de áreas de reserva. É do período grande parte da hotelaria do litoral do nordeste brasileiro. Já no final da década de 1970 e durante os anos 1980, sérios desequilíbrios e problemas econômicos que haviam provocado a intervenção militar em 1964, como inflação alta e estagnação econômica, ressurgiram com ainda mais intensidade, e a Política Nacional de Turismo definida em 1967 não foi executada.

Somente na década de 1990 as políticas de turismo foram retomadas. Já com a Constituição de 1988, em seu artigo 180, ficou instituído que “União, estados e municípios devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”. Em 1991, a EMBRATUR foi renomeada passando a Instituto Brasileiro de Turismo, destinado a estimular iniciativas públicas e privadas, propor medidas para execução da Política Nacional de Turismo, promover e divulgar o turismo no Brasil e exterior, analisar e planejar o desenvolvimento do mercado, financiar iniciativas de interesse ao setor, melhorar a qualidade da infra-estrutura, analisar e acompanhar projetos turísticos, preservar o ambiente natural, social e cultural.

Em 1992, tal Política foi planejada segundo diretrizes como promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país, e a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento do turismo. Eram objetivos da Política a democratização do acesso ao turismo nacional, redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional, aumento do

fluxo, tempo de permanência e gasto médio do turista estrangeiro, difusão de novos pontos turísticos e ampliação e diversificação de equipamentos e serviços.

Os novos temas incorporados à Política Nacional de Turismo foram: a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural, reflexo da Eco92; a democratização do acesso ao turismo, pela incorporação de diferentes segmentos populacionais; a redução de disparidade sociais e econômicas de ordem regional, pela geração de empregos e distribuição de renda; e a valorização do homem como destinatário do desenvolvimento do turismo. Esses temas incorporaram-se à Política Nacional de Turismo como reflexo do contexto de redemocratização, marcado por um amplo processo de descentralização tanto financeira como política. Permaneceram os aspectos que associavam a Política à fonte de renda nacional, como o aumento do fluxo e do gasto médio do turista estrangeiro e a ampliação do mercado interno.

Já no governo Fernando Henrique Cardoso, é criado o Ministério do Esporte e Turismo, com atribuições de formular e coordenar a política nacional de desenvolvimento do turismo, a promoção e divulgação do turismo no Brasil e exterior, estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo ao turismo, e o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação de planos e programas de incentivo ao turismo.

Quanto ao estímulo às iniciativas públicas e privadas, já presente nas atribuições da EMBRATUR desde 1991, neste período ganhou força devido ao forte viés do governo para a desregulamentação dos mercados, desestatização e abertura econômica. Um aspecto novo é a preocupação com a melhoria da qualidade e produtividade do setor, aparente nos objetivos do Conselho Nacional de Turismo e nas reformas administrativas empreendidas na administração pública brasileira a partir da década de 1990.

É com o governo Lula que o turismo atingiu o ápice institucional na estrutura do Estado. Logo em 2003 foi criado o Ministério do Turismo. Este

Ministério tem por atribuições a formulação e avaliação da política nacional de desenvolvimento sustentável do turismo, em suas dimensões econômica, social, ambiental, cultural e ética; estímulo à certificação de pessoas, atividades, empreendimentos e equipamentos no âmbito do Sistema Brasileiro de Certificação; apoio ao desenvolvimento de infra-estrutura; promoção e divulgação interna e externa; estímulo às iniciativas públicas e privadas; incremento da qualidade e competitividade; e gestão do FUNGETUR.

Como novidade notou-se a incorporação do critério de sustentabilidade do turismo na formulação e avaliação da política nacional. Esta preocupação foi reflexo da tensão entre as agendas social, externa e de recuperação do desenvolvimento que constituiu uma importante dimensão do governo Lula (MARTINS, 2007). Nota-se a manutenção de objetivos que desde a década de 1930 vigoram nas políticas de turismo, associados ao influxo de turistas e receitas, além da incorporação de medidas recentes, como a preocupação com a qualidade e competitividade do turismo nacional.

Já em 2008, a Política foi regida por diretrizes como a livre iniciativa; a descentralização; regionalização; desenvolvimento econômico-social justo e sustentável; democratizar o acesso ao turismo; reduzir desigualdades; ampliar os fluxos, permanência e gasto médio de turistas nacionais e estrangeiros; criação de novos produtos e destinos; descentralizar e regionalizar o turismo com a participação da comunidade nos benefícios da atividade econômica; educação e interpretação ambiental; preservar a identidade cultural das comunidades; aumentar e diversificar linhas de financiamento para empreendimento e pequenas e médias empresas; melhoria da qualidade, da busca da originalidade e aumento da produtividade; intercâmbio de informações entre universidades e institutos de pesquisa; formação e qualificação de recursos humanos. Para a execução da Política foi traçado o Plano Nacional de Turismo, com vigência de quatro anos. No mesmo ano foi instituído o Sistema Nacional de Turismo, para

atingir as metas do Plano Nacional de Turismo, devendo estimular a integração dos diversos segmentos do setor e o intercâmbio com entidades nacionais e internacionais. Ainda, foi criado o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, para compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo com as demais políticas públicas.

7.1.3.2 Efeitos esperados

No período de 1930-1945 foram principalmente três os efeitos esperados com as políticas do setor. O primeiro refere-se ao aumento do fluxo de turistas, com medidas como a promoção das riquezas econômicas brasileiras no país e no exterior e convênios internacionais de facilitação da entrada de turistas estrangeiros. O segundo, associado ao primeiro, mas mais amplo, foi relativo ao aumento da arrecadação proveniente das relações com o exterior, no que se insere o turismo. Do influxo de capitais estrangeiros dependia a estabilidade política e econômica do país no período, assim, medidas como investimentos e estímulos à ampliação da infra-estrutura de portos, principal portão de entrada no país na época, e aeroportos, bem como a criação de órgãos de promoção do turismo interna e externamente, foram priorizadas pela política do período. O terceiro efeito esperado com as políticas da época foi a organização e fiscalização das atividades e serviços turísticos, principalmente agências de viagem e companhias marítimas e aéreas. Outro aspecto importante do período foi o início da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, com a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em 1937.

No período de 1946-1963, foram também três os principais efeitos esperados das políticas do período. Primeiramente, observou-se a manutenção da necessidade de aproveitamento do “capital” turístico, principalmente do capital proveniente do turismo estrangeiro no país, uma vez que o mercado interno

ainda é débil e a política econômica brasileira se amoldou em associação com o capital internacional. Outro efeito das políticas do período foi o planejamento do turismo, que apareceu pela primeira vez com a criação da Comissão Brasileira de Turismo, em 1958. O planejamento da política nacional de turismo deveria possibilitar e facilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do país. Finalmente, um terceiro efeito esperado foi a expansão das atividades e serviços turísticos, através do estudo das potencialidades de aproveitamento turístico do Brasil e da divisão turística do território nacional, que serviria de base para o planejamento do turismo. Na verdade esses três efeitos poderiam ser resumidos em um: possibilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do país. Observa-se uma menor intervenção do Estado no sentido de controlar e fiscalizar as empresas prestadoras de serviços turísticos comparativamente ao período anterior e ao posterior.

Já de 1964-1985, foram identificados dois efeitos possíveis. O primeiro foi uma maior organização institucional do setor em âmbito estatal, com a criação de órgãos com funções complementares e organizadas em sistema, como a EMBRATUR, com função de executar a Política Nacional de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo, atribuído de formular e coordenar tal Política e o Sistema Nacional de Turismo, com o objetivo de coordenar a ação dos demais órgãos. Além desses órgãos, foi instituído o Fundo Geral de Turismo, destinado a prover recursos para o desenvolvimento do turismo nacional. Um segundo efeito do período foi uma maior distribuição do turismo pelo território nacional, como nota-se pela concessão de incentivos ao desenvolvimento da Amazônia, a dotação de regiões potenciais de condições favoráveis ao desenvolvimento do turismo, a definição de zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo e a criação dos fundos de investimentos da Amazônia e do Nordeste. O período foi marcado por uma maior rigidez no controle da atividade que o período anterior. As ações para o aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros

permaneceram, bem como aquelas relativas à manutenção do patrimônio histórico e artístico, com a conversão de municípios em Monumentos Nacionais. Outros dois aspectos foram importantes neste período, a abertura de escolas de ensino de turismo em nível superior a partir da década de 1970, e as concessões de exploração do turismo por empresas estrangeiras.

O período seguinte, de 1986-1994, foi marcado por pouco intervencionismo estatal no turismo, como reflexo de um posicionamento assumido pelo Estado. A década de 1980, considerada a década perdida, e as decorrentes tentativas de estabilização da moeda, comprometeu a capacidade de governar das administrações. Já na década de 1990, os governos brasileiros assumiram um posicionamento político-econômico não intervencionista e liberal, fato que pode ajudar a explicar a restrita intervenção estatal no setor. Assim, as ações de intervenção no setor ficaram restritas ao âmbito da EMBRATUR, órgão responsável pela gestão do turismo. É neste período de crise econômica e social que começou a ganhar cena no debate político do turismo as preocupações sociais, como se percebe com a criação da Comissão Especial de Turismo Social, vinculada à Presidência da República, em 1994, e a “valorização do homem” como preocupação da Política Nacional de Turismo, definida em 1992.

No período que se segue, 1995-2002, observou-se a continuação desta tendência com pouca intervenção, concessões de exploração do turismo a empresas estrangeiras e estímulos ao aumento do fluxo e divisas estrangeiros, um cenário propriamente neoliberal. Um marco do período foi a criação do Ministério do Esporte e Turismo, o que reflete a conquista de espaço que o turismo foi conquistando no contexto institucional e financeiro do Estado. Outro ponto importante foram as autorizações de contratação de crédito pelas unidades federativas com bancos nacionais e internacionais, emitidas quando se pretende ultrapassar os limites de endividamento estabelecidos.

Do período que se estende de 2003 a 2010, as políticas públicas de turismo têm como efeito o desenvolvimento do turismo interno e o habitual incremento do fluxo externo, mas principalmente o aumento da competitividade do setor tanto interna como externamente, pela busca da qualidade, produtividade e sustentabilidade da atividade.

Diante do exposto, é possível reconstituir a agenda pública do turismo no Brasil. Ao buscar sua evolução, foram identificados cinco períodos, cada qual caracterizado por um princípio organizador e pelos efeitos dele esperados, como se vê no Quadro 5.

Quadro 5 Agenda pública de turismo brasileira

PERÍODO	PRINCÍPIO ORGANIZADOR	EFEITO ESPERADO
Getulismo (1930 – 1955)	Exportação invisível	Influxo de turistas estrangeiros; construção de um mercado de interno; organização e fiscalização das atividades turísticas.
De Juscelino ao recuo do milagre (1956-1979)	Empreendedorismo estatal	Desenvolvimento do turismo interna e externamente; planejamento, sistematização e coordenação do desenvolvimento turístico; fundo para custeio de programas.
Redemocratização (Década de 1980)	Estabilização	Consolidação de um intervencionismo colegiado (Sistema Nacional de Turismo); consolidação constitucional do desenvolvimento do turismo.
Liberalização (Década de 1990)	Gerencialismo	ampliação do mercado turístico nacional e estrangeiro; ações executivas descentralizadas para estados, regiões e municípios; ampliação do mix público-privado.
Recuperação do desenvolvimento (Década de 2000)	Desenvolvimento e agenda social	Desenvolvimento do turismo interno e incremento do fluxo externo; melhoria da qualidade e produtividade; descentralização de planejamento e execução; regionalização; envolvimento das comunidades; sustentabilidade; inclusão social pelo aumento da oferta de trabalho; redução das desigualdades.

O primeiro período identificado tem início no ano de 1930, tendo como limite o governo anterior à presidência de Juscelino Kubitschek, a partir de quando as políticas de turismo assumem novos contornos. Este primeiro período é marcado pela figura de Getúlio Vargas, que assume uma agenda política de cunho urbano-industrial, nacionalista e desenvolvimentista. O período tem como marco as políticas de manutenção das exportações tradicionais e substituição de importações industriais de consumo, bem como de alguns bens duráveis de consumo e de capital. O influxo de turistas estrangeiros, entendido como “exportação invisível”, isto é, entrada de divisas externas no país não proveniente de intercâmbio comercial, é então impulsionado. Ao mesmo tempo, o período é marcado pela formação de uma camada proletária, pela formulação de políticas sociais compensatórias, inclusive férias, e por intenso intervencionismo do Estado. Neste contexto, têm-se como efeitos: a formação de um mercado interno potencialmente consumidor, o que será determinante para a posterior expansão da atividade turística ao mercado brasileiro; e a forte presença regulatória e de fiscalização das atividades turísticas, sendo as mais proeminentes no período os serviços de tráfego marítimo de passageiros, câmbio e agenciamento de viagens.

O período que segue de 1956 a 1979, do governo de Juscelino Kubitschek ao fim do milagre econômico brasileiro, é marcado principalmente pela noção de planejamento. Esse período segue um modelo de desenvolvimento econômico que intensifica o modelo de substituição de importações ao mesmo tempo em que reserva ao Estado um papel empreendedor. A reformulação do papel do Estado é exigida principalmente para suprir as necessidades advindas da modernização do país, e é a partir desse contexto que se passa a admitir a idéia de planejamento. No que tange ao turismo, são frutos do período as primeiras tentativas efetivas de ordenamento da atividade pelo Estado. A Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR, ainda em 1958, já tinha como atribuições coordenar, planejar e supervisionar a execução de uma política

nacional de turismo no Brasil. Extinta em 1962, a COMBRATUR não chegou a executar tal política e foi institucionalmente substituída por outros órgãos até a criação da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, em 1966. O mesmo Decreto-Lei cria ainda o Conselho Nacional de Turismo, responsável por formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo, cabendo à Empresa Brasileira de Turismo executar as diretrizes desta Política. Ainda, para coordenar as ações de todos os organismos que tratam de turismo, é instituído em 1967 o Sistema Nacional de Turismo. A EMBRATUR, contudo, quando da sua criação, contava com um orçamento anual de 10 bilhões de cruzeiros (em reais, aproximadamente 79 milhões¹⁴), além de contribuições públicas e privadas. Para reforçar o orçamento da entidade, no ano de 1971 é criado o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), com o intuito de prover recursos para o desenvolvimento do turismo nacional, com recursos resultantes do registro de empresas, parte do imposto de renda, dotações orçamentárias da União e outras contribuições públicas ou privadas. A criação e consolidação de entidades com atribuições articuladas e complementares entre si demonstram o caráter sistematicamente planejado da promoção do desenvolvimento da atividade turística brasileira no período. Deste modo, percebe-se um avanço significativo no sentido da organização da atividade turística do país.

A década de 1980 é marcada pelo contexto de redemocratização política e de crise econômica. Durante toda a década, tentativas de estabilização econômica e política foram recorrentes. Permanece a política de turismo organizada conforme o Sistema Nacional de Turismo, assim como foi composto.

¹⁴ Indexador e metodologia de cálculo: IGP-DI (FGV) (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna). Calculado pelo critério mês cheio, atualização para 01 de janeiro de 2011. (<http://drcalc.net/correcao.asp>). Segundo informações disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano de 2010 o orçamento do Ministério do Turismo foi de 4 bilhões de reais. (<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2010/12/13/o-ralo-do-ministerio-do-turismo>)

Tal centralização das ações de planejamento e execução da atividade turística em âmbito federal seria modificada na década seguinte. No período, é promulgada a nova Constituição brasileira, em 1988. Nessa ocasião o turismo será considerado fator de desenvolvimento social e econômico que deve ser promovido e incentivado pela União, estados e municípios.

É na década de 1990 que é retomado o fôlego para o desenvolvimento do turismo nacional, sinalizado pelo Decreto-Lei 55/66, mas renunciado em face aos desajustes da de 1980, a “década perdida”. A estabilização monetária, promovida pelo Plano Real, conteve a inflação e permitiu a ascensão de um arranjo econômico liberal durante a década de 1990. Sob influência desse regime, assume-se um novo modelo de administração pública, denominado gerencialismo, marcado por medidas como a delimitação das ações do Estado; a distinção entre formulação e execução; e a descentralização de atividades para estados e municípios. É neste cenário que em 1991 é criada, e em 1992 regulamentada, a Lei nº 8.181, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, que tem como objetivos a ampliação do mercado turístico nacional e estrangeiro, a descentralização das ações executivas para estados, regiões e municípios, e a ampliação do mix público-privado.

Já na década seguinte, no ano de 2003, é criado o Ministério do Turismo, e pela primeira vez o turismo tem pasta própria, além de estrutura e orçamento específicos. É instituída uma nova estrutura, segundo a qual é criada a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, que elaborou a Política Nacional de Turismo e desenvolveu planos e programas para sua implementação, buscando articular organismos nacionais e regionais, públicos e privados. O Conselho Nacional de Turismo é recriado, integrado por representantes de diferentes ministérios e de entidades empresariais e sociais. A EMBRATUR passa a cuidar exclusivamente da promoção do país no exterior e a centralizar a elaboração de estudos e pesquisas relativos ao turismo no Brasil. Durante o

governo Lula, buscou-se aumentar as exportações aumentando assim o superávit primário, no intuito de corrigir os desequilíbrios macroeconômicos do governo anterior e retomar o crescimento. É neste sentido que, mais uma vez, o desenvolvimento do turismo interno e o incremento do fluxo externo são perseguidos pelo governo. Mas é com a formulação da Lei 11.771 de 2008, denominada Lei Geral do Turismo, que novos efeitos são esperados da Política Nacional de Turismo, como a melhoria da qualidade e produtividade; sustentabilidade; envolvimento das comunidades; inclusão social pelo aumento da oferta de trabalho; e redução das desigualdades.

Assim, percebe-se que as políticas de turismo brasileiras acompanham a tendência mundial de conversão da ênfase na promoção do turismo em desenvolvimento de produtos diversificados, no intuito de manter a competitividade (SOLA, 1996). Essa mudança substancial das políticas públicas de turismo no Brasil começa a ser notada a partir do Decreto-Lei nº 55 de 1966, quando são formuladas as primeiras diretrizes para uma política nacional de turismo que tinha dentre seus objetivos fomentar e financiar iniciativas que visassem o desenvolvimento da indústria do turismo; estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico; e organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo. Mesmo com a COMBRATUR, em 1958, prevaleciam ainda ações de estudo, padronização e supervisão da movimentação de turistas, com o intuito de aumentar o fluxo interno e externo.

Contudo, se no contexto mundial, já na década de 1980, observa-se uma mudança caracterizada pela “supersegmentação” da demanda, que visa permitir ao setor oferecer produtos adaptados às crescentes necessidades da demanda (SOLA, 1996), no Brasil, apenas na década seguinte, a partir da regulamentação da Lei 8.181 em 1992, itens como a incorporação de diferentes segmentos populacionais e a ampliação e diversificação de destinos, equipamentos e serviços turísticos são assimilados ao escopo das políticas.

É neste período que as políticas de turismo entram numa segunda fase, não mais restrita ao estímulo do turismo de um ponto de vista quantitativo, mas interessada em minimizar os impactos sociais e ambientais da atividade e no aumento do bem-estar das comunidades receptoras (SOLA, 1996). As políticas de turismo passam a ser associadas às políticas econômicas. São objetivos da Política Nacional de Turismo de 1992 a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País; o homem como destinatário final do desenvolvimento turístico; e a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional.

Percebe-se que uma terceira fase de políticas de turismo, já vislumbrada no contexto mundial desde meados da década de 1980 (SOLA, 1996), vem buscando se desenvolver no Brasil ao longo dos anos 2000. A criação e manutenção de uma estrutura de competitividade, que implica na implementação de metodologias orientadas para atingir a qualidade nos serviços turísticos, de forma eficiente e sustentável, são traços definidores dessa nova fase. Assim, muito recentemente, as políticas públicas de turismo vêm buscando se inserir nesse contexto de complexificação e competição nacional e internacionalmente. Ao Conselho Nacional de Turismo, em 2003, cabia zelar pela adequação da legislação turística à defesa do consumidor e ao ordenamento jurídico da atividade turística; pela sustentabilidade ambiental, social e cultural; e pela melhoria da qualidade e produtividade do setor. Com a Lei Geral do Turismo, em 2008, amplia-se o escopo das políticas de turismo, que passam a considerar também questões como segurança; educação e interpretação ambiental; adaptações ambientais e socioeconômicas regionais; justiça tributária na cadeia produtiva do turismo; originalidade; segmentação; formação e qualificação de recursos humanos; intercâmbio de dados entre entidades públicas e privadas; e orientação ao setor privado.

Deste modo, percebe-se que as políticas públicas de turismo brasileiras,

mesmo com atraso de quinze ou vinte anos, parecem se conformar ao cenário mundial. Não se avaliam nessas considerações, contudo, sua aplicabilidade ou efetividade. Como ponto de partida para a averiguação do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em terreno empírico, segue-se à análise de dois municípios mineiros.

7.2 Aspecto cognitivo: visões organizacionais em São João del Rei e Tiradentes

Para análise de uma possível institucionalização das políticas públicas de turismo pelo Estado brasileiro em âmbito de municípios, primeiramente optou-se pela seleção de dois municípios. Procurou-se estudar municípios que possuíssem potencial turístico notável e fossem alvo de intervenção do Estado relativa à atividade turística. São João del Rei e Tiradentes, além de apresentarem essas características, são cidades geograficamente próximas e possuem formação política e econômica semelhantes, associada ao ciclo do ouro mineiro. Devido a tais características, a escolha dos municípios para o estudo visa conferir maior confiabilidade à pesquisa, por buscar minimizar sobre os resultados as influências do ambiente não consideradas pela pesquisa.

Primeiramente, de modo a promover maior compreensão sobre o objeto de estudo, revisou-se brevemente a história econômica e administrativa dos municípios. Em seguida, partiu-se para a pesquisa com os atores locais. A seguir seguem o histórico dos municípios e a análise das entrevistas.

7.2.1 São João del Rei

Os primeiros povoadores de São João del Rei foram paulistas, atraídos pelos cascalhos auríferos da bacia do rio das Mortes. Em fins do século XVII,

Tomé Portes del Rei, procedente de Taubaté, fixou-se as margens do rio das Mortes, onde teve início o primeiro arraial. Até 1703, a importância do povoado decorria de sua situação como ponto de ligação com os Sertões de Caeté e a região das minas do Carmo, Ouro Preto e Sabará (IBGE, 2010[1963]).

Por volta dos anos 1703 e 1704, o português Manuel João de Barcelos descobriu ricas manchas de ouro nas encostas das serras atualmente denominadas Senhor do Monte e Mercês, nas quais os paulistas Pedro do Rosário e Lourenço da Costa iniciaram os trabalhos de faiscação dando origem a outro arraial, inicialmente denominado Rio das Mortes, hoje São João del Rei (IBGE, 2010[1963]).

Mesmo durante a guerra entre paulistas e emboabas, ainda no início do século XVIII, e sendo as minas usurpadas aos paulistas, a povoação do Rio das Mortes continuou a prosperar principalmente devido à construção da estrada de ferro (1878-1881) e à chegada de imigrantes principalmente italianos, em 1886, que se dedicariam à agricultura e posteriormente ao comércio (IBGE, 2010[1963]).

Administrativamente, São João del Rei é criada em 1713, com sede no antigo arraial do Rio das Mortes, em função do desmembramento do território da antiga Vila Rica, mais tarde Ouro Preto. O nome é homenagem a D. João V. Em 1838 é concedida à sede municipal foros de cidade. No ano de 1938, o município teve o conjunto arquitetônico do centro histórico tombado pelo IPHAN (IBGE, 2010[1963]).

A população do município em 2007 era de 81.918 habitantes, 0,42% da população do estado de Minas Gerais no mesmo ano (19.273.506). O setor de serviços é o mais produtivo, representando cerca de 68,2% (508.832) do Produto Interno Bruto - PIB, cabendo à agropecuária a participação correspondente a 5,9% (43.887) e à indústria a 25,9% (193.593) (IBGE, 2010[2007]), como segue na Figura 4. A distribuição entre os setores no município ao mesmo tempo em

que acompanha a distribuição do estado de Minas Gerais acentua, ao limitar ainda mais a participação do setor agropecuário e exceder em 10% a participação do setor de serviços no PIB, como se vê na Figura 5.

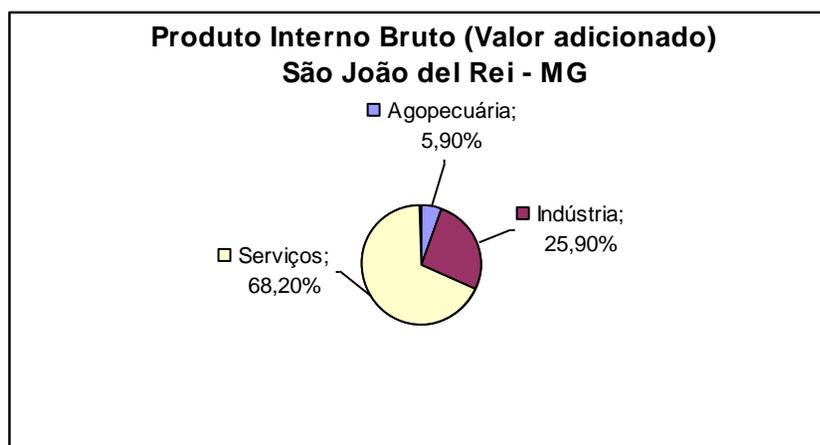


Figura 4 Participação dos setores econômicos no PIB de São João Del Rei
Fonte: IBGE, 2011[2007]

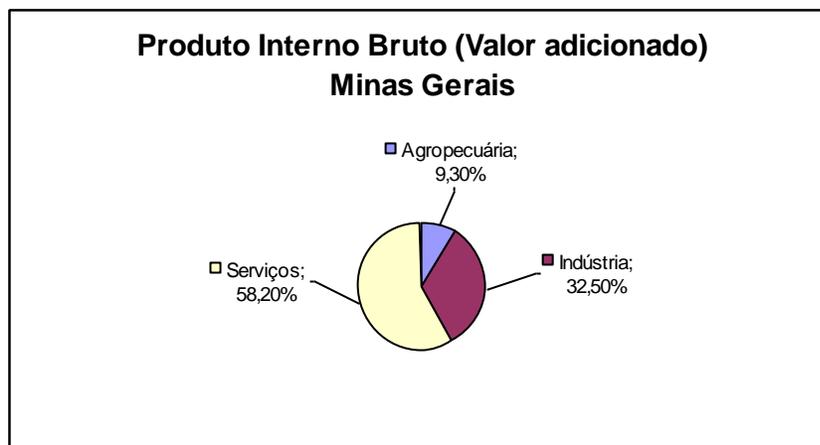


Figura 5 Participação dos setores econômicos no PIB de Minas Gerais
Fonte: IBGE, 2011[2007]

7.2.2 Tiradentes

Atraídos pelas manchas de ouro nos montes e bacia do rio das Mortes, os paulistas foram os primeiros habitantes do atual município de Tiradentes. A região foi desbravada por Tomé Portes del-Rei. Em suas andanças à cata de ouro, João de Siqueira Afonso alertou Portes sobre a existência de ouro no sopé da serra de São José. Fundou-se no ano de 1702 o primeiro agrupamento de garimpeiros no local denominado Arraial de Santo Antônio, com a fixação de Siqueira Afonso e seus auxiliares. Em 1718 criou-se a segunda vila do Rio das Mortes, com o nome de São José del Rei, em homenagem ao príncipe D. José, então com 4 anos de idade, filho de D. João V (IBGE, 2010[1963]).

No ano de 1789, a chegada do Visconde de Barbacena às minas, com o propósito de proceder à cobrança dos quintos, deu origem à conjuração que passou à história com o nome de Inconfidência Mineira. O grupo de conspiradores composto de homens cultos e influentes tinha Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, como um de seus adeptos. Nascido em 1746 na Fazenda do Pombal, entre São José del Rei (hoje Tiradentes) e São João del Rei, Tiradentes foi mascate, minerador e médico prático. Em 1789 foi delatado por conspiração contra a Coroa, preso e enforcado no Rio de Janeiro no ano de 1792 (IBGE, 2010[1963]).

Com a exploração do ouro em grande escala, a população de São José del Rei cresceu provocando um aumento rápido de moradias, construção de igrejas e desenvolvimento comercial. No ano 1860, a sede municipal foi elevada à categoria de cidade, à qual, em 1889, foi dado o nome atual de Tiradentes. O patrimônio arquitetônico da cidade, em 1938, é tombado pelo IPHAN (IBGE, 2010[1963]).

No ano de 2007, Tiradentes contava com uma população de 6.547 habitantes, o que corresponde a 0,03% da população mineira e,

comparativamente, a 8% da população de São João del Rei no mesmo ano. O principal setor econômico da cidade é o de serviços, que contribui com 56% para o Produto Interno Bruto municipal, ao qual cabe à agropecuária 4,7% e à indústria 39,3% (IBGE, 2010[1963]), conforme Figura 6. Tal distribuição aproxima-se do vislumbrado no estado de Minas Gerais, fato que demonstra que a economia municipal acompanha o posicionamento assumido pelo estado.

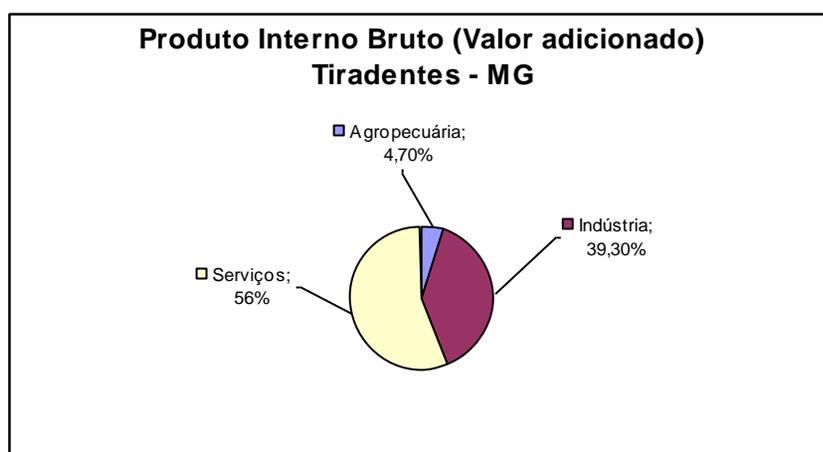


Figura 6 Participação dos setores econômicos no PIB de Tiradentes

Fonte: IBGE, 2011[2007]

7.2.3 Visões organizacionais: análise dos dados de campo

Para a análise do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em âmbito municipal foram selecionadas nove categorias, divididas em dois níveis, o nível geral e o imediato. No nível geral predominam elementos reguladores e normativos, e as categorias utilizadas para averiguação de como tais elementos contribuem para a institucionalização das políticas públicas de turismo nos municípios foram a *repetição*, a *conformidade* e a *legitimidade*. Já no nível imediato prevalecem elementos interpretativos e cognitivos, e as

categorias usadas para estudo do processo de institucionalização foram *informação, interação, coalizão, consciência mútua, interpretação e significado*.

7.2.3.1 Repetição

A categoria *repetição* foi definida com base na definição de institucionalização de Berger e Luckmann, que pressupõe o processo pelo qual as ações que se repetem ao longo do tempo, assumindo significados similares entre os atores. Por repetição entende-se certa permanência, isto é, práticas ou eventos que são recorrentes, não esporádicos. Operacionalmente, a verificação de uma possível repetição de ações regulativas sobre a atividade turística, que poderia ocasionar o compartilhamento e a assimilação de significados pelos atores, deu-se através de três questões, que buscaram apreender (1) o processo de estabelecimento e (2) manutenção da atividade, de modo a verificar se esse processo se deve à recorrência de ações regulativas, bem como (3) a aplicabilidade da legislação do setor no município.

Quando analisados os resultados das entrevistas, contudo, percebe-se que o estabelecimento da atividade turística, tanto em São João Del Rei como em Tiradentes, não está associado a ações regulativas, mas ao interesse espontâneo dos visitantes pela cidade.

(...) eu acredito na realidade, por causa de repente da cidade ter preservado uma **identidade cultural** muito grande, forte, tanto na cultura musical, como na religiosidade, vive uma religiosidade presente no dia-a-dia ate hoje, como nada encontra assim a nível nacional, até no mundo, como são João, (...) (SJDR1)

O Turismo aqui se estabeleceu principalmente pelo **patrimônio histórico**. (SJDR2)

O simples fato de ser uma **cidade histórica**, apesar de não devidamente respeitada como tal, ou não comprometidamente pelos cidadãos da cidade como tal, então **só de ser histórica a cidade já é automaticamente turística**, já teve umas fases boas antigamente, antes nem se falava nisso, mas as pessoas tinham curiosidade de conhecer aqui. (SJDR6)

Veio por ser uma **cidade histórica**, né. (T5)

Acho que foi espontâneo, **com certeza foi espontâneo, não tem estruturação comercial nenhuma** aqui. (T7)

Para os entrevistados, a origem da atividade turística nos municípios se deve à preservação de seu patrimônio histórico, artístico e arquitetônico, que gerou uma atração voluntária de visitantes às cidades.

Um dos entrevistados de Tiradentes considera que a movimentação de turistas na cidade se deve às iniciativas de dois personagens marcantes para o turismo no município, John Parsons, um inglês que inaugurou a primeira pousada no município ainda na década de 1960, e Yves Alves, na época diretor da Rede Globo em Minas Gerais, que comprou uma casa em Tiradentes em 1968 e ali produziu minisséries que tiveram projeção nacional, nas palavras do entrevistado T4:

(...) com a vinda do Yves e com a **projeção cinematográfica**, plena ditadura, um filme que tinha o título “A Proesa do Satanás na Vida do Leva e Trás”, repercutiu, e eles perceberam a cidade, isso foi o **fomento, iniciou-se aí**, vieram, **começaram a vir os turistas**, o Yves começou a produzir minisséries na cidade, Rabo de Saia, Maria Moura, **projeção nacional na Globo**, isso contribuiu muito (...) (T4)

Para o entrevistado T4, a demanda de turistas por Tiradentes foi impulsionada pela projeção da cidade na mídia televisiva e cinematográfica, não sendo, deste modo, totalmente espontânea, pois foi estimulada pela mídia. De

qualquer modo, não foi observada pelos entrevistados a ação de elementos reguladores durante o processo de estabelecimento da atividade em Tiradentes.

Quanto à manutenção da atividade atualmente, em São João del Rei percebe-se uma divisão de opiniões entre os entrevistados. Enquanto alguns acreditam que o turismo se mantém como inicialmente, devido à demanda espontânea dos visitantes (SJDR1, SJDR8), outros reconhecem hoje que esforços regulativos em diversos âmbitos, federal, estadual e municipal, têm participação sobre o desenvolvimento do setor (SJDR2, SJDR3, SJDR4).

(...) o turismo se mantém na cidade **por si só**, e pela beleza da cidade e pelo que ela oferece né, (...) (SJDR1)

(...) foi uma coisa que aconteceu **naturalmente**, agora nesses últimos 20 anos as coisas foram começando realmente a se **profissionalizar**. (SJDR2)

(...) agora eu acredito que o fato das coisas estarem caminhando, de certa forma, se deva a junção disso tudo, é o **Circuito Turístico** que é uma instancia de governança funcionando organizadamente, com planejamento, executando ações pontuais que levam a esse desenvolvimento, é o **Sebrae** com seus projetos da área de turismo, ou artesanato, desenvolvendo projetos pontuais, é o **Instituto Estrada Real** desenvolvendo projetos, a **associação comercial** desenvolvendo projetos, a coisa funciona porque **está todo mundo trabalhando**, e eu sinto em relação a essa realidade atual que tem um **envolvimento geral** e as entidades estão de certa forma caminhando no mesmo rumo e tem menos sobreposição de ações, porque as pessoas hoje conversam mais, a sensação que dá é que está mais alinhado, tanto o **Ministério do Turismo**, a **secretaria de estado**, os **Circuitos Turísticos**, e os **municípios** e as outras **entidade** que funcionam também, não quer dizer que seja perfeito, a gente ainda tem muito que caminhar né (...) (SJDR3)

O responsável pela manutenção é a **Secretaria de (Cultura e) Turismo**, nos últimos dois anos ela tem feito um trabalho, na minha opinião, excelente, fortalecendo aqueles eventos, aqueles atrativos que a gente tem de maior porte que é Semana Santa, Carnaval, Julho, Festival de Inverno,

ela dá apoio a esses eventos e cria eventos, (...) (SJDR4)

Não, a cidade ela tem seus **encantos**, por causa dessa preservação tem uma **arquitetura** interessante, tem **manifestações** interessantes, tem uma parte do um casario mais ou menos bem preservado, (...) ninguém vem exclusivamente pra São João não, e ai tem o **trenzinho** que faz essa ligação, então tem muita gente que fica em Tiradentes, pega o trenzinho, passeia e volta pra lá. (SJDR8)

Alguns dos entrevistados associam a manutenção da atividade no município a algo “natural”, a permanência de um fluxo de visitação que se deve aos “encantos” da cidade. Contudo, outros ressaltam a presença de entidades que se destinam exclusivamente à gestão da atividade turística local e regional, como a Associação do Circuito Turístico dos Inconfidentes, de âmbito regional, vinculada à política estadual de turismo, o Instituto Estrada Real, sociedade civil sem fins lucrativos criada por iniciativa da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG, de âmbito regional, e a própria Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. Ainda, o município é integrante do projeto Destinos Referência em Segmentos Turísticos, do Ministério do Turismo, cujo objetivo é criar uma estratégia de governança local, procurando envolver de forma participativa a cadeia produtiva e instituições relacionadas, para fortalecer e aperfeiçoar o segmento do turismo de Estudos e Intercâmbio em São João Del Rei. Para a execução do projeto, além de instituições parceiras como a Universidade Federal de São João Del Rei e o Rotary, foi formado um grupo gestor composto de atores locais que deveria assumir o papel de líder do processo.

Essas entidades vêm desenvolvendo ações no município e, apesar de desconhecidas por alguns atores, para outros já são consideradas determinantes para o desenvolvimento do turismo no município e região. Assim, observa-se que ao mesmo tempo em que há uma demanda espontânea de turistas pelo município, percebe-se a ocorrência de ações regulativas sobre o setor em São

João Del Rei, associadas pelos entrevistados à manutenção da atividade.

Já em Tiradentes, para parte dos entrevistados, o turismo se mantém devido ao estímulo dos eventos e da mídia que os divulgam, os maiores eventos são a Mostra de Cinema e o Festival Gastronômico, mas durante todo o ano acontecem eventos no município, pelo menos um por mês.

Olha, sinceramente, eu acho que o **turismo de Tiradentes anda não sei como**, porque existe uma concorrência muito grande, tem muita pousada, (...) a maioria delas não tem planejamento nenhum pra poder administrar nada, não sabe nem quanto que entra nem quanto que sai, nada, então **aconteceu**, por conta própria, teve muita **mídia** em cima disso, os **eventos** que fortaleceram a cidade, é isso, **mais mídia mesmo**. (T6)

(...) em janeiro começa a **Mostra de Cinema**, **carnaval** tem vez que é fevereiro tem vez que é março, em abril nós temos a **Semana da Inconfidência**, **Semana Santa**, fora isso, fora **feriado** que a cidade fica lotada, fora feriado, final de maio esse ano nós estamos fechando um grande evento com o **jazz**, em junho tem **encontro de moto**, em julho esse ano, tem um julho que a gente faz, o **julho cultural** as festividades culturais durante o mês todinho, esse ano está bem encaminhado do dia 7 ao dia 10 **Tiradentes Blues**, a empresa já veio, nós já demos apoio, agosto nós temos o **Festival Gastronômico**, em outubro nós temos o **Festival de artes plásticas**, em novembro de 2 a 5 de novembro nós temos o **Festival de clássico de Fusca**, dia 15 de novembro tem, o do jazz, que é um **jazz black**, é o terceiro ano ainda, dezembro é **Natal**, então nós temos eventos aí quase o ano inteiro, então dá pra **segurar um número bom de turistas** na cidade. (T3)

Mesmo os eventos realizados em Tiradentes, promovidos inicialmente pela Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, atualmente são gerenciados por empresas independentes, que apenas “usam a cidade” (T3) como local para realização.

(...) os **eventos são os empresários**, são, é, como que fala, encontro de Haley, é o pessoal da Haley mesmo que faz, ‘capacitadores’ de eventos, então **eles usam a cidade**, só que agora eles têm que pagar o alvará pra cidade, então dá receita, **mais receita pros empresários que pra prefeitura**, por causa do movimento, restaurante, hotel, loja, a prefeitura não, a **prefeitura só recebe os alvarás** (...) (T3)

Um dos entrevistados considera que atualmente a manutenção do turismo em Tiradentes pode ser associada à legislação do setor.

Eu acho o seguinte, agora, depois de alguns anos prá cá, está **tendo várias políticas**, está tendo iniciativas, inclusive foram criadas a **Secretaria de Turismo**, o **Ministério do Turismo**, não tinha isso antes, a área de turismo era um departamento dentro da parte de desenvolvimento, não tinha essa parte específica de turismo, **isso mudou no Brasil tem 15 anos, 20 anos**, antes era a coisa bem lenta, (...) (T1)

É recorrente entre os entrevistados a percepção de que a manutenção do turismo em Tiradentes não está associada a elementos regulativos das esferas municipal ou federal, e assim como aconteceu inicialmente, acontece ainda espontaneamente. Mesmo os eventos, mencionados como importante fator de atração e manutenção de visitantes na última década são organizados por empresas, e a proposição de critérios reguladores a serem obedecidos para sua realização é iniciativa recente, como cita o entrevistado T4:

(...) como os eventos viu, **não pagam alvará** não viu, a **limpeza urbana fica por conta da prefeitura** tá, não pagam alvará, limpeza urbana é por conta da prefeitura, **banheiro químico é por conta da prefeitura**, e ai, e a cidade, agora eu **brigo pra ter contrapartida social**, eu fui no Ministério Público Federal e denunciei todos os eventos, sério, eu vou pra briga, denunciei, hoje tudo tem que dar contrapartida social, pra criança pobre, pra abrigo, pra APAE, restauração de igreja, denunciei todos (...) (T4)

(...) eu acho que **tinha que ter umas normas**, uma cartilha de normas mesmo sabe, de, os eventos chegam aqui e fazem do jeito que quer, não é isso, acho que tinha que ter normas, pra cidade, normas pro turista, tem que ter gente, porque não, tem que ter ué, só porque é turista pode chegar e fazer o que quer, não é assim também não ué, então **tem que ter legislação** sim, e as pessoas tem que entender que a gente não está afastando o turista, pelo contrário, a gente está querendo trazer um turista de qualidade, o menos é mais no turismo (...). (T4)

Quando questionados sobre a aplicabilidade das regulamentações do setor, grande parte dos entrevistados, tanto em São João del Rei como em Tiradentes, consideram que sua aplicação é bastante restrita, sendo assim, não se pode considerar, como argumentam Meyer e Rowan (1977), que elementos regulativos do setor tenham caráter normativo na ação dos atores, na percepção deles. São João del Rei possui Plano Diretor desde 2006, inclusive com diretrizes sobre o turismo (SÃO JOÃO DEL REI, 2010[2006]). Tiradentes não possui. Ambos os municípios não contam com uma política municipal de turismo, e os Conselhos Municipais de Turismo em ambos é recente, formados há menos de seis meses.

Pouco, pra te falar a verdade eu **desconheço muitas leis com relação ao turismo**, mas existem programas, por exemplo, programa de **municipalização do turismo, fundo de participação** do município com relação ao turismo pra captação de verbas, pra projetos aprovados, então agora que a gente está começando a elaborar alguns projetos, agora que a gente está começando a captar algum dinheiro, porque **anteriormente não se falava nisso, não se fazia nada**, entendeu, então a dificuldade de se buscar recurso é muito grande, o poder público não é conivente com o projeto, eu te falo que sempre em épocas eleitoreiras aí vem, porque vamos complementar o turismo, que é fonte de renda, indústria do terceiro milênio, mas depois caem em **descaso**, fica empurrando, e os investimentos sempre é com muita dificuldade, (...) (SJDR1)

(...) com a aprovação do ICMS turístico a gente teve uma obrigatoriedade agora dos municípios de aplicarem, o que antes não era uma coisa obrigatória, o município ele não precisava ter um conselho municipal de turismo, por exemplo, ele não precisa ter uma secretaria de turismo, então assim, **existiam as leis**, existe a **Lei Geral do Turismo**, mas ela **não se aplicava a nível municipal** (...) (SJDR3)

Não, eu **não vejo essa aplicação**. (SJDR5)

Não, **infelizmente não**. (SJDR6)

De maneira lenta, (...) existem muitas ações sendo feitas baseadas na legislação do turismo, mas ainda são ações que precisam ser permanentemente **estimuladas** para que possam progressivamente ser **instauradas** (...) (SJDR9)

Elas são **aplicadas em parte**, entendeu, nós estamos agora numa luta aí com a legislação municipal que é contra a poluição visual da cidade, fica pronta aí, nós vamos começar a atuar agora, **é importante que os próprios comerciantes ajudem** (...) (T3)

Pra te falar a verdade **nem sei de lei de turismo aqui**, acho que ninguém nunca ouviu falar, aqui é muito pouco. (T5)

Não são **nem conhecidas**, a **informalidade** é absurda, começando por aí, o pessoal não tem alvará, não tem CNPJ, eu não sei, porque eu não vou te falar o percentual (...), mas é bem alto, é mais do que a metade (...), o pessoal também, ninguém paga INSS, ninguém paga, ninguém contribui, eles acham que não é vantajoso, não estão nem aí, então a informalidade é em todos os sentidos, pessoa jurídica e física. (T7)

Um problema apontado para a baixa efetividade de projetos e programas em São João del Rei é a escassez de recursos financeiros para o setor. Os investimentos públicos na atividade sofrem flutuações a cada governo, de acordo com os interesses de cada gestão (SJDR1, SJDR3).

Em Tiradentes, apesar da percepção de uma baixa aplicabilidade da legislação, alguns entrevistados reconhecem que esta legislação vem se

fortalecendo. Para o entrevistado T1, a aplicação pelas prefeituras da legislação federal e estadual é essencial para que esforços como descentralização e integração possam surtir os efeitos esperados. Para o entrevistado T4, a iniciativa de planejamento e ordenação da atividade turística em Tiradentes é recente e está relacionada ao Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, que compõe o Programa de Regionalização do Turismo de responsabilidade do Ministério do Turismo. Por ser um dos quatro destinos indutores do estado de Minas Gerais, Tiradentes precisou formar um grupo gestor que, segundo o entrevistado T4, estimulou a iniciativa de formulação de uma política municipal de turismo.

Eu acho que o seguinte, aqui em Minas, a criação da **Secretaria de Turismo** foi um trabalho muito bem feito (...), o que eles criaram são os **roteiros turísticos**, isso ai foi pra mim uma das ações mais importantes, de **começar a organizar** né, colocar **gerência** nos roteiros, gente que toma conta, um processo constante de **cobrança**, de **planejamento**, então isso é, acho que tá fazendo, pelo menos aqui nas nossas cidades, em Tiradentes e São João, que tá fazendo a coisa melhorar, os **investimentos do Ministério do Turismo em eventos**, em melhoria de **qualidade de atendimento**, então isso tá ajudando muito, pelo menos em São João e Tiradentes (...), mas as **prefeituras têm que trabalhar também**, porque cidades bonitas, cidade boa pra turismo tem muita no Brasil e no mundo inteiro, então na verdade é uma disputa (...) (T1)

(...) a **legislação federal tem feito a sua parte**, criou os 65 destino indutores, diversos projetos interligados com o Ministério, em consequência a **secretaria de estado teve que acompanhar**, em relação ao município, **Tiradentes o turismo no município sobrevive por ele só**, sozinho, **não tem planejamento**, não tem planejamento, não tem uma política publica direcionada, eu acho que a gente, **com a vinda do Grupo Gestor**, nós temos um conselho de turismo, mas tem um mês gente, ou seja, a gente ainda está **formulando a política municipal de turismo**, ou seja, legislação nossa, não existe, existe a formação de um conselho (...) (T4)

Deste modo, não se percebe que o estabelecimento ou a manutenção da atividade turística se devem à permanência de ações normativas sobre o setor. Tampouco os entrevistados consideram que a legislação do setor é aplicada nos municípios. Assim, se o processo de institucionalização é entendido como ações recorrentes que assumem significados similares entre os atores, primeiramente não se observa que elementos reguladores do setor se caracterizam pela permanência e recorrência.

Ao considerar-se também que no transcorrer do processo de institucionalização as normas e obrigações devem ser assumidas como regra no pensamento e na ação social, pode-se afirmar então que a legislação até então aplicada nos municípios não é responsável pela institucionalização das políticas públicas de turismo nos locais, pois não tem caráter normativo na ação dos atores, visto que poucos procuram agir em conformidade com as normatizações.

O estabelecimento do turismo em São João Del Rei e Tiradentes não foi apontado como resultado, nem mesmo parcial, de ações reguladoras, pois o processo de ascensão do setor nos municípios ocorreu espontaneamente, em função da demanda dos visitantes. Já a manutenção da atividade atualmente, pode ser associada tanto à demanda espontânea de turistas quanto aos esforços de planejamento e gestão de diversas entidades públicas e privadas sobre os municípios, embora ainda muito recentes e com efeitos pouco perceptíveis para os atores locais. Essas iniciativas recentes demonstram que questionamentos estão sendo gerados, grupos estão sendo formados e ações estão sendo empreendidas. Tal cenário aponta que o setor vem ganhando destaque nos cenários social e político dos municípios, mesmo ainda bastante desarticulado.

7.2.3.2 Conformidade

A *conformidade* foi considerada categoria para análise do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo com base no conceito de Machado da Silva *et al.* (2003), que consideram a conformação às normas um condicionante do processo de institucionalização. A conformidade implica concordância, podendo ser entendida como aceitação, resignação. Empiricamente, buscou-se verificar tal conformação/aceitação primeiramente pelo (1) reconhecimento das normas, isto é, se os atores conhecem a legislação do setor. Também, considerou-se fundamental para a verificação da conformidade às normas (2) a adequação dos atores às regulamentações. Finalmente, a partir das observações de Carvalho, Vieira, Goulart (2005), buscou-se verificar (3) se os atores conformam-se ao ambiente institucional do setor por considerem-no fonte de recursos materiais (recursos humanos ou tecnológicos) ou também simbólicos (legitimidade, reconhecimento).

É recorrente entre os entrevistados o desconhecimento ou conhecimento parcial da legislação do setor. Tal fato por si só é limitador do processo de institucionalização, pois se não se conhece a legislação, não se pode conformar-se a ela. Para a entrevistada SJDR6, que conhece a legislação parcialmente, a legislação não é efetivamente aplicada, e quando ocorre se dá de forma inconsistente, isto é, parcial e descontinuamente.

Não, eu **não conheço basicamente** (...) (SJDR1)

(...) **nunca fui muito além** nessa área de entrar, pesquisar, **de ver a legislação, de fazer cumprir a legislação**, não é a minha área. (SJDR2)

Conheço. (SJDR3)

(...) **conheço algumas sim**, e existem leis maravilhosas sim, e algumas são aplicadas sim, mas como tudo no Brasil de

uma forma **muito precária, inconsistente, incoerente, desarticulada.** (SJDR6)

Conheço boa parte e estou sempre procurando me **atualizar** sobre o assunto. (SJDR9)

(...) **não preciso** ter isso, eu **vou seguindo os planejamentos que a Trilha** (dos Inconfidentes) tem. (T1)

Conheço **pouco.** (T2)

Algumas eu conheço. (T3)

Eu não sou muito ligado ao turismo, eu leio realmente aquilo que eu tenho que ler, tenho uma opinião formada, que eu vejo em relação ao turismo, mas em termos de legislação tipo assim eu leio tudo não, não leio, **não sei**, eu tenho tantas coisa pra ler da minha área, não leio. (T4)

Considera-se, porém, que essa inconsistência talvez pudesse ser corrigida a partir da orientação de uma política municipal de turismo, atrelada à política nacional e adequada à realidade local, que auxiliaria a gestão municipal a pensar o turismo no longo prazo e corrigir possíveis falhas de descontinuidade de gestão.

Mesmo aqueles atores diretamente relacionados à atividade turística demonstraram baixa adequação à legislação do setor. O Entrevistado SJDR1 respondeu não ter sido necessário adequar-se à legislação do setor para desenvolver sua atividade, mesmo diretamente vinculada ao turismo. O entrevistado SJDR4 adequou-se parcialmente. Tal adequação representa uma mudança de postura, e para ele essa é uma preocupação recente, tendo em vista que “antes” não havia essa preocupação. Apenas o entrevistado SJDR3 considerou que as ações desempenhadas pela organização são alinhadas às orientações da Secretaria de Turismo do estado e do Ministério do Turismo, o que demonstra uma ampla adequação à regulação do setor.

Não, mas é o que eu te falo, aqui ainda não existe nada de legislação, pra facilitar alguma coisa, a coisa é trabalhada, vou te ser sincero, no meu ponto de vista, de forma muito **amadora** (...) (SJDR1)

A gente desenvolve as ações, hoje a gente tem tudo **muito alinhado**, bem alinhado com as ações do estado e com as ações do Ministério do Turismo (...) (SJDR3)

(...) registro no “cadastur”, registro na prefeitura, porque **antes não se preocupava** com esse tipo de coisa né (...) (SJDR4)

Apesar de conhecer pouco a legislação, a maior parte dos entrevistados de Tiradentes afirma ter precisado se adequar a alguma legislação do setor:

Tem aqui porque o prédio aqui é cedido pela prefeitura né, a gente não paga aluguel tudo, então tem o **termo de comodato** que a gente tem que fazer as melhorias (...) (T5)

Tive que me adequar sim, **por estar no centro histórico** né, pra eu cortar uma árvore eu tenho que pedir autorização pro **IPHAN**, então tem essa questão da **legislação ambiental**, e tem a questão, tem uma lei, (...) **lei de despoluição visual**, que existe. (T7)

(...) ai eu sei que tem que fazer essa **sinalização de placas de ruas**, tem, por exemplo, o centro de turismo que eu sei que tem dinheiro no Ministério do Turismo pra fazer o **Centro de Atendimento ao Turista**, nosso CAT, eu fui atrás de buscar recursos, fizemos o projeto, fiz projeto de dois portais pra cidade que eu sei que tem **dinheiro no Ministério do Turismo pra buscar pra portal**, então eu vou vendo para os projetos que têm no Ministério, dos convênios, agora é lógico que você tem que fazer a coisa **de acordo com o que o Ministério pede** né, ai outra coisa que o Ministério pede é o **conselho de turismo**, nós criamos, estamos reativando ele, agora, a Trilha dos Inconfidentes é uma boa parceira, nessa parte técnica ela cobra da gente (...) (T1)

Como mencionado pelo entrevistado T1, apesar da gestão do turismo em nível local ser desconcentrada para os municípios, os recursos federais

destinados ao setor permanecem concentrados no Ministério do Turismo, não sendo repassados à prefeitura de Tiradentes ou ao Conselho Municipal de Turismo, o que limita o trabalho da administração pública quanto ao setor. Segundo o entrevistado T1, os recursos do Ministério são repassados através de editais e projetos que têm objetivos determinados, o que restringe as ações relativas às realidades locais. Em Tiradentes, o orçamento mensal da Secretaria de Turismo é referente ao ICMS Turístico, que equivale a aproximadamente dois mil reais, correspondente a 2% do ICMS Solidário, e foi conquistado por intervenção da Federação dos Circuitos Turísticos junto ao governo do estado de Minas Gerais, segundo o entrevistado T8.

(...) recurso pra cidade não, não, secretaria não tem, a única coisa que a secretaria tem que com o imposto de Minas criamos o fundo, Funtur, Fundo Municipal de Turismo, um pequeno, um recurso ai de, vem do ICMS, dá 2%, dá na faixa de 2 mil, tem mês que é 2 mil, tem mês que é 2 mil e quinhentos, então fica aqui pra trabalhar (...) (T3)

(...) a conquista do ICMS Turístico foi uma **conquista** muito grande, é iniciativa da Federação dos Circuitos Turísticos junto ao governo do estado, (...) uma parcela **ínfima**, mas você percebe que o **trade está se organizando**, então o **0,1 % do ICMS** que a gente conseguiu pro turismo foi tirado de alguém, que já é uma conquista muito grande, ainda é muito pouco obviamente, mas que foi tirado de alguém, então você imagina a **briga** que foi pra conseguir isso, e pra aumentar então vai ser uma guerra. (T8)

Deste modo, considera-se que a adequação às normas ainda é baixa, o que pode ser fruto do desconhecimento da legislação existente ou de outros fatores, aliados ou não, como a possível falta de fiscalização e a fuga do pagamento de impostos, dentre outros. Contudo, o que se percebe é uma tendência das próprias ações regulativas incentivarem a adequação, seja através de incentivos financeiros, seja pela própria ampliação das normatizações do

setor, seja pela descentralização das ações regulativas para entidades regionais e locais, seja pela tentativa dessas entidades de mobilização dos atores para o desenvolvimento do setor.

A maior parte dos entrevistados reconhece que com a adequação à legislação podem-se obter benefícios, como apoio ou recursos, e procuram utilizar-se desse mecanismo para o desenvolvimento de suas atividades. Tal fato demonstra que, conforme consideram Carvalho, Vieira e Goulart (2005), não apenas elementos técnicos são responsáveis pelas recompensas no mercado, mas também elementos institucionais do ambiente podem render apoio e legitimidade às organizações. Contudo, os benefícios mencionados foram sempre recursos materiais, e não simbólicos.

(...) agora estamos trabalhando para o conselho de turismo **pra gente poder receber o ICMS turístico** (...) (SJDR2)

(...) se a gente não estiver adequado à legislação a gente não vai participar, por exemplo, dos programas do Ministério, então pra eu conseguir realizar convênio de repasse de verba com o estado ou com o governo federal eu **tenho que estar adequada à legislação, tem inúmeros benefícios**. (SJDR3)

Nós seguimos a lei por ser o correto, não esperamos nada em troca não, nenhum benefício não, é bem verdade que quando o hotel precisa de um financiamento, pra uma reforma, pra qualquer tipo de coisa, **a instituição financeira exige do hotel essa adequação né**, então se torna mais fácil, já que você está em ordem, é só apresentar a documentação. (SJDR4)

(...) todo incentivo é super bem vindo e quando ele chega ele beneficia, (...) então quando vem uma boa lei, **quando aquela lei é boa e é aplicada só traz benefício**. (SJDR6)

(...) agora estamos trabalhando pro conselho de turismo **pra gente poder receber o ICMS turístico** (...) (T1)

O apoio que a gente consegue aqui é da prefeitura, que de vez em quando dá um **uniforme** pra gente. (T2)

(...) basta a associação estar com os registros tudo em dia, você vai lá você pede apoio, eles mandam **verba** pra associação pra instituição sem fins lucrativos (...) (T5)

É importante ressaltar a ênfase dada pelos entrevistados aos benefícios financeiros, menos que a recursos simbólicos como reconhecimento ou legitimidade. Os atores demonstraram orientar seus interesses com base em uma ótica racional utilitarista de custo-benefício, e não em uma dimensão moral ou em conhecimentos culturalmente difundidos e socialmente aceitos. As regras e leis formuladas funcionam para evitar conflitos ou solucionar diferenças, e parecem ser internalizadas como padrão de conduta.

Contudo, apesar de observar-se uma tendência à consideração principalmente dos benefícios materiais, a assimilação dos valores do ambiente demonstra que normatizações capazes de oferecer benefícios têm forte impacto conformativo. Mesmo orientados pela lógica de custo-benefício, os atores buscam conformar-se à legislação, assim, mesmo levando em consideração os elementos institucionais do ambiente, isto é, regras e requerimentos aos quais organizações individuais devem se conformar para receber apoio e legitimidade, o ambiente permanece representando a fonte e o destino de recursos materiais, e não de recursos simbólicos.

Como implicação, ao contrário do que sugeriram Meyer e Rowan (1977), as estruturas formais do setor de turismo que alcançam o município ainda não foram capazes de gerar propriedades simbólicas, e as organizações locais se estruturam principalmente para obter eficiência em suas atividades, e menos em razão dos efeitos simbólicos.

Tal postura talvez se deva à escassez de recursos com que lidam os envolvidos na gestão municipal da atividade, como algumas vezes foi

mencionado nas entrevistas em São João del Rei, ou em razão da ausência de uma legislação mais apropriada ao contexto local, no caso de Tiradentes. Sendo assim, projetos regionais de investimento na atividade, como o roteiro Estrada Real, através da FIEMG, e outros do Ministério do Turismo, como o Destinos Referência em Segmentação, ou da Secretaria de Turismo do estado, através do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes, podem ter impacto determinante sobre o turismo no município e região.

7.2.3.3 *Legitimidade*

A *legitimidade* como categoria de análise de elementos reguladores e normativos das instituições é definida por Carvalho, Vieira e Goulart (2005) em termos da adesão organizacional a normas definidas como padrões de comportamento. Algo é considerado legítimo quando está de acordo com a razão, com a justiça, sendo assim, a legitimidade não é entendida como aceitação resignada, mas pela coerência e genuinidade da aceitação. Para operacionalizar a investigação da legitimidade conferida às normatizações do setor em São João Del Rei, definiu-se legitimidade em função do apoio às normas. Duas questões objetivaram (1) reconhecer a importância conferida às normatizações do setor e (2) o apoio social destinado às ações da administração pública do turismo.

É recorrente entre os entrevistados o reconhecimento da importância de normatizações específicas para o setor, mesmo porque os diversos entrevistados apontam alguns problemas com os quais se deparam relativos à atividade, como a desarticulação e a inconsistência de ações apontadas pelo entrevistado SJDR1, a falta de recursos como sugere o entrevistado T1, o atraso jurídico como argumenta o entrevistado SJDR3; a inaplicabilidade apontada pelos entrevistados SJDR4, SJDR6 e T7; e a falta de orientação e organização da atividade como mencionam os entrevistados SJDR8 e T5.

Com certeza, eu acho que **deveria haver uma legislação específica** pra estar até **direcionando o empresário, a população o que fazer, como fazer, por que, como proceder com o turista, os investimentos como podem ser feitos**, pelo poder público pode ser feito uma série de coisas, pode estar direcionando, **captar dinheiro barato e passar pros empresários**, só que não é feito não, esses projetos que tem ai é esses projetos do BDMG isso é coisa que qualquer um faz, entendeu, mas uma legislação específica pro turismo, oh, todos os destinos turísticos de Minas Gerais vai ter um incentivo X, igual Estrada Real, o pessoal vem, é muita balela, muita falação, é muita politicagem, não agüento mais, é muita politicagem, ai eles vêm tudo bonitinho, fala, fala, prega, põem data show, **depois no final não resolve nada**, todo mundo some, o dinheiro desaparece e pronto. (SJDR1)

Eu acho que **ainda é uma coisa ainda muito recente**, pois houve a criação do Ministério do Turismo em 2003, a Lei Geral do Turismo em 2008, então assim, é uma coisa que a gente ainda está engatinhando, ainda tem que melhorar, **ainda tem muito que aperfeiçoar**, mas estamos no caminho, pensar em termos de turismo, eu acredito que uns 50 anos de atraso, mas que nós estamos no caminho. (SJDR3)

Muito, acho importante a legislação e a **aplicação da legislação**. (SJDR4)

Ela teria que ser mais divulgada, tinha que ter mais exigências quanto à sua **aplicabilidade**. (SJDR6)

Eu acho que toda orientação que vier, da maneira que vem, sob uma normalização, sob o aspecto legal ou sob a forma de incentivo, eu acho que tudo isso é legal, **organizar é importante**, (...) tudo que se puder criar em termos de **orientação**, e começar a abrir os olhos daqueles que tem que ser abertos, os olhos da população, do empresariado daqui, e **eles comecem a cobrar**, porque eles cobrando e a população sabendo que nada está sendo feito, eu acho que é super importante. (SJDR8)

Eu acho o seguinte, é importante o **Ministério do Turismo** foi uma, **melhorou muito pra gente que mexe na área** porque é lugar onde tem **dinheiro** pra você buscar, (...)

então eles tomaram uma decisão que eu acho que vai ser interessante, eles tem que passar o recurso direto pra prefeitura e a prefeitura ela decide se ela vai usar o dinheiro pra fazer tal evento, ela licita localmente, porque a maneira de você cobrar é muito melhor, (...) e o **prefeito é muito centralizador**, o dinheiro é todo na mão dele, ele que decide, quando eu preciso fazer um negócio eu vou lá peço tem que pedir pelo amor de Deus isso é importante, não sei o que, está caro, não quer dar, é uma disputa dura (...) (T1)

Eu creio que sim né, porque vai **orientar** muito principalmente o pessoal daqui né, porque **muita gente aqui não tem conhecimento das leis** aqui de **incentivo** ao turismo tal, essas coisas, porque se tivesse uma lei aqui que todo mundo ficasse por dentro, porque tem a associação comercial daqui, (...) mas eles são num grupo assim mais fechado, né. (T5)

Eu acho que **sempre é**, o problema é a **aplicação**, o problema é, tem muita lei **bacana** aqui em Tiradentes, tem poucas, mas as poucas que tem **são legais**, só que ninguém aplica, então acho desde que o executivo aplique, porque o pessoal fica com medo de perder voto e não aplica porcaria nenhuma, então pra que fica fazendo lei, esquentando a cabeça, então o dia que tiver uma prefeitura que realmente exerça a função de, ai já era, se bem que o prefeito agora, com o conselho de turismo levou umas cutucadas boas assim sabe. (T7)

Os entrevistados demonstram aceitabilidade para normatizações do setor. Deste modo, sob o aspecto da aceitação, observa-se a legitimação de elementos reguladores e normativos do turismo pelos atores em São João Del Rei e Tiradentes. Mesmo com a existência desses elementos regulativos, os entrevistados demonstram certa ansiedade quanto à necessidade de uma política pública para o setor, o que demonstra o desconhecimento da legislação existente e ao mesmo tempo uma ânsia por orientação e apoio à atividade. Como consequência de serem ainda recentes as regulamentações e, principalmente, de não terem aplicação efetiva, os municípios ficam sujeitos a problemas como informalidade, amadorismo e descontinuidade administrativa, conforme

mencionam os próprios entrevistados.

Quanto ao apoio da sociedade à gestão pública do turismo, em São João del Rei primeiramente observa-se que esse apoio vem sendo conquistado recentemente, como se nota pelos trechos “está melhorando muito” (SJDR3), “nos últimos dois anos sim” (SJDR4), “com os dois últimos secretários de turismo isso ai começou a mudar” (SJDR5), “mas eu vejo que existe um grande esforço” (SJDR6).

Eu acho que a **sociedade faz mais**, tem a Associação dos Amigos de São João Del Rei, o projeto Atitude Cultural da Alzira Addad, que faz um trabalho legal, tem o pessoal da Trilha (dos Inconfidentes) desenvolvendo um trabalho legal também, o Ralf que é o secretário (de cultura e turismo), esse ano, ele era de Tiradentes e veio pra cá, está desenvolvendo algumas coisas, a **sociedade acho que apóia mais que o poder público**, porque o **poder público não entra com muito dinheiro não**, sempre nunca tem dinheiro (...) (SJDR1)

Conta é a coisa mais importante hoje em São João e Tiradentes é o turismo, e antigamente eles não tinham essa visão, **eles têm agora a pouco tempo também** (...) (SJDR2)

Não, não, de maneira alguma, hoje em São João nem o Conselho de Turismo a gente conseguiu organizar ainda, não anda, não tem andado mesmo, (...) ainda é aquela mentalidade de que a **obrigação é do poder público e ponto final**, acabou, então o **empresário se envolve pouco**, ele se dedica muito pouco, ainda é aquela mentalidade de olhar pro próprio umbigo e o cara não pode deixar duas horas dele pra ir pra numa reunião discutir questões da cidade, vem mudando, vem, **está melhorando muito**, muito mesmo, São João está difícil. (SJDR3)

Nos últimos dois anos sim, antes era terrível, antes não havia nenhuma interação dessas pessoas, já depois que a administração na secretaria de turismo foi profissionalizada, ai a coisa mudou, (...) (SJDR4)

Sempre individualizados, sempre, com os dois últimos secretários de turismo isso ai começou a mudar. (SJDR5)

Conta, conta, **a sociedade nem sempre conta com o apoio do poder público**, porque o poder publico tem muitas limitações, limitação financeira, limitação de mão de obra, **mas eu vejo que existe um grande esforço**, eu tenho assistido esse esforço, é uma pena que o recurso da secretaria de cultura e turismo seja tão pequeno. (SJDR6)

De acordo com minha percepção, minha cidade é um caso interessante, aqui não é a gestão pública que não tem apoio da sociedade, **é a sociedade que não tem apoio da gestão pública**, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo, existem ações pleiteadas pela sociedade e que não são consolidadas justamente pela **falta de apoio público**, até mesmo a própria Secretaria de (Cultura e) Turismo tem suas ações comprometidas por falta de apoio. (SJDR9)

Outra observação possível é relativa ao baixo intervencionismo do poder público local na atividade, quando considerados trechos como “eu acho que a sociedade faz mais” (SJDR1); “a sociedade nem sempre conta com o apoio do poder público” (SJDR6); “existem ações pleiteadas pela sociedade e que não são consolidadas justamente pela falta de apoio público” (SJDR9). A recente mudança de postura da sociedade para apoiar a gestão pública parece ser devida ao trabalho desenvolvido nas duas últimas gestões da Secretaria de Cultura e Turismo, como mencionado nos trechos apresentados. Assim, percebe-se que o apoio à gestão pública do turismo não se deve a uma assimilação das normas pelos atores, mas a lideranças capazes de apropriar-se de elementos reguladores, gerar resultados, e com isso obter apoio e legitimidade social. Assim, não se observa a legitimidade de elementos reguladores e normativos se definida em termos de adesão as normas. No município, a legitimidade de tais elementos é decorrente de experiências de gestão pública consideradas positivas pelos atores.

Menos que o predomínio de regras e normas compartilhadas globalmente, que afetam genericamente o conjunto de organizações, percebe-se

que a legitimidade dos elementos reguladores do setor é obtida no nível mais imediato. Uma possível implicação desse fato é que os comportamentos ou formas organizativas podem não ser homogêneos no município, pois as normas não definem padrões de comportamento, mas sim as interpretações da realidade pelos indivíduos é que orientam as ações.

Deste modo, a institucionalização das políticas públicas de turismo por elementos reguladores e normativos em São João Del Rei é limitada, já que não se observam que elementos reguladores do setor se caracterizem por aspectos como permanência e recorrência; a adequação às normas é baixa, guiada principalmente pela lógica de custo-benefício; e o apoio à gestão pública do turismo é ainda recente e mais vinculado ao desempenho de determinados gestores que à própria legislação.

Em Tiradentes, percebeu-se que uma parte dos entrevistados considera que a população apóia e se interessa (T1 e T5) pela gestão pública do turismo, por ser uma das principais atividades econômicas do município, enquanto que para os demais a população até se interessa, mas não se envolve, existe uma cobrança do poder público, mas pouca iniciativa e colaboração.

(...) eles **perceberam que é a grande indústria** deles, isso eles perceberam e estão agora **preocupados**, a sociedade está muito preocupada com isso, apóiam direto, **todo mundo**, sabem que isso é **fundamental**, querem outras coisas acontecendo, **cobram** (...) (T1)

Tem, na medida do possível tem, **podia ter mais**, (...) podia ter mais iniciativa de cada um, (...) se a prefeitura não fizer ninguém faz, e automaticamente eles cobram, (...) achava que **podia ter mais apoio**, podia ajudar a cidade, não, muitos só pensam neles, é difícil, é difícil a gente trabalhar, **pouca iniciativa** dos empresários, tem alguns agora, não são todos, muitos ajudam a cidade, muitos, mas achava que **podia juntar, estar unidos**, em prol da cidade (...) (T3)

Não, (...) não, o comércio aqui, podre, todos, pobre, **só pensam em si mesmos**, não pensam na cidade, se eu estou

me dando bem, tudo cigano, o dia que a cidade morrer vai tudo embora tão nem ai pra cidade, pergunta se paga alvará, pergunta se paga ISS, são 145 pousadas, tem 35 que pagam corretos, falo e comprovo, (...) o mundo, o Brasil, Minas e Tiradentes, só vai melhorar o dia que for PPP, parceria público-privado, sozinho você não vai em lugar nenhum, (...) claro que tem uma parcela de comerciantes bacana, tem sim, toda regra tem sua exceção né, óbvio, mas **80% só vem a nós o vosso reino** meu amigo, triste isso, mas é verdade (...) (T4)

Participa, o pessoal daqui participa né, aqui tem muitos eventos aqui né, tem evento aqui o ano inteiro né, então o pessoal daqui também **todo mundo ajuda** né, porque a **cidade vive disso** né. (T5)

Sendo assim, a legitimidade, definida em termos de adesão às normas, é limitada a uma parcela da comunidade que cumpre a legislação e busca se envolver e apoiar a gestão pública do turismo no município. Assim, mesmo sendo enfatizados os elementos coercitivos, como visto na análise da categoria *conformidade*, não se espera, como apontam Carvalho, Vieira e Goulart (2005), uma homogeneidade de comportamentos ou de formas organizativas no município, pois, uma vez limitada a legitimidade, a homogeneidade é restringida.

Consequentemente, a institucionalização das políticas públicas de turismo por elementos reguladores e normativos em Tiradentes é limitada por serem limitadas a *repetição*, a *conformidade* e a *legitimidade* de tais elementos.

7.2.3.4 Informação

Informação foi considerada uma categoria de análise do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo tendo como referência conceitual a definição de DiMaggio e Powell (1983). Os autores subdividem o processo de definição institucional em quatro partes, sendo uma delas o aumento

no volume de informação disponível no ambiente organizacional. A informação foi considerada de forma ampla, como transmissão de notícias e conhecimentos, como indagação ou investigação. Para verificar em campo o possível aumento da carga de informações com que interagem os atores, considerou-se apropriado (1) identificar o interesse dos atores por informações atualizadas relativas ao turismo em São João Del Rei, e elaborou-se uma questão nesse sentido.

Grande parte dos entrevistados afirma procurar manter-se informada sobre turismo. Para o desenvolvimento de suas próprias atividades ou para o desempenho do setor de um modo geral, os atores demonstram interagir com um volume de informações que os permite manterem-se atualizados sobre o desenvolvimento das atividades do setor.

Sempre que a gente pode estar buscando a gente está buscando, **participando de reuniões, de encontros** (...) (SJDR1)

(...) a gente **faz parte de vinte conselhos** aqui na região de turismo, fora os dois **grupos gestores**, a gente **faz parte da maioria dos projetos** que estão acontecendo, a gente está acompanhando. (SJDR3)

O tipo de informação que eu tenho e que procuro é aquela que é importante pro meu hóspede, então são **atrações**, são **eventos**, o que está **acontecendo culturalmente na cidade** que eu posso oferecer pro meu hóspede, (...) (SJDR4)

Mantém, mantém, tá sempre em **contato direto**, qualquer **novidade** nós estamos tentando implementar aqui na cidade. (T3)

(...) a “fulana” faz muito esse papel com agente, da Trilha (dos Inconfidentes), ela sempre **fala as coisas que são feitas**, muito na região sabe, e quando tem congresso, simpósio, eu sempre gosto de participar, mas eu me envolvo muito assim, **congresso, simpósio**. (T4)

Eu acredito que sim, **existe essa preocupação** sim, talvez mais preocupados **primeiro** com **o empreendimento**, em

ganhar dinheiro, talvez depois se preocupem com o, mas existe essa preocupação. (T6)

A “fulana” tem um site bem atualizado, que é da Trilha dos Inconfidentes, (...) eu sou **obrigada a saber**, eu tenho que me munir dessas informações, entendeu. (T7)

Em Tiradentes, observou-se que a Associação do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes foi mencionada como importante fonte de informações sobre a atividade no município e região. A Associação é composta de 20 municípios e visa fomentar o desenvolvimento turístico da região, incrementando a atividade através de articulações com os diversos segmentos do *trade*¹⁵ (SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS, 2011).

Assim, visto que os atores procuram manter-se sempre informados e atualizados sobre as atividades do setor, tem-se como consequência um constante aumento da carga de informações com que eles interagem. Sob este prisma, segundo DiMaggio e Powell (1983), o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em São João Del Rei e Tiradentes pode desenvolver-se.

Percebe-se ainda que, além dos interesses particulares dos atores por informações relativas ao setor, a Associação do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes vem conseguindo acessar os atores e efetivamente fazer circular as informações. Assim, a política de turismo do estado de Minas Gerais mostra-se, sob o aspecto do aumento do volume de informação em interação, capaz de contribuir para a institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes.

¹⁵ As Associações de Circuitos Turísticos são entidades sem fins lucrativos, que caracterizam a política pública de Regionalização do Turismo de Minas Gerais, implantada pelo Governo de Minas em 2003 (SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS, 2011).

7.2.3.5 Interação

Ainda utilizando como referência o conceito de DiMaggio e Powell (1983, p.148), a *interação* foi tomada como categoria para análise do processo institucionalização das políticas públicas de turismo, pois, para os autores, o aumento do grau de interação entre as organizações do campo deve ser parte desse processo. Por interação entende-se a ação mútua (relacional) de dois ou mais atores. Para verificação empírica, partiu-se da busca por (1) identificar os principais atores interessados na atividade turística em São João Del Rei e (2) a existência de relações entre eles (público, privado, comunidade).

Quando questionados sobre os principais interessados, os entrevistados em São João del Rei apontam uma diversidade de atores como os empresários, as associações, a Secretaria de Cultura e Turismo, os grupos culturais e outros.

Os principais eu acho que são os **empresários** da área de entretenimento, de hotelaria, de **artesanato** e de **serviços** também né, porque engloba tudo né. (SJDR1)

Os **receptivos**, as agências de receptivo, os **guias**, apesar de que o trabalho deles em geral é assim, é lastimável, e claro que os **empresários** né, apesar de não entenderem ainda qual que é o papel deles nesse processo, eles querem muito, óbvio, porque eles vão ganhar cada vez mais dinheiro, agora o **poder público ainda tem que querer muito**, eles ainda têm que entender melhor isso (...) (SJDR3)

A **comunidade** de forma geral, há uns anos atrás eu diria que uns 10 anos atrás, as pessoas tinham essa idéia de que o turismo beneficiava os hotéis e os restaurantes, eu acho que hoje essa mentalidade já está mudada, (...) eu acho que as pessoas, já está começando essa consciência a mudar um pouco, pelas pessoas do meu meio, que eu convivo, que eu converso, já tem essa percepção, como uma realidade pra nossa vida aqui, local. (SJDR4)

(...) a **Secretaria de Turismo e Cultura** (Secretaria de Cultura e Turismo) também não poderia ser de outra forma, o **comércio local** também é interessado nisso, as **irmandades**, muito embora as igrejas fiquem fechadas uma boa parte do tempo, e os **grupos culturais** também são interessados, **boa parte da sociedade** é interessada. (SJDR5)

Infelizmente, quem é **proprietário**, ou quem tem alguma atividade profissional ligada a essa área, e que percebe a importância, e que às vezes luta pra que isso melhore, porque parece que o **restante da comunidade ainda não percebeu** o quanto que turismo é uma grande indústria né, (...) (SJDR6)

Eu acho que assim, tem as entidades como a **Associação Comercial**, como a **Associação de Hotéis e Pousadas** daqui de São João, eu acho que a **Secretaria de Cultura e Turismo** tem se mostrado bastante interessada, a própria **Universidade** (Federal de São João Del Rei) pode ter interesse também (...) (SJDR8)

As falas dos entrevistados apresentam divergências quanto a dois possíveis interessados na atividade turística. A primeira divergência é relativa ao poder público, que aparece como interessado na figura da Secretaria de Cultura e Turismo, conforme os entrevistados SJDR5 e SJDR8, e como desinteressado na figura da prefeitura municipal, conforme o entrevistado SJDR3. Outra divergência é devida ao interesse da comunidade, considerada interessada segundo os entrevistados SJDR2, SJDR4 e SJDR5 e desinteressada para o entrevistado SJDR6.

Como não se pôde atestar que tais atores sejam de fato desinteressados, sugere-se como implicação dessa possibilidade a limitação das interações possíveis no ambiente institucional do turismo no município. Devido à relevância desses atores para o processo, sua própria abstenção, conseqüentemente, pode afetar o número, o grau e as implicações das interações possíveis no campo.

Já em Tiradentes, todos aos entrevistados concordaram que os moradores, em maior ou menor grau, se interessam pelo setor, pois praticamente toda a população é envolvida na atividade. Contudo, ressaltam o especial interesse de alguns atores, como o Centro Cultural Yves Alves, os empresários de um modo geral, o Conselho Municipal de Turismo, a Associação de Hotéis e Pousadas de Tiradentes, e a Secretaria Municipal de Turismo.

Oh, tem o **Centro Cultural** né, interessa muito né, interessa muito, aliás, e **todas as pessoas** também né, porque quanto mais puxar um evento, aqui são muitos eventos durante o ano, e quanto mais evento abrir aqui, mais turista vem, **todo mundo**, todo mundo. (T2)

De qualquer forma é os **empresários**, tanto os empresários da rede gastronômica, da rede hoteleira, do comércio, a cidade vive 100%, 99% do turismo, a cidade, 99% do turismo a cidade vive, 1% são as pessoas que trabalham na rede municipal, na prefeitura. (T3)

Esse **Comtur** é bom, esse Comtur montado agora é um bom, muito bom, (...) tá caminhando, a hora que a coisa engrenar, a turminha é muito boa, é tudo formado em turismo, com cabeça nova, visão diferente, a HT, **associação de hoteleiros**, esse pessoal que eu te falei que é bom, então tem, tem uns 2, 3 grupinhos ai bons viu, muito bons, tem sim, em turismo, **todo mundo** né, **a cidade inteira** né, alguns de uma forma correta, outros de uma forma errada, uns querendo aprender e melhorar, o PIB aqui 99% é turismo né, mas esse grupinho que põem a mão na massa vamos dizer assim acho mais é esses dois né, com o poder publico né, não posso discordar que a **Secretaria Municipal de Turismo** também está envolvida. (T4)

No que se refere à observação de interações entre os envolvidos, os entrevistados em São João del Rei consideram-nas incipientes e “capengas”. Apontam uma baixa participação dos atores na gestão da atividade, ainda restrita a poucos interessados. De modo semelhante, em Tiradentes alguns entrevistados consideram não haver interações (T6 e T7) e outros consideram haver pouca

interação, que quando acontecem se restringem a poucos atores, como mencionam os entrevistados T3 e T4:

Está acontecendo de forma **incipiente** ainda, mas está acontecendo, **pode melhorar** (...) (SJDR1)

Alguns interagem, mas assim, eu acho que principalmente com o comércio, o comércio ele só quer aproveitar muito do turismo, as pessoas são muito **individualistas**, a verdade é essa, **falta muito mais união**, falta mais, alguns momentos chegam a ter um pouquinho de união, algumas associações que criam, depois elas, falta muita coisa nisso aí, (...) (SJDR2)

(...) **as pessoas vêm se organizando**, você tem a **associação** de hotéis, você tem um **núcleo** de bares e restaurantes, isso tudo facilita o diálogo, mas ainda **não tem intervenção**, você não vê a **prefeitura** abrindo a porta e falando assim vem gente, vamos discutir, vamos decidir o que a gente faz com a cidade, isso acontece de maneira inversa, é o **conselho se formando com pessoas interessadas** e batendo na porta da prefeitura e falando aqui oh a gente está decidindo o que a gente quer pra cidade, ah não vai arcar, promotor, Ministério Público, vem cá, somos um conselho deliberativo, estamos deliberando a ação tal e a prefeitura não está, então é uma **interação a princípio meio forçada**, (...) (SJDR3)

Então, as pessoas já têm mais ou menos essa consciência, que um movimento turístico maior beneficia a todos, **falta agora a interação**. (SJDR4)

(...) **os grupos estão começando** aos pouquinhos e isso eu acredito que vai levar muito tempo a realmente pensar em fazer parte de uma rede, a interagir. (SJDR5)

Em São João a gente está tendo um **movimento de tentar interagir** mais, mas ainda não tem essa, (...) a gente também percebe esse movimento da parte de outras instituições, muito devagar, mas eu acho que existe essa boa vontade, esse esforço, mas está muito **longe ainda ser o ideal**, porque

é um integração ainda bastante capenga, mas eu acredito que ainda vai ser bom. (SJDR6)

Mais pra criticar que pra ajudar, é difícil, tá indo, nós estamos com um conselho de turismo, tem um grupo gestor, tem umas **pessoas tentando trocar idéia** pra tentar melhorar alguma coisa, mas roda, roda, roda, cai no poder público, roda, conversa daqui, ah... mas é culpa do poder público, se cada um, é o que eu falo, **se cada um fizesse a sua parte** não precisava tanto do poder publico, o poder público vinha pra somar, vamos juntar, vamos, poder público mais os empresários, entendeu. (T3)

Não, não tem, não, **cada um por si**, eu acredito que sim. (T6)

Não, não, não acho que interagem, **as coisas acontecem por que acontecem**, meio por osmose. (T7)

Sim, sim, sim, não vejo, cidade pequena né, acaba que quem faz parte do grupo gestor é o que faz parte do Comtur, que trabalha na prefeitura, que tem hotel, não tem jeito, não tem jeito, **é a mesma turma**. (T4)

Nas falas dos entrevistados de São João del Rei é recorrente a sugestão de que novas interações começam a se estabelecer e novos grupos começam a se formar, apesar de que ainda de modo inconsistente e lento, como apontam os entrevistados SJDR2 e SJDR6. Assim, diante desse baixo grau de interação entre os atores, a institucionalização das políticas públicas de turismo no município parece estar limitada por interações frágeis e restritas entre poucos envolvidos.

Entretanto, são apontadas tentativas recentes de fortalecimento e criação de interações, com a criação de grupos como, por exemplo, a associação comercial e o conselho municipal de turismo, o que sugere a confecção de novas interações no campo, configurando-se assim, segundo DiMaggio e Powell (1983), possibilitadoras da institucionalização das políticas públicas de turismo no município.

Diferentemente, a institucionalização das políticas públicas de turismo

em Tiradentes parece limitada a poucas interações entre os atores. Se o aumento do grau de interação é pressuposto para o processo de institucionalização, conforme argumentam DiMaggio e Powell (1983), e observaram-se interações restritas a pequenos grupos e muitas vezes relativas às mesmas pessoas, o processo de definição institucional do turismo em Tiradentes pode estar cerceado.

7.2.3.6 Coalizão

O surgimento de estruturas interorganizacionais e *coalizões* são outra parte do processo de institucionalização apontada por DiMaggio e Powell (1983). A coalizão, mais que a ação conjunta, pressupõe a formação de acordos ou alianças entre os atores. Operacionalmente, as coalizões foram definidas como grupos formados para a gestão do turismo em São João del Rei e Tiradentes. Assim, duas questões buscaram identificar (1) a percepção da formação de tais grupos e (2) seus componentes e objetivos.

Em São João del Rei foi possível perceber que grupos para a gestão da atividade turística vêm sendo criados, contudo tais grupos parecem frágeis, como se nota em trechos como “marca, não vai” (SJDR1); “vamos ver se ele não pára por aqui né” (SJDR1); “ainda é pouco diálogo” (SJDR2); “não suficientemente integrados” (SJDR6).

(...) a gente está formando o **conselho de turismo**, está reativando ele, **capengando**, mas está, forma o conselho, na hora de marcar reunião fica aquela coisa assim, marca, não vai, então a coisa não flui, podia ser bem melhor, (...) **vamos ver se ele não para por aqui né**, se parar é mais um projeto parado, uma **entidade criada e parada**. (SJDR1)

Bom, é difícil a gente falar que não tem, claro que tem, lógico que estão acontecendo os **conselhos**, que estão acontecendo as **associações**, que estão acontecendo os **grupos gestores**, é porque as pessoas estão dedicando

algum tempo, na minha visão ainda é pouco tempo, eu acho que tinha que **dedicar mais**, (...) mas os grupos estão se formando sim, ainda é **pouco o diálogo**, ainda é **pouco aberto**, ainda tem muito aquela bobagem da **concorrência**, as pessoas trabalham com competição e não com competitividade, **mas isso vem mudando** (...) (SJDR3)

Atualmente ela acontece de uma forma **mais organizada**, os restaurantes estão se unindo, ao contrário de **antes eram concorrentes**, os hotéis estão se unindo, a secretaria está atuante, isso tudo é um caminhar né. (SJDR4)

Não, não vejo, justamente porque assim, o são joanense nesse aspecto é muito acomodado, é a **Secretaria de Cultura e Turismo é que tem que cuidar dessa parte**. (SJDR5)

Tem **vários grupos** sim, e grupos bons, como por exemplo, a **Trilha** (dos Inconfidentes), a **Secretaria de Cultura** (e Turismo), alguns **produtores culturais** que são fortes, a própria **Universidade** (Federal de São João del Rei), tem sim, tem muitos, tem bons, mas talvez **não o suficiente**, e talvez **não o suficiente integrados**. (SJDR6)

Essa fragilidade dos grupos, expressa por fatores como participação intermitente, abandono, desconfiança, e baixa integração entre os componentes, inibem os possíveis benefícios das coalizões, como o desenvolvimento de conhecimentos, aumento da capacidade de avaliação do setor, eliminação da duplicidade de esforços, e o aumento da produtividade do setor. Como implicação desse cenário, os grupos formados nesse moldes tendem a não contribuir para a institucionalização das políticas públicas de turismo no município. Vale ressaltar, entretanto, os apontamentos dos entrevistados das tentativas de consolidação dos grupos, através de associações e conselhos gestores, por exemplo.

Em Tiradentes, grande parte dos entrevistados não percebe a formação de grupos para a gestão do turismo.

Não, **cada um faz sua parte**. (T2)

Iniciativa isolada, vamos supor, tem 50 empresários na cidade, uns 20 mais envolvidos, uns 15 mais envolvidos, os outros 35 isolados, **os mais envolvidos ajudam**, formam, formam o grupo gestor, formam o Comtur, participa de tudo, que ajuda (...) (T3)

Não, **mais isolado**. (T4)

Sobre os membros dos grupos e seus objetivos, em São João del Rei foram apontadas as recentes tentativas de organização dos empresários do setor. O objetivo desse grupo, como recorrentemente apontam os entrevistados, é o aumento do fluxo de turistas no município. Outro ator mencionado como parte do grupo de interessados que buscam gerenciar a atividade é o poder público, mais especificamente a Secretaria de Cultura e Turismo, como sugere o entrevistado SJDR8. Seu objetivo seria organizar e promover a atividade.

São **representantes do poder público**, e alguns são **parte empresarial**, (...) o objetivo mesmo seria formatar alguns projetos que visassem **incrementar o turismo** na região né, **aumentar o fluxo de turistas** e também **divulgar a cidade** através de sites, portais, etc. e tal, **investimentos, infraestrutura**, tudo, só que a coisa pára, começa muito bem depois pára, não vejo a coisa tomar uma dimensão maior, nem projetos, começa, fala, fala em montar, mas não chega nem montar. (SJDR1)

(...) o objetivo é claro, é **dinheiro**, (...) agora as maneiras como as pessoas fazem isso é que está se organizando melhor, está se organizando mais, quem se envolve, **empresários** em geral, a gente tem empresários de restaurantes, de hotéis, do próprio **receptivo**, ainda falta se envolverem mais os taxistas, que são essenciais ai e não se envolvem. (SJDR3)

Eles estão procurando **aumentar**, eles estão procurando aumentar cada vez mais, porque está crescendo a gente está notando que está aumentando, porque a gente está dentro da

área, a gente está vendo né. (SJDR7)

A **Secretaria de Cultura** (e Turismo), porque é o único órgão que eu vejo que realmente tem alguma, o mínimo de **organização** pra tocar esses eventos. (SJDR8)

Os entrevistados mencionam, porém, iniciativas de grupos setoriais, e não a formação de um grupo intersetorial, composto por representantes da iniciativa privada, poder público e sociedade civil. Não que esse grupo intersetorial não exista, como é o caso dos conselhos, por exemplo, mas não é predominante nas falas dos entrevistados. Quanto aos objetivos mencionados, parecem alinhados, referente à atração de um maior número de visitantes para o destino. Deste modo, percebe-se que estruturas interorganizacionais e intersetoriais, apesar de recentes e frágeis, estão presentes no município. Como implicação, aponta-se a possibilidade de desenvolvimento do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no município ao considerar-se a categoria *coalizão*, apesar de ainda necessária a coesão entre os membros dos grupos e sua consolidação enquanto gestores efetivos da atividade turística no município.

Em Tiradentes, os entrevistados mencionam que, quando formados alguns grupos, os participantes se restringem a poucos interessados que buscam se inserir em variados grupos para gestão do setor, como afirmam os entrevistados T1 e T3:

Eu acho que **têm os mesmos objetivos**, por incrível que pareça eu acho que tem sempre em cada cidade tem 5 a 7 pessoas que eles estão em todas as reuniões, ajudam direto, que têm esse sentido solidário de querer contribuir pra cidade, então é **esse grupinho pequeno e não mais** entendeu, não mais, esses tem, **o resto não tem não** (...) (T1)

O pequeno grupo os objetivos são o que é, melhoria da cidade, o que está acontecendo, o que não está, sempre em prol de melhoramento pra cidade, o outro grupo isolado... ah, pra mim está bom, a pousada ta cheia todo final de semana (...) (T3)

Deste modo, estruturas interorganizacionais bem definidas e coalizões entre os atores, etapa do processo de definição institucional segundo DiMaggio e Powell (1983), quando presentes, não são predominantes na gestão da atividade turística em Tiradentes. Prevaecem, segundo os entrevistados, iniciativas isoladas, apesar de grupos como o Conselho Municipal de Turismo e o Grupo Gestor terem sido mencionados como grupos importantes que vêm ganhando destaque na gestão do setor.

Assim, se consideradas as coalizões como indispensáveis para a institucionalização das políticas públicas de turismo no município, considera-se que a presença de grupos como Conselho e o Grupo Gestor podem alavancar a disseminação de novas iniciativas individuais e de grupos, num cenário otimista. Assim, a institucionalização das políticas públicas de turismo no município, definida em termos de estruturas interorganizacionais e coalizões de atores, é ainda limitada em Tiradentes.

7.2.3.7 Consciência Mútua

A quarta parte do processo de institucionalização definida por DiMaggio e Powell (1983) é o desenvolvimento de uma *consciência mútua* entre os participantes envolvidos numa iniciativa comum. A consciência seria a capacidade do homem de conhecer valores e regras morais e aplicá-los nas diferentes situações. A consciência mútua seria a permutação ou compartilhamento de valores e regras entre os atores. Para verificar empiricamente a formação de uma consciência mútua partiu-se de dois pontos complementares. A primeira questão buscou (1) identificar os espaços ou

ocasiões em que seria possível tal permutação entre os atores, como reuniões ou encontros, formais e informais, para discussão da atividade turística, outro questionamento dirigiu-se então para (2) identificar a assimilação/permutação de conhecimentos, valores ou regras, ao questionar se as informações e conhecimentos trocados influenciavam a tomada de decisões e por quê.

Quando questionados sobre a participação em encontros para discussão do turismo nos municípios, os entrevistados recorrentemente afirmam discutir sobre turismo formal ou informalmente. Para alguns entrevistados, o assunto vem ganhando espaço nas discussões recentes (SJDR1 e SJDR4), para outros, muito já se discutiu e pouco se avançou (SJDR6 e SJDR7).

Acontece, **sempre acontece**, pessoal está, está discutindo, hoje a idéia está bem avançada, quando vinha uma reunião vinha 2, 3 pessoas, hoje você faz uma reunião, um encontro, vem 30, 40, 50 pessoas, é sinal que o **pessoal está mais envolvido**, ainda não encontraram o caminho certo, mas está buscando esse caminho, entendeu. (SJDR1)

Participo direto (...) (SJDR2)

A gente **promove** e a gente **participa** (...) (SJDR3)

O principal **benefício da associação**, de ter se criado a associação é nós podermos **conversar com outras pessoas**, ter outras experiências, como é que está a situação minha comparada com as dos outros, e vice-versa (...) (SJDR4)

Hoje em dia não, já participei muito, hoje em dia eu procuro ser mais objetiva, (...) mas é importante né, uma parte do processo importante. (SJDR6)

Tenho né, até que no princípio assim, uns dois anos atrás ai, eu **participava mais**, agora eu dei uma afastada, ah eu vi que **não tava dando muito resultado nada**, (...), eu participo mais mesmo, **eu e minhas amigas aqui**. (SJDR7)

(...) eu acho fundamental hoje pra você administrar você estar com **pequenas associações** te ajudando, eu acho que não tem outro jeito não, você ficar aqui sozinho querendo

descobrir, você tem que ir pra rua **conversar** com os caras, tem que sentar, **reunir** (...) (T1)

Eu sempre vou, eu sempre vou, buscar novas idéias, alguns empresários, poucos que vão, vai mais o pessoal de agência de viagem vai pra ABAV, Salão de Turismo, mais o pessoal de agência, em hotel, lá agora em São Paulo, **pouquíssimos empresários vão**, pouco, pouquíssimos, é difícil. (T3)

É, **participo de congresso, simpósio**, essas coisas. (T4)

No meio de amigo assim a gente discute né, ou até aqui na associação quando tem reunião a gente discute, mas quem participa aqui geralmente é o pessoal da mesa né, que vai né. (T5)

Tem **reunião semanal**, tem, quando é um tópico que seja que enfim, precisa de um representante político, é convidado também. (T6)

Pelo menos quinzenalmente. (T7)

Como se vê, o turismo foi apontado pelos entrevistados como assunto discutido entre os atores. A discussão de temas relativos à atividade, ao promover o compartilhamento de informações e conhecimentos, pode, então, contribuir para a formação de uma consciência comum relativa ao setor entre os envolvidos, e, conseqüentemente, possibilitar o desenvolvimento do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei.

No que se referente à tomada de decisões com base em conhecimentos trocados nas discussões sobre turismo em São João del Rei, aqueles entrevistados mais diretamente vinculados à atividade turística do município afirmam que tais discussões afetam sua tomada de decisão e os ajudam a posicionar-se perante o setor.

Ajuda, ajuda, com certeza. (SJDR1)

Claro, sem dúvida, tem que estar antenado, e principalmente tem que **saber qual que é a demanda das pessoas que estão envolvidas**, porque não sou eu, ou o

presidente, ou qualquer uma de nós, que vai definir qual é a demanda da região, a região tem que saber qual que é a sua demanda, e é só participando que a gente consegue (...) (SJDR3)

Ajuda, é fundamental, é o feedback né. (SJDR6)

Ajuda, ajuda, ajuda muito, é muito bom. (SJDR7)

Tal apontamento registra a possibilidade de formação de uma consciência mútua, contudo, tal mutualidade parece restrita aos atores diretamente envolvidos no setor, não se alargando para outros setores ou até mesmo para a comunidade local como um todo. Uma implicação desse fato para a definição institucional do turismo no município é que a formação de uma consciência comum sobre o setor permanece limitada aos atores do próprio setor, não alcançando a comunidade de modo geral. A institucionalização das políticas públicas de turismo assim não se desenvolveria no nível municipal, mas em âmbito do setor de turismo de São João del Rei.

Grande parte dos entrevistados em Tiradentes também considera que as informações e conhecimentos trocados e adquiridos durante as discussões sobre a atividade turística municipal auxiliam a tomada de decisões em suas próprias atividades.

Claro, poxa, eu só trabalho, (...) **eu faço o que eles querem**, (...) como é que eu vou chegar lá e eu sei isso, eu vou fazer isso, você tem que conversar, trocar idéia, e as pessoas ficam felizes de poder participar (...) (T1)

Sim, claro, conhecimento nunca é demais né, é aquilo que eu te falo, você não tem obrigação de saber tudo, mas de se cercar de quem sabe, e colher os frutos disso e **levar pra sua vida** no dia-a-dia. (T4)

Ajuda, os **cursos** que a gente fez foi pela associação, que é do **SEBRAE**, que ajudou a gente a caminhar, aprender a caminhar só, com a consultoria deles no financeiro, foi

muito importante pra gente, que foi a associação que trouxe, oferecem cursos pra gente, pra gente estar se **aperfeiçoando** (...) (T6)

Assim sendo, mesmo os grupos sendo formados por alguns poucos atores, de um modo geral, percebe-se que os diversos atores interessam-se e procurar discutir, mesmo informalmente, sobre a atividade turística no município. Desta maneira, o desenvolvimento de uma consciência mútua entre os envolvidos com o setor, como apontam os próprios atores é a maior parte da população da cidade, mesmo que por vezes restrita ao senso comum e às informações corriqueiras do dia-a-dia, sinaliza a possibilidade de que algumas ações e pensamentos homogêneos conformem, ao menos em parte, o contexto institucional de referência. Assim, é aberta a possibilidade de que algumas ações organizacionais locais possam ser definidas por significados atribuídos pelos indivíduos à sua realidade, e que a institucionalização das políticas públicas de turismo ocorra mais cognitiva e compartilhada que regulativamente.

7.2.3.8 *Interpretação*

A categoria *interpretação* foi selecionada para análise do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em conformidade com a proposição de Berger e Luckmann (2004) de que a interpretação recíproca de ações cotidianas promove institucionalização. Por interpretação entende-se entendimento ou explicação, deste modo, a interpretação recíproca depende de um entendimento comum, ou similar, dos atores sobre dada questão. Para verificação empírica, buscou-se então investigar (1) as impressões dos atores quanto à legislação de turismo e (2) quanto à atividade turística em São João del Rei e Tiradentes, de modo a analisar uma possível reciprocidade nas interpretações (entendimentos) dos atores em cada município.

Em São João del Rei, no que tange às impressões dos atores sobre a

legislação de turismo, é recorrente entre os entrevistados a menção ao processo recente de ampliação da regulação do setor e a avaliação desse processo como favorável ao setor não apenas no município, mas em todo o Brasil.

Eu acho, eu acho que o **Brasil está caminhando, está melhorando muito**, nunca se falou em turismo como se fala agora, eu acho que o primeiro passo é a gente ter a sensibilidade de que a coisa tem que melhorar, tem que acontecer né. (SJDR1)

A minha impressão é igual eu te falei, é a **melhor possível**, assim, se não fosse essa organização, a **legislação que foi feita no governo do estado depois no Ministério** (do Turismo), nós não estaríamos onde nós estamos hoje, e nem teríamos as perspectivas que nós temos porque as **perspectivas são excelentes pra frente**, porque nós já estamos trabalhando, então eu acho maravilha, acho que nós temos que continuar nesse caminho mesmo. (SJDR2)

Eu acho que a gente está bem, está andando, mas ainda tem que, **está melhorando**, porque **é recente, isso federal e estadual**, (...) **São João está atrasadíssimo**, porque a gente está com esse problema gravíssimo da prefeitura, que está inoperante, e não permite que a Secretaria de (Cultura e) Turismo municipal trabalhe, então pelo segundo ano consecutivo vai perder o ICMS turístico. (SJDR3)

(...) **o Brasil já avançou bastante** com relação a isso, com a criação da EMBRATUR, justamente com a intenção de fazer com que o brasileiro conheça o seu próprio país antes de conhecer o dos outros, isso foi muito importante, e com a criação da EMBRATUR começaram a aparecer as leis para fornecer recursos para as cidades históricas ou cidades turísticas, o pouco que eu conheço da legislação, eu acho que isso tem realmente trazido **benefícios**, falta avançar, claro que falta avançar, **no nível do município, primeiro precisa de ter uma legislação específica** pra isso, precisa a cidade estar voltada pra isso (...) (SJDR5)

Eu não vou saber te responder isso bem, porque eu não conheço bem a legislação de turismo, mas eu acredito que **não seja tão boa** assim não viu, ou pelo menos que **não seja tão divulgada** quanto deveria ou **tão aplicada** quanto deveria, porque eu percebo que o turismo ele ainda é **mal**

articulado, ele é muito mal articulado e eu vejo que justo o que seria o grande fator de sustentabilidade de tanta coisa, ainda está muito **subutilizado os recursos**, acho muito **precário** essa área. (SJDR6)

Eu não sei te explicar não, eu acho que não tem muito interesse não, a gente vê mais ou menos o comentário, **muito pouco interesse**. (SJDR7)

Quando relativas ao município de São João del Rei, as impressões sobre a legislação ora são positivas (SJDR2), ora negativas (SJDR3, SJDR6 e SJDR7), sobressaindo-se as impressões negativas. Estas impressões surgem devido a fatores como ausência de uma legislação municipal do setor (SJDR5), ineficácia da legislação existente (SJDR6) e articulação precária entre as lideranças do setor (SJDR3, SJDR6 e SJDR7), por exemplo. Deste modo, observa-se que mesmo pouco habitualizadas em São João del Rei, as normatizações do setor são capazes de gerar uma interpretação positiva quando em âmbito estadual ou federal, mas negativa quando a legislação é referente ao município. Deste modo, observam-se semelhanças na caracterização (interpretação) da legislação do setor pelos entrevistados, o que, conseqüentemente, pode ser considerado possibilitador do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei.

Já em Tiradentes, percebeu-se que as impressões sobre a legislação, uma vez que muitos a desconhecem ou conhecem parcialmente, foram diversas. Ora associadas ao aumento do número de turistas, por vezes relacionada a incentivos e apoio à iniciativa privada, outras vezes relativa à organização do setor, as interpretações da legislação do setor nem sempre se assemelham.

Essa parte **está tudo bem**. (T2)

Eu nessa parte ai dessa **legislação em si eu não conheço muita coisa** não, mas eu acho que os pontos negativos daqui eu acho que eles deveriam fazer algo mais pra **cativar**

mais o turistas, porque aqui **poderia ser uma cidade bem mais movimentada**. (T5)

Eu acho que tem muito **pouco apoio do governo**, agora vai ter, só por causa da Copa e das Olimpíadas, agora vai ter, mas assim, não tem apoio algum, apesar de a gente estar numa região assim, pelo Aécio, Tancredo Neves, não vejo, tem nada, mas também existem muitas **falhas do governo do município** mesmo, deles **perderem verbas**, verba já na mão e não apresentar a licitação nada disso e voltar as verbas, aí já é uma falta de administração mesmo, fica culpando o tempo todo o governo, o governo, o governo federal né, sei lá. (T6)

A minha impressão é igual eu te falei, é a **melhor possível**, assim se não fosse essa **organização**, a legislação que foi feita no governo do estado depois no Ministério, nós não estaríamos onde nós estamos hoje, e nem teríamos as **perspectivas** que nós temos porque as perspectivas são excelentes pra frente, porque nós já estamos trabalhando, então eu acho maravilha, acho que nós temos que continuar nesse caminho mesmo. (T1)

Acho que a gente **está caminhando**, a Lei Geral (do Turismo) foi um grande passo, eu achei, mas **as pessoas não se apropriam** disso não, no Brasil inteiro, não se apropriam disso, ainda é muito **amador**, ainda muito amador, o setor é muito amador, a parte de agência de viagens é mais organizada, por que aí é por causa da Lei de Defesa do Consumidor, e outras leis mais específicas né, hotelaria de cadeia, 5 estrelas, em rede, é mais organizada, por que outros segmentos **desconhecem**. (T7)

As interpretações, ou “tipificações”, que para Berger e Luckmann (2004) surgem à medida que os indivíduos agem, interpretam esta ação, e compartilham com os outros suas interpretações, permitindo-lhes responder de forma semelhante, são interrompidas desde o momento em que a legislação é desconhecida ou superficialmente conhecida, pois não é possível interpretar algo que não se conhece. Além disso, as interpretações existentes são compartilhadas apenas em pequenos grupos, e não se estendendo a um número maior de pessoas tem sua legitimidade comprometida. Nas palavras de Berger e Luckmann (2004,

p. 54): “institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habitualizadas pelos atores”. Não sendo a legislação do setor habitualizada pelos atores locais, não se observa uma interpretação recíproca.

Analisando-se os “três “momentos” pelos quais percorre o processo de institucionalização, de acordo com Berger e Luckmann (2004), percebe-se que o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes encontra-se ainda no primeiro momento, a simples ação dos atores (1. externalização), sendo as interpretações dessas ações ainda dispersas e não recíprocas (2. objetivação), deste modo, cada ator objetivando seu próprio mundo torna impossível, então, a internalização de um mundo de interpretações comuns, que determinariam as estruturas subjetivas de uma consciência mútua (3. internalização).

Quando questionados sobre suas impressões quanto ao turismo em São João del Rei, os entrevistados novamente expõem problemas. Dentre eles, alguns são mais recorrentes, como desarticulação e desorganização.

Está fluindo, **pode melhorar muito** ainda (...) (SJDR1)

Olha, São João del Rei está tendo **atividade turística por inércia, ninguém está fazendo nada**, se você pegar na matriz GUT (gravidade, urgência, tendência) você tem a gravidade máxima, a urgência máxima, e a tendência é a pior possível, porque na tendência a gente observa o seguinte, se ninguém fizer nada como que vai estar daqui a uns anos, muito pior, essa **cidade está entregue as moscas** (...) (SJDR3)

O **turismo está numa crescente**, o ano de 2010 foi na década, no meu entender, o melhor ano, e espero que 2011 seja melhor ainda, principalmente por conta dos eventos que aconteceram nesse ano fora da alta temporada, (...) (SJDR4)

Falta vontade política dos governantes municipais, **falta a mentalidade de rede**, de que devemos, cada um com os seus objetivos, mas que esses objetivos sejam em **benefício da cidade**. (SJDR5)

Eu acho que é muito **subutilizado**, não só em São João del Rei como a maioria das cidade né, **não sabem utilizar bem os seus recursos, não se comprometem** efetivamente com esses recursos, a **falta de informações**, (...) (SJDR6)

Sobre o turismo eu acho que **não está ruim** não, entendeu, está **mais ou menos**, assim, (...) a gente percebe que tem muito **pouco interesse**, poder público, essas coisas, (...) (SJDR7)

A cidade por si possui muitos atributos que a colocam no rol de interesse do turista, mas se não houver efetivas ações que **organizem o setor** e promovam a **integração de seus atores**, tende a permanecer nessa **zona de conforto** e **não se expandir**. (...) (SJDR9)

Mais uma vez notam-se semelhanças nas caracterizações dos entrevistados acerca do turismo em São João del Rei, principalmente no que tange aos problemas do setor, o que demonstra certa reciprocidade de interpretações entre os atores. A categoria interpretação, deste modo, demonstra a possibilidade de institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei.

Deste modo, se analisados os “três “momentos” pelos quais percorre o processo de institucionalização, de acordo com Berger e Luckmann (2004), percebe-se que o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes percorre as três etapas, os atores agem, interpretam essas ações, e internalizam o mundo objetivado, determinando as estruturas da consciência. Deste modo, as consciências individuais são conformadas em moldes semelhantes, o que tem implicações também na possibilidade de formação de uma consciência mútua entre os atores.

Sobre as impressões acerca da atividade turística no município, observa-se, como em São João del Rei, um elemento que permeia e se sobressai nas interpretações dos atores, os problemas do setor. Embora algumas vezes relativos às suas próprias experiências no setor, muitos entrevistados percebem

os problemas enfrentados no município com relação ao turismo, como a sazonalidade (T1 e T6), a indefinição de um público-alvo (T4), a subutilização do potencial local e regional (T4), a dependência econômica do município quanto ao turismo (T5), e a falta de estruturação como o destino (T7).

(...) o turismo é muito **sazonal**, o turismo é muito de fim de semana. (T1)

O turismo em Tiradentes hoje é um turismo assim, que **ainda é bom**, mas está começando a aparecer uns farofeiros ai, (...) mas é um bom turismo ainda, ainda é um bom turismo, agora a **potencialidade daqui é muito grande**, eu acho que a gente não pegou 50% do potencial nosso ainda, (...) eu acho que falta trabalhar um pouco mais a terceira idade e o gringo, eu acho, porque é um público bacana, gente que não vai estragar a cidade, educada, que vai gastar, quer um público bom também, você vai rir de mim, gay, são educados, gosta de levar lembrancinha (...) (T4)

O turismo aqui a gente não, como diz o caso do outro, você não tem muita coisa pra falar, não pode falar muito e, **a cidade depende do turista**, aqui não tem como você sair, **você não tem outra atividade**. (T5)

É difícil, eu acho que **o povo já ganhou muito dinheiro aqui, hoje não**, não, não ganha, tá difícil mesmo, pra todo mundo, eu acredito que sim, o governo ganha, mas o trabalhador não ganha não, muito difícil, mesmo, porque é muito **sazonal** né. (T6)

Eu acho que é um **produto num ciclo que eu não acredito que seja ascendente**, acho que ele já começa a ser **descendente**, pelo que eu ouço, porque eu estou aqui há pouco tempo, acho que ainda da tempo de **estruturar**, de **reposicionar**, mas tem que correr atrás, acho que ainda **falta um objetivo comum** que não seja só ganhar dinheiro. (T7)

Assim, se a institucionalização envolve, conforme Meyer e Rowan, (1977), os processos pelos quais atualidades assumem status de regra no pensamento e na ação social, e se os problemas são encarados como uma

atualidade na realidade do município, otimistamente, a constatação de problemas municipais relativos ao turismo traz consigo a possibilidade de que tais problemas sejam assumidos como comuns, e adquiram status de regra no pensamento e ação coletivos, contribuindo, então, para a institucionalização da atividade no município.

7.2.3.9 *Significado*

A categoria *significado* foi selecionada tendo por referência o conceito de Berger e Luckmann (2004), segundo o qual o processo pelo qual as ações se repetem e assumem significados similares entre os atores é definido institucionalização. Significado é considerado um conceito que articula um indivíduo a uma coisa, dando o indivíduo um sentido pra tal coisa (TAYLOR, 1979 *apud* ALENCAR, 1999). Operacionalmente, buscou-se associar os entrevistados ao objeto de significação (coisa) em estudo, o turismo, de modo a compreender qual sentido lhe é atribuído. Para isso, construíram-se três questões interessadas (1) nas expectativas dos atores quanto à atividade; (2), na percepção dos atores sobre as expectativas dos demais envolvidos; (3) na percepção dos atores sobre possíveis iniciativas para alcance de tais expectativas.

Quanto às expectativas, dois cenários são evidenciados em São João del Rei. O primeiro, repleto de esperanças de mudança para melhor (SJDR1, SJDR4 e SJDR7), e o segundo, de percepção de que os problemas existentes precisam ser solucionados para que as possibilidades sejam mais bem aproveitadas (SJDR3, SJDR6, SJDR8 e SJDR9).

Eu espero que **cresça** bastante viu, se for pensar em Copa do Mundo, Pan-americano, centro de convenções, **a tendência é só melhorar** com certeza, pior que está não é possível, não tem como piorar não. (SJDR1)

São João a **tendência é piorar muito se continuar do jeito**

que está. (SJDR3)

A **melhor possível**, eu acho que nos últimos cinco anos o turismo foi melhor, foi bom pra cidade, trouxe retorno, uns 50% a mais que nos últimos outros cinco anos, e nos próximos cinco eu acho que **vai ser 100% melhor** que os últimos cinco, por tudo que vejo acontecendo na cidade, (...) (SJDR4)

Minha expectativa é que **eu não vá talvez vivenciar uma boa colheita**, porque eu penso que São João **ainda tem que semear demais**, tem que plantar demais. (SJDR6)

Melhor né, se Deus quiser, principalmente pra nós que está nessa área né, quanto mais, mais né, eu espero que vai melhorar, **não pode piorar mais** não ué. (SJDR7)

Eu tenho esperança que cresça na cabeça das pessoas tornar o turismo uma coisa **orgânica, dinâmica**, aonde vários elementos vão se cruzando, (...) eu acho que isso é muito ficar amigalhando migalhinhas daqui e acolá, eu espero que a coisa se torne realmente **profissional**, nós estamos antes de Pasteur né, e já se provou que não há **geração espontânea**. (SJDR8)

Falar em expectativas é discorrer sobre as possibilidades, e minha cidade é dotada de inúmeras possibilidades, porém, essas possibilidades somente serão concretizadas se cada ator tiver **consciência do seu papel** e buscar **fazer sua parte**, tendo em mente que sua atuação não é a única, nem a principal, mas é essencial para o desenvolvimento do todo (...) (SJDR9)

Evidencia-se, desse modo, que as expectativas propriamente ditas não são o principal desencontro entre os entrevistados, mas sim, as posturas quanto ao modo de alcançá-las. Enquanto alguns entrevistados crêem na mudança, outros se preocupam com a maneira pela qual a mudança deve ocorrer.

No que tange às expectativas dos atores quanto ao turismo, em Tiradentes as opiniões se dividem de modo semelhante à São João del Rei. De um lado, aqueles que esperam o aumento do fluxo (T5 e T6), e por outro, aqueles que pensam na ordenação e estruturação da atividade (T1, T4 e T7).

(...) então turismo não vai envolver não é só a área de **promoção** não, é a área de **infra-estrutura**, nós temos que investir muito no Brasil falta, muita em infra-estrutura (...)
(T1)

Que esse Comtur seja o vetor de **desenvolvimento dessa cidade**, eu tenho muita fé nessa moçada, acho que, que esse Conselho (Municipal de Turismo) tenha a consciência e a sensibilidade de **usar o patrimônio cultural conservado como vetor de desenvolvimento social e turístico**, essa é a única expectativa que eu tenho, é acreditar nessa moçada.
(T4)

Aqui é o que eu falei antes, eles têm que fazer alguma coisa pra **cativar o turista**, pra cidade progredir mais, **que aumente** né, que aumente. (T5)

Eu acredito que agora está se **unificando**, a associação eu aposto que agora ela cresce, e aí ela tornar uma **força política**, porque agora ela vai querer pegar mais associados, não ficar mais restrito aos 19, não queriam muito que entrasse muita gente mesmo não, era mesmo poucas pessoas que tivessem interesse, agora abrindo **pensa mais num todo** mesmo, porque já que esta nesse caos mesmo, não tem o que fazer, o caos do mercado, tá super fraco, **o que fazer a não ser se juntar**, e aí correr atrás de **mídia** mesmo, a mídia é muito importante, podem falar mal, mas a mídia é o que trás pessoas, é que o **divulga e fortalece**. (T6)

De que as **pessoas se unam e pensem em objetivos a médio e longo prazo** e não a curto prazo, essa é a minha expectativa, acho que a gente ainda tem um **mercado internacional** pra alçar a longo prazo, hoje a gente não tem **capacitação** pra atender um público A nem nacional, se o cliente for mais exigente, acho que as pessoas se iludem achando que está tudo muito bom com a mentalidade da realidade deles, e não a **realidade do turista**, como vem de férias aí amortece o impacto do **amadorismo** daqui, mas se

fosse um público executivo o público ia ser bem diferente.
(T7)

Primeiramente, então, não se percebe a existência de significados similares. Enquanto um grupo espera o aumento do fluxo de turistas no município, outro grupo se preocupa com a organização da atividade. Assim, a interpretação subjetiva dos indivíduos, os significados, não orienta as ações do setor de maneira geral, tampouco conformam o contexto institucional de referência. Estes significados podem orientar as ações individuais dos atores, independentemente dos significados atribuídos por outros atores sobre o mesmo ambiente, o que vai de encontro ao observado durante a análise da categoria *conformidade*, isto é, não se observam o compartilhamento ou internalização de valores comuns.

Por outro lado, vale ressaltar que, apesar de os significados não se generalizarem entre os entrevistados, mais da metade dos entrevistados demonstrou-se preocupada com a organização da atividade turística no município. Termos como infra-estrutura (T1); desenvolvimento, consciência, sensibilidade (T4); unificando, juntar, fortalece (T6); unam, longo prazo, amadorismo (T7); o que reflete a existência de preocupações com o destino e sua estruturação, e não apenas com si próprio e sua atividade.

Quanto à percepção das expectativas dos demais envolvidos, os entrevistados em São João del Rei reconhecem que as expectativas podem ser diferentes. Aqueles que esperam que a atividade turística “cresça”, acreditam que as expectativas dos demais são semelhantes, “que vai melhorar” (SJDR7). Aqueles que se preocupam com os problemas existentes acreditam que as expectativas dos demais são pouco realistas, “todo mundo acha que a coisa vai acontecer por si só” (SJDR8).

Acho que também têm, **muitos têm**, está havendo investimento, entendeu, embora **isolados** mas está havendo,

podia ser mais, por exemplo, eu estou num grupo da Associação de Bares e Restaurantes, a gente tem cinco associados só, é muito pouco, e não paramos porque a gente está tentando segurar, convida não vem, não preocupa, entendeu, então fica aquela coisa. (SJDR1)

Eu acho que sim, porque eu converso muito com as pessoas, e **é um sentimento geral**. (SJDR3)

Não sei não, (...) eu acho que como eu já batalhei muito nessa questão e eu vejo muita gente batalhando também, e eu vejo pouco progresso, eu fico muito triste, e muito temerosa, porque, porque infelizmente se não **se toma uma atitude, não se compromete**, fatalmente mata-se a galinha dos ovos de ouro, babau, e se isso acontecer e se as pessoas insistirem nesse assassinato, porque pra mim é um assassinato, uma cidade que tem potencial turístico e que não aproveita, que não se compromete, e que não batalha, e que não protege, ela está matando, ela está **assassinando uma possibilidade**, isso prejudica toda a cidade (...) (SJDR6)

Tem, tem sim, **tem que a gente comenta**. (SJDR7)

Ah, **cada um tem uma visão, todo mundo acha que a coisa vai acontecer por si só**, está achando que vai todo mundo crescer, que vai ficar tudo lindo maravilho e todo mundo vai ganhar muito dinheiro, não vai, a gente vê como é a coisa aí fora e não é solto. (SJDR8)

Creio que **grande parte deles reconhece o potencial** da cidade, contudo, acredito que muitos **ainda não entenderam a importância da ação de cada um para o resultado final** e permanecem naquela velha história de **apontar os erros alheios** sem reconhecer as próprias atitudes a serem tomadas. (SJDR9)

Em Tiradentes, novamente há uma divisão de opiniões. Enquanto alguns entrevistados acreditam que os envolvidos com a atividade turística têm expectativas comuns com relação à atividade, outros consideram que as expectativas não são comuns.

Têm, a **tendência é melhorar**. (T2)

Eu creio que **sim**, porque eles querem trazer **mais eventos**, quem quer trazer evento é porque acha que vai dar certo. (T6)

Eu acho que **não têm esse conhecimento**, eu não sei, porque como eles não se envolvem eu não tenho oportunidade de convívio com eles, então daí eu não sei, a impressão que eu tenho é vamos pagar nossas contas, tá tudo bem, **vamos tocando e os turistas vão chegar**, e não têm noção do que é um mundo, do que é estar dentro de um destino turístico no mundo globalizado, pronto. (T7)

Assim, as características que os atores percebem do ambiente, quanto ao turismo, não se assemelham, ao contrário, se divergem. Se as ações têm significados diversos entre os atores, não se pode caracterizar um processo de institucionalização das políticas públicas de turismo, de acordo com Berger e Luckmann (2004). Mais uma vez, não se observa a interpretação conjunta de ações numa realidade externa (2. objetivação), tampouco a internalização do mundo objetivado pelos atores, o que determinaria as estruturas subjetivas da própria consciência (3. internalização). Deste modo, o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes é interrompido ainda na primeira etapa.

As opiniões com relação às iniciativas para alcance das expectativas são razoavelmente similares em São João del Rei. Os entrevistados consideram que, de um modo geral, iniciativas estão sendo tomadas, mesmo que talvez ainda não haja iniciativas suficientes ou não suficientemente persistentes ou articuladas.

Em partes, em partes. (SJDR1)

Acho que estamos, acho que o caminho é longo, isso tudo é bom falar assim, é fácil falar, agora pra executar é projetos que demoram, (...) (SJDR2)

A de **piorar está** né. (SJDR3)

De um modo geral acho que ainda **há muito que se fazer**, (...) mas nós estamos no **caminho certo**, já foi dado o primeiro passo. (SJDR4)

Eu acho que o tempo todo **tem iniciativas**, (...) mas não é o suficiente pra esse engajamento que precisa para o fortalecimento do turismo, **não falta iniciativa** não, mas a iniciativa assim talvez seria assim mais assertiva, que tem que ter aquela **coerência**, aquela **permanência**, aquela **persistência**, aquela postura, não tem, ainda não tem. (SJDR6)

Está, eu acho que está, está, **parece que está sim**. (SJDR7)

Assim, os significados atribuídos ao ambiente pelos entrevistados se distanciam com relação às expectativas, e se assemelham com relação à percepção de iniciativas para alcance das expectativas. Devido a essa ambiguidade, não se pode considerar que o contexto institucional de referência seja definido pela significação recíproca do ambiente pelos atores, contudo, também não se pode considerar que referências institucionais não orientam parcialmente os pensamentos dos atores.

Com relação ao questionamento das iniciativas tomadas para o alcance das expectativas, todos os entrevistados consideram que tais iniciativas estão sendo tomadas, tanto para a atração de turistas como para a ordenação da atividade. Contudo, a maior parte das ações mencionadas para o alcance de tais expectativas foi relativa às ações do poder público, e pouco às ações privadas dos atores locais.

(...) eu acho que isso o **Ministério do Turismo está caminhando pra isso**, a gente tem que fazer um caminho **independente do prefeito** daquele momento, por isso que eu falo que tem que criar associações, criei o Convention (Visit Bureau), porque a sociedade ela pode cobrar, e ela pode independente do prefeito, **se tem o projeto a longo prazo, ela vai acompanhando e cobra da administração**, então essa parte que eu te falei de ter essa governança né, que eles chamam, tem que crescer mais a governança que é

a administração independente do poder público, **paralela ao poder público**. (T1)

Acho que está caminhando, está caminhando, está caminhando, eu vou plagiar o presidente da república agora, **nunca antes na história desse município se falou tanto em planejamento turístico, em plano diretor, em estudo capacidade de carga**, nunca antes na história dessa cidade a gente falou tanto sobre isso, então acho que, é um processo longo, (...) **criação da Trilha** (dos Inconfidentes), sabe, o próprio **Ministério do Turismo mais presente, com o grupo gestor**, então acho que são diversos fatores que têm contribuído. (T4)

(...) aqui eles fazem muita coisa aqui, mas eu acho que deveria fazer bem mais ainda, porque se você mexe com essa parte de turismo você sabe, turista não viaja só final de semana, o turista viaja é a semana inteira, é o mês inteiro, então aqui Tiradentes aqui **era pra ter movimento aqui de segunda a segunda, e um movimento bom** né. (T5)

Eu **acho que sim**, até pelo próprio **plano diretor** que está vindo né, que já dá uma limitada de pousadas abertas, tamanho de pousada, tudo isso, já vai dando uma direção pra cidade né, acho que é importante. (T6)

Tal fato sugere um relativo determinismo ambiental sobre a atividade, em que elementos reguladores e normativos, como o Estado, são enfatizados. Como a legitimidade organizacional em Tiradentes não é definida em termos de sua adesão a normas como padrões de comportamento, como visto durante a análise da categoria *legitimidade*, mas sim pelo caráter coercitivo da legislação, percebe-se mais uma vez que a institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes põe ênfase em aspectos regulativos, mesmo poucos, em detrimento dos normativos e cognitivos, conforme a definição de Scott (1995).

Para facilitar a visualização e o entendimento dos resultados encontrados e expostos acima, segue um breve resumo no Quadro 6:

Quadro 6 Institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei e Tiradentes “Continua...”

Categoria	Resultados de São João del Rei	Institucionalização	Resultados de Tiradentes	Institucionalização
Nível geral – elementos reguladores e normativos				
Repetição	<ul style="list-style-type: none"> ▪ desenvolvimento do turismo não se deve à recorrência de ações regulativas; ▪ conjunção entre visitação espontânea e ações regulativas recentes; ▪ legislação aplicada não tem caráter normativo sobre a ação ou pensamento social. 	Não condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ desenvolvimento do turismo não se deve à recorrência de ações regulativas; ▪ legislação aplicada não tem caráter normativo sobre a ação ou pensamento social. 	Não condicionante
Conformidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ desconhecimento ou conhecimento parcial da legislação; ▪ baixa adequação à legislação; ▪ conformidade quando se tratam de normas capazes de impor sanções ou oferecer benefícios; ▪ estruturas formais não geram propriedades simbólicas; 	Parcialmente condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ conformidade quando se tratam de normas capazes de impor sanções ou oferecer benefícios; ▪ estruturas formais não geram propriedades simbólicas; ▪ conformidade predominante a mecanismos institucionais coercitivos. 	Parcialmente condicionante
Legitimidade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aceitação para normatizações do setor; ▪ apoio social recente; ▪ legitimidade não derivada de elementos reguladores, mas interpretativos; ▪ ausência de homogeneidade de comportamentos. 	Parcialmente condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ legitimidade limitada a uma parcela da comunidade; ▪ ausência de homogeneidade de comportamentos. 	Parcialmente condicionante

Quadro 6 “Conclusão”

Nível imediato – elementos cognitivos e interpretativos				
Informação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ busca de informações aumenta do volume de informações. 	Condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ busca de informações aumenta do volume de informações. 	Condicionante
Interação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ interações frágeis e restritas a poucos envolvidos; ▪ confecção de novas interações. 	Parcialmente condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ interações restritas a poucos envolvidos. 	Parcialmente condicionante
Coalizão	<ul style="list-style-type: none"> ▪ grupos presentes, mas pouco estáveis e coesos; 	Parcialmente condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ predomínio de iniciativas isoladas, coalizões escassas. 	Parcialmente condicionante
Consciência mútua	<ul style="list-style-type: none"> ▪ discussão de temas relativos à atividade; ▪ consciência comum limitada aos atores do próprio setor; 	Parcialmente condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ consciência coletiva restrita ao senso comum e às informações corriqueiras; ▪ certa homogeneidade de pensamentos. 	Parcialmente condicionante
Interpretação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ reciprocidade de interpretações quanto à legislação; ▪ reciprocidade de interpretações quanto à prática turística; ▪ processo de institucionalização percorre as três etapas externalização, objetivação e internalização. 	Condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ baixa reciprocidade de interpretações, compartilhadas em pequenos grupos; ▪ processo de institucionalização interrompido em seu primeiro momento (1. externalização); ▪ problemas assumem status de regra no pensamento social; 	Parcialmente condicionante
Significado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ características percebidas do ambiente ora divergentes, ora convergentes; ▪ contexto institucional de referência não definido por significação recíproca dos atores. 	Parcialmente condicionante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ significados não orientam as ações e não conformam o contexto institucional de referência; ▪ características percebidas do ambiente se divergem; ▪ determinismo ambiental pela ação do Estado; 	Não condicionante

De posse dessas considerações, pode-se perceber que o nível geral, de elementos reguladores e normativos, pouco contribuem para o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei. A categoria *repetição* demonstrou-se não condicionante desse processo, uma vez que o desenvolvimento da atividade turística até recentemente não esteve submetido às regulamentações do setor. Recentemente, contudo, iniciativas de entidades públicas e privadas vêm buscando intervir na atividade turística do município, mas ainda não podem ser caracterizadas por fatores como permanência e recorrência a ponto de institucionalizar o turismo em São João del Rei, visto que grande parte dos atores as desconhecem e pouco se adequam às regulamentações. Percebeu-se que a legitimidade conferida ao setor não advém de elementos reguladores, mas da interpretação do ambiente, do reconhecimento de lideranças capazes de agir sobre o ambiente e gerar resultados considerados positivos pelos atores. Assim, não se percebe que o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no município obedeça a elementos reguladores e normativos, prevalecendo para este processo o nível imediato, os elementos cognitivos e interpretativos do ambiente.

Diferentemente, em vista das considerações sobre Tiradentes, percebeu-se que, no nível geral, apesar de não se ter registrado uma recorrência de elementos reguladores e normativos, que poderiam coercitivamente institucionalizar a atividade turística em Tiradentes, há relativa conformidade àquelas normas ou leis capazes de impor sanções ou oferecer benefícios. Do mesmo modo, mesmo não sendo possível verificar uma ampla legitimidade da legislação, uma parcela da população, ao conformar-se, mesmo instrumentalmente à legislação, tende a legitimá-la, sendo esta a fonte de legitimidade mais evidente, mais que a internalização ou compartilhamento sociais.

No nível imediato, as categorias que mais contribuem para o desenrolar do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei são a *informação* e a *interpretação*, sendo que ambas parecem estar relacionadas. Por procurarem manter-se informados e discutir sobre turismo, mesmo informalmente, os atores podem potencializar o compartilhamento de impressões e interpretações sobre o ambiente, propiciando desta forma a internalização de pensamentos e ações do ambiente, o que, finalmente, tornariam recíprocas as interpretações dos atores.

As categorias *interação*, *coalizão* e *consciência mútua* têm sua contribuição limitada ao processo de institucionalização em São João del Rei, devido principalmente às frágeis interações entre os atores. Mesmo a formação de uma consciência mútua, que seria beneficiada pelo aumento da carga de informações e pelo compartilhamento de interpretações, limita-se ao grupo de atores mais diretamente envolvidos com o turismo.

Quanto aos significados, mesmo observando-se que as interpretações quanto ao setor são bastante semelhantes, tais interpretações geram significados diferentes para os diferentes atores, e não chegam ao ponto de conformar um contexto de referência capaz de estruturar pensamentos e ações. Entretanto, talvez já seja capaz aproximá-los, visto que as características percebidas do ambiente por vezes se assemelham.

Em Tiradentes, a única categoria que dá condições pra que o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo se desenvolva plenamente no nível imediato é a *informação*, que se mostrou relevante para os atores desempenharem suas atividades. As categorias *interação*, *coalizão*, *consciência mútua* e *interpretação*, fornecem condições ainda muito incipientes da institucionalização das políticas públicas de turismo no município. Como se verificou no transcorrer da análise, elementos cognitivos e interpretativos não são predominantes no processo de institucionalização da atividade em

Tiradentes, prevalecendo, ainda que também de modo limitado, elementos reguladores. Não se observou a orientação de ações por significados similares entre os atores, na verdade, existe uma divergência de significados associados à atividade. Notou-se a ocorrência de um determinismo ambiental de elementos reguladores, principalmente o Estado.

Assim, mesmo ainda pouco efetivos, observa-se um predomínio de aspectos reguladores no processo ainda incipiente de institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes. Essa tendência parece reforçar-se quando analisadas as respostas da última questão, quando os entrevistados apontam suas expectativas quanto à atividade, representadas principalmente por ações estatais, do Ministério do Turismo, da Associação do Circuito Turístico Trilha dos Inconfidentes e mesmo locais, como a formação do Conselho Municipal de Turismo, do Grupo Gestor, a elaboração da política municipal de turismo e do plano diretor.

Contudo, a formação de grupos como o Conselho Municipal de Turismo e o Grupo Gestor, mesmo muitas vezes resultado de exigências legais, como o Grupo Gestor é exigência do Ministério do Turismo sobre cada um dos 65 destinos indutores do turismo no Brasil, pode representar um meio para que novas interações e coalizões tenham efeito sobre a formação de uma consciência coletiva construída sobre o compartilhamento de interpretações e significados entre os envolvidos. Tal fato tornaria o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no município, deste modo, mais cognitivo, legitimado por valores internalizados e compartilhados socialmente.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de atender ao objetivo geral proposto nesta pesquisa, a saber, *analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em âmbito municipal no Brasil*, mais especificamente nos municípios de São João del Rei e Tiradentes (MG), buscou-se delimitar um corpus teórico e um esquema metodológico de análise compatíveis que permitissem a averiguação da questão.

Nesse sentido, optou-se pelo estudo da teoria institucional, a partir da vertente denominada novo institucionalismo, uma vez que ontologicamente se assumiu que a realidade é uma construção social, isto é, que a realidade é criada na interação social. Para exploração dessa vertente teórica, optou-se pela adoção da perspectiva sociológica da teoria institucional, seguindo uma tendência assumida nos estudos organizacionais, ao valorizar as propriedades simbólico-normativas das estruturas, já que o trabalho esteve interessado nas relações entre organizações e ambiente, e em investigar aspectos de conformidade aos padrões institucionalizados por leis e normas, ampliando-se a análise do nível organizacional para o interorganizacional e societal.

Ao mesmo tempo em que se parte da investigação do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo por via de leis e normas, ou seja, pela via normativa, consideram-se relevantes os requisitos de conformidade e legitimidade das normatizações, considerando-se, desta maneira, também os requisitos interpretativos e cognitivos do processo de institucionalização. Para tanto, fez-se necessário elaborar um esquema metodológico de análise, que pudesse dar suporte à consecução do trabalho. Como não foram encontradas na literatura metodologias de interpretação de processos de institucionalização, foram selecionadas categorias, no transcorrer das teorizações dos autores,

apontadas por eles próprios como fundamentos, requisitos ou fases do processo de institucionalização.

Para que não se percam de vista os objetivos específicos desenvolvidos para alcançar o objetivo geral, retomemos:

1. Analisar, historicamente, as principais políticas públicas federais de turismo no Brasil;
2. Identificar e analisar os principais meios de institucionalização das políticas públicas de turismo no âmbito municipal.

Inicialmente, a análise do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo partiu da seleção das principais políticas de turismo desenvolvidas em âmbito federal, e da análise de suas características estruturais e específicas. Como resultado, foi possível reconstituir, ainda que preliminarmente, a agenda pública do turismo, organizada em períodos segundo um princípio organizador e efeitos esperados. Foi possível observar a inconsistência institucional dos órgãos de turismo brasileiros; a predominância de iniciativas do próprio poder executivo sobre a proposição de políticas de turismo; o aumento gradual dos investimentos diretos em turismo no Brasil; as principais mudanças nos objetivos das políticas de turismo ao longo do período; e a conseqüente transformação nas expectativas quanto ao setor.

Com relação à reconstituição da agenda pública de turismo brasileira, foram identificados cinco períodos, estabelecidos de acordo com o perfil de políticas identificado por um princípio organizador. Embora acompanhem a evolução geral das políticas públicas analisadas por Melo (1996), devido aos contextos econômicos, políticos e sociais dos períodos estabelecidos pelo autor, quando analisadas as características próprias do setor, detectou-se uma periodização diferente, em função de uma lenta evolução nos anos iniciais e de um maior desenvolvimento observado em anos mais recentes.

Quando comparadas ao contexto mundial, conforme sugerido por Sola (1996), constatou-se que as políticas de turismo brasileiras acompanharam a tendência mundial de conversão de um puro promocionismo em desenvolvimento de produtos diversificados. Observou-se também que, com aproximadamente dez anos de atraso, na década de 1990, as políticas de turismo brasileiras mudaram seu perfil ao ampliarem seus objetivos ainda quantitativos, para quanti-qualitativos, devido à associação do setor às políticas propriamente econômicas, e à assimilação de temas como a minimização de impactos e o bem-estar das comunidades receptoras. A inserção numa terceira fase de políticas de turismo, como vislumbrada no cenário mundial em meados dos anos 1980, vem sendo buscada pelas políticas de turismo ao longo dos anos 2000, como se percebe pelas tentativas de ampliação e manutenção de uma estrutura de competitividade.

Deste modo, percebe-se que as políticas de turismo brasileiras, mesmo com atraso, buscam conformar-se ao cenário das políticas de turismo mundial. Vale ressaltar, porém, que não se buscou avaliar neste trabalho a aplicabilidade ou efetividade dessas políticas, sendo o levantamento histórico aqui realizado, na medida do possível, isento de julgamento de valor.

Como ponto de partida para a averiguação do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo pelas políticas públicas do setor em terreno empírico, optou-se pelo estudo dos casos de dois municípios mineiros, São João del Rei e Tiradentes. Também empiricamente, não se teve a pretensão de avaliar a relação de causalidade entre uma política e um determinado resultado, ou seja, fazer a avaliação de políticas públicas (ARRETCHE, 1998). Buscou-se sim, analisar o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo, com base em categorias para este trabalho selecionadas, de modo a poder relacionar tal processo a elementos normativos, como as políticas públicas, ou interpretativos.

Em São João del Rei foi possível perceber que o nível geral, onde prevalecem elementos reguladores e normativos, pouco contribui para o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo. A categoria *repetição* demonstrou-se não condicionante desse processo, e a *legitimidade* conferida ao setor não advém de elementos reguladores, mas da interpretação do ambiente pelos atores. Prevalece para a institucionalização das políticas públicas de turismo no município o nível imediato, os elementos cognitivos e interpretativos do ambiente. As categorias que mais demonstraram contribuir para o desenrolar do processo de institucionalização das políticas públicas de turismo foram a *informação* e a *interpretação*, pois ao procurarem manter-se informados e discutir sobre turismo, mesmo informalmente, os atores podem potencializar o compartilhamento de impressões e interpretações sobre o ambiente, propiciando desta forma a internalização de pensamentos e ações do ambiente, o que, finalmente, tornariam recíprocas as interpretações dos atores, institucionalizando cognitivamente o turismo no município.

No município de Tiradentes os resultados foram diferentes. Mesmo ainda pouco efetivos, observou-se que elementos reguladores são mais decisivos que elementos interpretativos para o desenvolvimento do processo ainda incipiente de institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes. Percebeu-se um relativo determinismo ambiental referente à adesão às normas capazes de impor sanções ou oferecer benefícios. Deste modo, a legitimidade advém da própria legislação, não sendo observada sua internalização ou compartilhamento social. O processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em Tiradentes encontra-se ainda no estágio inicial, sendo as interpretações das ações pelos atores ainda dispersas e não recíprocas.

Contudo, em ambos os municípios percebe-se uma maior aproximação dos atores individuais e organizacionais, públicos e privados, com a atividade turística local e regional. Seja com relação aos problemas relativos ao turismo ou

ao próprio engajamento, embora muitas vezes frágil, para o desenvolvimento do setor, os entrevistados demonstraram que maior atenção e interesse vêm sendo dispensados ao turismo nos municípios. Além disso, esses atores percebem que o Estado, nos diferentes âmbitos, também tem estado mais atento e vem buscando dedicar esforços para o desenvolvimento do setor.

Muitas são as dificuldades encontradas para a institucionalização das políticas públicas de turismo nos municípios, seja através da intervenção do Estado ou por iniciativa própria dos atores locais, contudo, percebe-se que ações tanto normativas como interpretativas têm dado suas contribuições para o processo, umas mais outras menos, diferentemente em cada município.

Finalmente, se se considera que uma instituição surge quando passam a existir interpretações recíprocas de ações habitualizadas pelos atores (BERGER; LUCKMANN, 2004), pode-se dizer que o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo em São João del Rei está mais avançado que em Tiradentes, pois no município é possível observar o compartilhamento de interpretações relativas ao setor. Contudo, as ações habitualizadas nas quais se baseiam essas interpretações não advêm das políticas do setor, não predominantemente, como foi demonstrado, portanto não se observa o desenvolvimento de um processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no município. A coordenação das atividades turísticas, mesmo frouxa e desarticulada, não é assegurada pela existência de regras estatais, mas mais se aproxima de uma convenção cognitiva entre alguns atores que têm interesses comuns, mesmo que apenas recentemente, como sugerem os entrevistados.

Em Tiradentes, diferentemente, não se observou um compartilhamento de interpretações, sendo o processo de institucionalização das políticas públicas de turismo no município dirigido por apontamentos estatais. Entretanto, observou-se no município a predominância de um arranjo puramente instrumental, e seu reconhecimento enquanto tal pelos atores. Deste modo, o

processo de institucionalização turismo em Tiradentes não é apoiado por interesses comuns e coordenados. A coordenação da atividade no município ainda é frouxa, e é dirigida pelas normatizações do setor, mesmo que ainda não sejam assumidas como norma no pensamento ou na ação dos atores, atuando coercitivamente para a institucionalização da atividade.

Sendo assim, apesar dos significativos avanços da legislação brasileira do turismo, é notável seu modesto alcance no âmbito dos municípios. Mesmo alvo de projetos importantes do Ministério do Turismo, o reconhecimento das proposições e efeitos das políticas pouco se fazem notar pelos atores locais, o que gera uma gama de questionamentos teóricos e metodológicos sobre a formulação e implementação dessas políticas, mas que não cabem no escopo deste trabalho.

Algumas indicações dos entrevistados apontam, porém, que esse é um cenário em transformação. Que novas iniciativas, públicas, privadas e sociais, têm surgido, com intenções e capacidades renovadas, capazes de estimular o desenvolvimento da atividade para o benefício do setor e das localidades nas quais se insere, mas esta também é uma investigação para trabalhos futuros.

Este estudo procurou contribuir para o campo de estudos em turismo ao refazer o percurso institucional das políticas de turismo brasileiras, analisar suas características e reconstituir a agenda pública do turismo conforme seus efeitos esperados em diferentes períodos. Ainda, procurou-se estudar o alcance da legislação do setor sobre os municípios, sua recorrência, aceitação, conformação e legitimidade conferida pelos atores locais.

Além disso, este trabalho buscou avançar no estudo da teoria institucional ao lançar categorias para análise do processo de institucionalização que, mesmo selecionadas para estudo do objeto deste trabalho, procuraram obedecer aos diferentes níveis do processo, o geral e o imediato, que se atêm a

diferentes aspectos, no intuito de averiguar quais os meios assumidos para a institucionalização em ambientes distintos.

Contudo, este trabalho apresenta algumas limitações teóricas e empíricas. Teoricamente, devido às restrições temporais, não foi possível estender a revisão de literatura de modo que fosse possível conhecer mais amplamente os campos teóricos das temáticas estudadas, como sobre o Estado, políticas públicas e a própria teoria institucional, a tal ponto que se pudesse contribuir para as discussões apresentadas ainda no corpo deste trabalho. Quanto ao plano empírico, a principal limitação deveu-se ao número limitado de entrevistas que, sem a pretensão de generalizar os resultados, vale lembrar, devem ter seus resultados considerados apenas para a amostra selecionada.

Para superação dessas limitações, sugerem-se novas pesquisas, dentre as quais poderiam constar estudos de avaliação das políticas de turismo, que busquem estabelecer uma relação de causalidade entre determinada política ou programa e um resultado; investigação das metodologias de formulação e implementação das políticas de turismo; associação entre a implementação das políticas de turismo e o desenvolvimento do setor em municípios; dentre outros.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. especial, 2007.
- ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa social**. Lavras: UFLA. 1999.
- ALMOND, G. El Retorno el Estado. **Revista Sociológica**, Azcapotzalco, v. 7, n. 19, 1992.
- ANDREWS, C. W. Implicações do Novo Institucionalismo: uma abordagem habermasiana. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005.
- ANSARAH, M. **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Senac, 2001.
- ARAÚJO, G. P.; GELBCKE, D. L. Turismo comunitário: Uma perspectiva ética e educativa de desenvolvimento. **Revista Visão e Ação**, Itajaí, v. 10, n. 3, 2008.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora. 1998.
- _____. Federalismo e Políticas Súcias no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.
- _____. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, 2007.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023. **Informação e Documentação: referências: elaboração**. Rio de Janeiro, 2002.
- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Revista Currículo sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 2001.

BARDIN, L. **Análise do conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

_____. **Política e Planejamento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOWE, R.; BALL, S. **Reforming education and changing schools: case studies and policy sociology**, London: Routledge. 1992. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso em: 09 mai. 2010.

BOWRING, M. A. De/Constructing theory: a look at the institutional theory that positivism built. **Journal of Management Inquiry**, Evanston, v. 9, n. 3, 2000.

BOSCHI, R. L. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L. W. (Org.) **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: ago-jan. 2010-11.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT). Diretrizes e Programas para 2003-2007**. Brasília: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em: < <http://www.braziltour.com/home.html>>. Acesso em: 03 jun. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT) – Uma viagem de inclusão**. Brasília: Ministério do Turismo, 2006. Disponível em: < <http://www.braziltour.com/home.html>>. Acesso em: 03 jun. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista de Cultura e Política Lua Nova**, São Paulo, n. 45, 1998(a).

_____. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995.

_____. *Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998(b).

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, 1999.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Books, 1979.

CARDOSO, F. H. **Las políticas sociales en la década de los años ochenta: ¿Nuevas opciones?** México: Fondo de Cultura Económica. 1983.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; GOULART, S. A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, 2005.

CHIZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 16, n. 2, 2003.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O Segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003.

CRUZ, M. V. **Brasil Nacional-Desenvolvimentista (1946-1964)**. Disponível em:
<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_083.html>. Acesso em: 28 out. 2010.

CRUZ, R. C. A. Planejamento Governamental do Turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M. SILVEIRA, M. L. **América Latina: cidade, campo e turismo**. San Pablo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, diciembre, 2006. Disponível em:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/19cruz.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2010.

DIAS, R. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

DENZIN, N. K. LINCOLN, Y. **Handbook of Qualitative Research**. London: Sage, 1994.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Washington, v. 48, 1983.

DOUGLAS, M. **Como as Instituições Pensam**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

DREDGE, D. Policy networks and local organization of tourism. **Tourism Management**, Hamilton, v. 27, 2006.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n.1, 2007.

DURKHEIM, E. **Sociologia e Filosofia**. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda. 2009. (Coleção A Obra-prima de Cada Autor. Texto integral)

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

ENDRES, A. V. Políticas de Turismo, Desenvolvimento e o Papel do Estado: cenários e inquietações. **Em Tese**, Florianópolis, v.5, n.1, 2008.

ENGELS, F. **The origin of family, private property and the state**. New York: International Publishers, 1884.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, R. C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.) **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

FARIA, M. A. P. de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005.

_____. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais correntes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**,

São Paulo, v. 10, n. 29, 1995.

FREITAS, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n.1, 2007.

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

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, 1995.

GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R. B.; MCINTOSH, R. W. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. Porto Alegre: Bookman, 2002. 8 ed. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2002. 6ed.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studing Public Policy: policy cycles and policy subsystems**. Ontario: Oxford University Press, 1995.

HUGHES, E. C. The ecological aspect of institutions. **American Sociological Review**, Washington, v. 1, n. 2, 1936.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **Monografia nº 423**, 1962. Disponível em: < <http://www.ibge.com.br>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **Monografia nº 100**, 1963. Disponível em: < <http://www.ibge.com.br>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **Gráficos de População**, 2007. Disponível em: < <http://www.ibge.com.br>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

KINZO, M. D'A. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

KRUTWAYSHO, O.; BRAMWELL, B. Tourism policy implementation and society. **Annals of Tourism Research**, Wisconsin, v. 37, n. 3, 2010.

LAYRARGUES, P. P. A conjuntura da institucionalização da Política Nacional de Educação Ambiental. **Ciência e Tecnologia**, Piracicaba, v. 2, n. 1, 2002.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas** (Col.). Brasília: ENAP, 2006.

LOWI, T. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, Baltimore, v. 16, n. 4, 1964.

MACHADO-DA-SILVA, C. L., GUARIDO FILHO, E. R., NASCIMENTO, M. R.; OLIVEIRA, P. T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. São Paulo: Artmed Editora S.A., 2004.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. A (Org). **Os Estados na História**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1992.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, 2008.

MARQUES, E. C. Redes Sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, 1999.

MARTINS, C. E. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2007.

MEDEIROS, M. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: **IPEA**, 2001. (Texto para Discussão nº 852)

MELO M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/IEE, 1996.

MEYER, J W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 83, n. 2, 1977.

NABUCO, M. R. A (Des)Institucionalização das políticas regionais no Brasil. **ETC: espaço, tempo e crítica**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, 2007.

PAIVA, P. Desafios à gestão das políticas públicas: velhos e novos temas. In: PRIMEIRO SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 1, 2010, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: DCP/UFMG, 2010.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PECI, A. A nova teoria institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD. **Anais...** Brasília, 2005.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, 2001.

POGGI, G. The nation-state. In: CARAMANI, D. **Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RICHARDS, J. C.; RODGERS, T. S. **Approaches and Methods in Language Teaching**. New York: Cambridge Language. 2001. 2ª Ed. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>. Acesso em: 04 mai. 2010.

ROLAND, G. Understanding Institutional Change: fast-moving and slow-moving institutions. **Studies in Comparative International Development**, Providence, v. 38, n. 4, 2004.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil**. Brasília: BID, 1997.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. C. A. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, 2003.

SANTOS, B. S. **A Gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. Porto: Afrontamento, 2006.

SÃO JOÃO DEL REI. Lei nº 4.068, 13 de novembro de 2006. **Plano Diretor Participativo**. Disponível em: <<http://www.pdp.saojoaodelrei.mg.gov.br/4068.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

SCHIOCHET, V. Institucionalização das políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. In: **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: MTE/IPEA, 2009.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. The organization of societal sectors. In: MEYER, J.; SCOTT, W. R. (Eds.). **Organizational Environments**. Beverly Hills: Sage, 1983.

SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 32, n. 4, 1987.

_____. **Institutions and Organizations**. London: Sage Publications, 1995.

SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS. **Circuitos Turísticos**. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

SELZNICK, P. Foundations of the Theory of Organizations. **American Sociological Review**, v. 13, n. 1, 1948.

_____. **Leadership in administration**: a sociological interpretation. New York: Harper & Row, 1957.

_____. Fundamentos da Teoria da Organização. In: ETZIONI, A. **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teóricos metodológicos para análise de documentos. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, 2005.

SILVEIRA, C. E. PAIXÃO, D. COBOS, V. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des) continuidade. **Ciência e Opinião**, Curitiba, v. 3, n. 1, 2006

SOLA, E. F. Tourism policy: a midsummer night's dream? **Tourism Management**, Hamilton, v. 17, n. 6, 1996.

SOLHA, K. T. Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo o Brasil. **Tese de Doutorado**. Universidade de São Paulo. 2004.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, 2006.

TORRE, O. **El turismo, fenómeno social**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

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

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca da UFLA. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos**: TCC, Monografias, Dissertações e Teses. Lavras, 2010. Disponível em: <<http://www.biblioteca.ufla.br/site/index.php>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

WEBER, M. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda, 2006. (Coleção A Obra-prima de Cada Autor)

YIN, Robert K. **Case study research**: design and methods. Beverly Hills: Sage, 2001.

ZUCKER, L. G. The role of institutionalization in cultural persistence. **American Sociological Review**, Washington, v. 42, 1977.

APÊNDICE A - Quadro 7 Políticas públicas brasileiras com ação sobre o turismo

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
1.	Decreto 18.633/29	Instituto de Expansão Commercial	Produtores, comerciantes e demais interessados nas riquezas econômicas do país	Estudar e tornar conhecidas as riquezas econômicas brasileiras no país e exterior	Regulação	Potencializar a comercialização dos produtos nacionais no Brasil e exterior
2.	Decreto nº 23.704-A/34	Expedição de passaportes	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Uniformizar o serviço de expedição de passaportes	Regulação	Organização e uniformização do serviço de expedição de passaportes
3.	Decreto nº 24.069/34	Construção de aeroporto internacional no Rio de Janeiro	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Construção de aeroporto e estabelecimento de linha aérea entre Brasil e Europa	Concessão e Investimento	Ampliação da infraestrutura e de serviços turísticos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
4.	Decreto 24.393/34	Convênio internacional para o fomento do turismo estrangeiro	Brasil e Argentina	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
5.	Decreto nº 1.079/36	Arrecadação e fiscalização no porto de Rio de Janeiro	Touring Club do Brasil, pessoas físicas e jurídicas que usufruam dos serviços de transporte em embarcações no porto do Rio de Janeiro	Regulamentar a arrecadação e fiscalização da taxa de entrada no porto do Rio de Janeiro	Regulação	Aumento da arrecadação proveniente da circulação de pessoas, mercadorias e serviços pelo porto do Rio de Janeiro
6.	Decreto nº 1.846/37	Convênio internacional para o fomento do turismo estrangeiro	Brasil e Uruguai	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
7.	Lei 378/37	Cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	Gestores públicos e privados, proprietários e demais interessados nos bens históricos e artísticos nacionais	Promover o tombamento, enriquecimento e conhecimento do patrimônio histórico e artístico nacional	Regulação	Conhecer, preservar e divulgar o patrimônio histórico e artístico nacional
8.	Decreto-Lei nº 132/37	Crédito suplementar	Diretoria de Turismo e Propaganda	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
9.	Decreto-Lei nº 132/37	Crédito suplementar	Diretoria de Turismo e Propaganda	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
10.	Decreto-Lei 25/1937	Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional	Gestores públicos e privados, proprietários e demais interessados nos bens históricos e artísticos nacionais	Obter cooperação e procurar o entendimento entre os envolvidos	Regulação	Organização da proteção do patrimônio histórico e artístico nacional

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
11.	Decreto-Lei 406/38	Entrada de estrangeiro no país	Agências, companhias marítimas ou terrestres	Regular a comercialização de passagens internacionais	Regulação	Regulamentação e fiscalização da entrada de estrangeiros no país
12.	Decreto-Lei 1.915/39 Decreto 5.077/39	Cria e regimenta a Divisão de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Promover e coordenar o desenvolvimento do turismo	Regulação	Promoção do turismo interna e externamente
13.	Decreto-Lei nº 1.683/39	Aero-clubes	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Estabelecer o Aero-Club do Brasil como órgão representativo da aviação esportiva de turismo no território nacional	Regulação	Coordenação da aviação esportiva de turismo brasileira e sua representação da Federação Aeronáutica Internacional
14.	Decreto-Lei nº 1.650/39	Empresas e agências de turismo	Empresas e agências de turismo, agências de câmbio e de passagens aéreas	Define as entidades fiscalizadoras	Regulação	Reconhecimento da atividade de fiscalização das atividades mencionadas

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
15.	Decreto nº 3.691/39	Conselho de Imigração e Colonização	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Criação de uma agência oficial de turismo para incentivar o turismo no Brasil	Regulação	Incentivo do turismo
16.	Decreto-Lei 2.440/40	Empresas e agências de turismo	Empresas e agências de turismo, companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas	Organizar e controlar as atividades de empresas e agências de turismo, navegação e aéreas	Regulação	Organização do funcionamento e fiscalização das atividades do setor
17.	Decreto-Lei nº 2.574/40	Navios de turismo	Companhias e agências de navegação	Isentar as taxas portuárias de embarque ou desembarque de navios de turismo exclusivamente com passageiros	Incentivo	Incentivar a entrada e circulação de turistas nacionais e estrangeiros

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
18.	Decreto-Lei nº 2.557/40	Departamento de Imprensa e Propaganda nos Estados	Departamentos estaduais de Imprensa e Propaganda	Subordinar os gestores e os serviços estaduais atinentes à imprensa, rádio-difusão, diversões públicas, propaganda, publicidade e turismo ao DNIP	Regulação	Centralizar a gestão
19.	Decreto-Lei 3.688/41	Proíbe as atividades dos cassinos	Pessoas físicas ou jurídicas, entidades ou estabelecimento envolvidos com jogos de azar	Impedir o estabelecimento ou exploração de jogos de azar	Regulação	Suspensão dos jogos de azar
20.	Decreto-Lei nº 5.089/42	Altera os impostos sobre cassinos-balneários	Estâncias hidroterápicas, balneárias ou climáticas	Impostos e taxas serão criados e cobrados em cada localidade, ouvida a Divisão de Turismo.	Regulação	Facilitar o controle e fiscalização.

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
21.	Decreto-Lei nº 4.985/42	Departamentos estaduais de imprensa e propaganda	Governos estaduais	Destinar ao menos 0,5 das receitas orçamentárias anuais aos Departamentos estaduais de imprensa e propaganda	Investimento	Assegurar a distribuição de notícias convenientes sobre a administração, política externa, comércio, indústria, educação e saúde.
22.	Decreto nº 15.097/43	Convênio internacional para o fomento do turismo estrangeiro	Brasil e Paraguai	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
23.	Decreto-Lei nº 7.841/45	Águas Minerais	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Exploração comercial de água mineral, termal, gasosa ou potável destinada a fins balneários	Regulação	Regulação e fiscalização da exploração de águas minerais de fins balneários

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
24.	Decreto-Lei 7.582/45	Extingue a Divisão de Turismo e cria o Departamento Nacional de Informações	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Organizar, promover e fiscalizar serviços de turismo interno e externo	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
25.	Decreto-Lei 9.788/46	Extingue o Departamento Nacional de Informações e mantém a Agência Nacional	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Restringe as funções do extinto DNI à função informativa das atividades nacionais	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
26.	Lei nº 166/47	Touring Clube do Brasil	Touring Clube do Brasil, pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Conceder crédito para sinalização turística rodoviária	Investimento	Facilitar a informação e acesso turísticos
27.	Lei nº 1.357/51	Crédito suplementar	Congresso Nacional	Conceder crédito especial para participação no Congresso da Associação Interparlamentar de Turismo em Paris	Investimento	Conhecimento do cenário turístico mundial

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
28.	Decreto Legislativo nº 20/52	Convênio sobre Transportes Aéreos. Convênio de Trânsito de Passageiros e Turismo	Brasil e Chile	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
29.	Decreto nº 38.315/55	Dá nova regulamentação à Lei nº 2.526/55	Amplia os acordos bilaterais para gratuidade ou a dispensa do visto consular	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
30.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 57/56	Comissão Parlamentar de Turismo da Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Estudar a matéria de turismo de modo a possibilitar a elaboração de leis para o aproveitamento do potencial turístico do Brasil	Estudo	Aproveitamento do “capital” turístico

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
31.	Decreto nº 42.648/57	Exposição Universal e Internacional de Bruxelas	Expositores	Promoção internacional	Investimento	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
32.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 93/57	Grupo brasileiro afiliado à Associação Interparlamentar de Turismo	Congresso Nacional	Reconhecer, como serviço de cooperação interparlamentar, o Grupo Brasileiro filiado à Associação Interparlamentar de Turismo	Regulação	Cooperação internacional
33.	Lei nº 3.326/57	Crédito suplementar	Grupo brasileiro na Associação Interparlamentar de Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
34.	Decreto 44.863/58 Decreto 48.126/60	Institui a Comissão Brasileira de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo	Regulação e Execução	Possibilitar e facilitar o aproveitamento das potencialidades turísticas do país

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
35.	Decreto Legislativo nº 22/59	Convênio de Turismo e Trânsito de Passageiros	Brasil e Paraguai	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
36.	Decreto nº 51.130/61	Divisão Turística do Território Nacional	Entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Servir de base ao planejamento do fomento turístico	Regulação	Expansão e desenvolvimento turístico do País
37.	Lei 4.408/61 Decreto Ministerial 534/62	Cria a Divisão de Turismo e Certames	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Executar a Política Nacional de Turismo	Regulação	Desenvolvimento do turismo nacional
38.	Decreto do Conselho de Ministros nº 572/62	Extingue a COMBRATUR	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Revogar o decreto 44.863/58	Regulação	Reorganização das entidades públicas

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
39.	Decreto nº 53.326/63	Autoriza a criação de escolas técnicas de hotelaria	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Criar escolas técnicas de hotelaria nos principais centros do país	Investimento	Formação de mão-de-obra técnicas especializada em hotelaria
40.	Decreto nº 53.313/63	Entrada de veículos automotores de turistas	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai	Regulamentar o tráfego interamericano de veículos automotores	Regulação	Facilitar a entrada de turistas no território nacional
41.	Decreto nº 54.203/64	Convenção da Aviação Civil Internacional	Órgão e entidades públicas e privadas do setor de aviação civil	Observação no Brasil das Normas e Recomendações para facilitação dos transportes aéreos internacionais	Regulação	Aproximação com as normas internacionais de aviação civil
42.	Decreto Legislativo nº 17/64	Acordo de Turismo Brasil e Portugal	Brasil e Portugal	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
43.	Lei nº 4.473/64	Fiscalização da entrada no território nacional	Autoridades de polícia	Delegar às autoridades de polícia a atividade de fiscalização da entrada de estrangeiros; define turista estrangeiro; e considera os casos de dispensa	Regulação	Assegurar a fiscalização da entrada de não-imigrantes
44.	Decreto nº 56.303/65	Empresas e agências de viagens e de venda de passagens	Empresas e agências de viagens e de venda de passagens	Vincular o funcionamento das atividades ao registro da Divisão de Turismo e Certames do DNC do MIC	Regulação	Registro e controle das empresas e agências de viagens e de venda de passagens
45.	Lei nº 5.174/66	Incentivos à Região Amazônica	Pessoas jurídicas da região amazônica	Conceder incentivos fiscais para o desenvolvimento da região amazônica	Incentivos	Desenvolvimento das atividades industriais, agrícolas e pecuárias, ou de serviços básicos (turismo)
46.	Decreto nº 59.595/66	Entrada no território nacional por via rodoviária	Empresas nacionais e estrangeiras de transporte de passageiros	Dispensa o despacho consular das empresas nacionais e estrangeiras autorizadas pelo governo ao tráfego internacional	Regulação	Facilitar a entrada de turistas no território nacional

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
47.	Decreto nº 58.077/66	Converte o município de Parati-RJ em Monumento Nacional	Parati, SPHAN e Divisão de Turismo e Certames do DNC do MIC	Conversão o município de Parati-RJ em Monumento Nacional	Regulação	Assegurada proteção especial ao acervo arquitetônico e natural das cidades e sítios de excepcional, valor artístico, histórico e paisagístico
48.	Decreto nº 58.483/66	Empresas de turismo	Empresas de turismo	Define categorias de empresas e as atribuições exclusivas de cada categoria	Regulação	Fiscalização e controle das atividades de empresas de turismo
49.	Decreto-Lei nº 55/66	Define a Política Nacional de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Integrar diretrizes e normas em um planejamento dos aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo	Regulação	Coordenar as iniciativas de dinamização do turismo, adaptando-as às necessidades de desenvolvimento econômico

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
	Decreto-Lei nº 55/66	Cria o Conselho Nacional de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Formular, coordenar e dirigir a Política Nacional de Turismo	Regulação	Coordenação das iniciativas de dinamização do turismo
		Cria a Empresa Brasileira de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Executar as diretrizes da Política Nacional de Turismo	Execução Incentivos	Fomento e financiamento das iniciativas para o desenvolvimento do turismo
		Extingue a Divisão de Turismo e Certames	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Reorganizar as entidades	Regulação	Reorganizar as entidades públicas

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
50.	Decreto nº 60.844/67	Funcionamento do comércio aos domingos	Lojistas do comércio	Autorizar o funcionamento dos lojistas do comércio aos domingos e feriados até as 12 horas nos municípios de Municípios de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo	Regulação	Captação de clientela nestes centros de turismo e veraneio
51.	Decreto nº 61.485/67	Ano Internacional do Turismo (1967) nas escolas	União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo; Escolas	Fixa a data (04-11) para a comemoração do Ano Internacional do Turismo (1967) nas escolas	Regulação	Promover melhor compreensão entre os povos por toda a parte sobre o turismo
52.	Decreto nº 60.362/67	Estatuto da EMBRATUR	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Aprovar o Estatuto da Embratur	Regulação	Organizar as entidades públicas

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
53.	Decreto nº 60.491/67	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
54.	Decreto nº 60.224/67	Sistema Nacional do Turismo	EMBRATUR, CNT	Coordenar a ação de todos os organismos que tratam de turismo	Regulação	Coordenar a ação do CNT, EMBRATUR, Ministério das Relações Exteriores e demais entidades, órgãos regionais de turismo e outros órgãos.
55.	Decreto nº 60.567/67	Cria e extingue funções gratificadas no MIC	Ministério da Indústria e do Comércio	Cria 3 funções gratificadas na Divisão de Exposições e Feiras do MIC; extingue 3 funções gratificadas das Sessões de Expansão Turística, Calendário Turístico e Exposições e Certames	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
56.	Decreto nº 60.900/67	Administração Indireta	Administração Indireta	Vincula da EMBRATUR ao MIC	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
57.	Decreto nº 61.613/67	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
58.	Decreto nº 61.867/67	Seguros obrigatórios	Transportadores aeronáuticos	Tornar obrigatório o seguro de danos pessoais a passageiros (e suas bagagens) de aeronaves comerciais	Regulação	Proteção pessoal e dos bens transportados de passageiros aeronáuticos
59.	Decreto nº 60.178/67	Desembarço de passageiros por via marítima	Transportadores marítimos	Agilizar o desembarque nos portos	Regulação	Facilitar a entrada e o trânsito de turistas no território nacional
60.	Lei nº 5.469/68	Composição do Conselho Nacional de Turismo	Conselho Nacional de Turismo	Incorporar como membros constituintes do Conselho Nacional de Turismo os Delegados dos Ministérios do Transporte, Fazenda e Planejamento e Coordenação Geral	Regulação	Expandir a composição e o escopo de atuação do Conselho Nacional de Turismo
61.	Decreto nº 63.067/68	Concessão de estímulos do turismo	Hotéis de turismo	Definir os requisitos exigidos para concessão de incentivos fiscais, como a localização do empreendimento em área prioritária fixada pelo CNTur em conformidade com o Plano Nacional de Turismo	Regulação	Adequabilidade dos hotéis de turismo ao planejamento governamental

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
62.	Decreto nº 63.366/68	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
63.	Decreto nº 62.204/68	Cria a Divisão de Turismo vinculada à Comissão Coordenadora da Promoção Comercial do MRE	Ministério das Relações Exteriores	Informação sobre o mercado internacional e divulgação do Brasil no exterior	Informação Divulgação	Facilitar a entrada e o trânsito de turistas no território nacional
64.	Decreto nº 64.866/69	Cria a Comissão Interministerial para Facilitação do Transporte Aéreo Internacional	Ministério da Aeronáutica	Estudar e propor, através dos órgãos competentes, normas e recomendações para a Facilitação do Transporte Aéreo Internacional	Regulação	Simplificar o trânsito de aeronaves, passageiros, cargas e mala postal dos serviços aéreos internacionais

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
65.	Decreto nº 68.045/71	Converte o município de Cachoeira-BA em Monumento Nacional	Parati, SPHAN e Divisão de Turismo e Certames do DNC do MIC	Conversão o município de Cachoeira-BA em Monumento Nacional	Regulação	Assegurar a proteção especial ao acervo arquitetônico e natural das cidades e sítios de excepcional, valor artístico, histórico e paisagístico
66.	Lei nº 5.727/71	Ressalva 03 do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-74	Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento	Incluir medidas que visem ao incremento do turismo tanto de correntes turísticas, internacionais como internas, como se dotando as regiões propícias de condições favoráveis	Regulação	Desenvolvimento do turismo do país
67.	Decreto-Lei nº 1.191/71	Incentivos fiscais ao turismo	Pessoas jurídicas registradas no Cadastro Geral de Contribuintes	Construção e ampliação de obras e serviços de finalidade turística	Incentivos	Criação e ampliação
		Cria o FUNGETUR	Entidades públicas e privadas com interesse em investir na atividade turística	Fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional	Regulação	Fomento para a criação e ampliação de infra-estrutura e serviços turísticos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
68.	Decreto nº 70.205/72	Funcionamento da Faculdade de Turismo de Morumbi - São Paulo	Faculdade de Turismo de Morumbi - São Paulo	Autoriza o funcionamento da Faculdade de Turismo de Morumbi	Regulação	Formação de conhecimento e mão-de-obra especializada em turismo
69.	Decreto nº 70.212/72	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
70.	Decreto nº 71.490/72	Crédito suplementar	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
71.	Decreto nº 71.154/72	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
72.	Decreto nº 71.481/72	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
73.	Decreto nº 70.374/72	Crédito suplementar	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
74.	Decreto Legislativo nº 56/72	Organização Mundial de Turismo	Organização Mundial do Turismo	Aprova o texto dos Estatutos da Organização Mundial de Turismo, resultantes da transformação dos Estatutos da União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo	Regulação	Inserção nacional no cenário turístico mundial
75.	Decreto nº 71.791/73	Zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo	Entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Tratamento prioritário locais de relevante potencial turístico junto aos órgãos da Administração Federal	Regulação	Desenvolvimento do turismo em áreas prioritárias

Quadro 7 "Continua..."

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
76.	Decreto nº 72.632/73	Estrutura básica do Ministério da Indústria e do Comércio	Ministério da Indústria e do Comércio	Vincula o Conselho Nacional de Turismo ao MIC como órgão da administração direta e a EMBRATUR como órgão da administração indireta	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
77.	Decreto nº 71.790/73	Ano Nacional do Turismo	Órgãos governamentais, inclusive estaduais e municipais, e entidades privadas	Promover a compreensão e o desenvolvimento do turismo interno	Regulação	Promover a compreensão e o desenvolvimento do turismo interno
78.	Decreto Legislativo nº 69/73	Acordo Sobre Intercâmbio Turístico entre Brasil e Portugal	Brasil e Portugal	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
79.	Decreto nº 73.012/73	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
80.	Decreto nº 73.354/73	Crédito suplementar	Ministério do Planejamento e Coordenação Geral	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
81.	Decreto nº 72.107/73	Converte o município de Porto Seguro-BA em Monumento Nacional	Parati, SPHAN e Divisão de Turismo e Certames do DNC do MIC	Conversão o município de Porto Seguro-BA em Monumento Nacional	Regulação	Assegurar a proteção especial ao acervo arquitetônico e natural das cidades e sítios de excepcional, valor artístico, histórico e paisagístico
82.	Decreto nº 74.940/74	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
83.	Decreto nº 74.612/74	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
84.	Decreto-Lei nº 1.376/74	Criação de Fundos de Investimento	Pessoas jurídicas passíveis de utilização de incentivos fiscais	Investir na Amazônia, no Nordeste e em setores como turismo, pesca e reflorestamento	Regulação	Desenvolvimento das regiões e setores abrangidos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
85.	Decreto nº 73.845/74	Agências de Viagens e Transportadoras Turísticas	Agências de Viagens e Transportadoras Turísticas	Define categorias de empresas e as atribuições exclusivas de cada categoria	Regulação	Controle e fiscalização das atividades de empresas de turismo
86.	Decreto Legislativo nº 88/74	Acordo de Cooperação Turística entre Brasil e Estados Unidos Mexicanos	Brasil e México	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
87.	Decreto nº 74.954/74	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
88.	Decreto nº 76.010/75	Congresso Anual da American Society of Travel Agents no Rio de Janeiro	Ministério da Indústria e do Comércio	Evento prioritário para o desenvolvimento do turismo nacional	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
		Semana do Turismo	Ministério da Indústria e do Comércio, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Realizar mostras e outras formas de atividade nas escolas, meios de comunicação e entidades interessadas	Regulação	Conscientizar o público da importância do turismo para o desenvolvimento econômico e social do País

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
89.	Decreto-Lei nº 1.439/75	Incentivos fiscais e outros estímulos	Atividades turísticas os empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico	Prover recursos por isenção fiscal ou financiamento das atividades turísticas (FUNGETUR)	Incentivos Investimento	Desenvolvimento do turismo do país
90.	Decreto nº 78.549/76	Altera o estatuto da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR	EMBRATUR	Reorganização de cargos e funções da EMBRATUR	Regulação	Organização administrativa
91.	Decreto nº 78.955/76	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
92.	Decreto nº 76.987/76	Convênio de Cooperação Turística entre Brasil e México	Brasil e México	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
93.	Decreto nº 78.379/76	Regulamenta o Decreto-Lei 1.439/75	Hotéis e outros meios de hospedagem; restaurantes de turismo; e empreendimentos de apoio à atividade turística	Restringe a tais destinatários os incentivos; define o percentual de redução pela importância internacional, nacional ou regional do empreendimento	Regulação	Incentivar a criação de ampliação de infraestrutura em setores específicos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
94.	Decreto Legislativo nº 33/76	Convênio de Cooperação Turística entre Brasil e Peru	Brasil e Peru	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
95.	Lei nº 6.513/77	Cria Áreas Especiais e Locais de Interesse Turísticos	Entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Preservar e valorizar trechos de alta potencialidade turística, contínuos e não-contínuo do território nacional, através de planos e projetos de desenvolvimento turístico	Regulação	Dar aproveitamento oportuno {as áreas prioritárias e de reserva para o desenvolvimento do turismo
96.	Lei nº 6.505/77	Atividades e serviços turísticos	Prestadores de serviços turísticos	Definir serviços turísticos e estabelecer condições de funcionamento e fiscalização	Regulação	Controle e fiscalização das atividades de empresas de turismo
97.	Decreto nº 79.992/77	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
98.	Decreto nº 80.905/77	Crédito suplementar	Ministério da Indústria e do Comércio	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
99.	Decreto-Lei nº 1.587/77	Estímulos fiscais aos prestadores de serviços a estrangeiros	Prestadores de serviços a turistas estrangeiros	Incentivar atividades de empresas que atendem turistas estrangeiros	Incentivos	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
100.	Decreto nº 81.559/78	Crédito suplementar	Fundo de Investimentos Setoriais (turismo)	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
101.	Lei nº 6.721/79	Fixa os salários de técnicos e agentes de turismo	Empresários e funcionários de empresas de turismo	Estabelecer o piso salarial das categorias	Regulação	Regulação trabalhista do setor
102.	Decreto nº 84.910/80	Regulamenta a Lei 6.505/77	Meios de Hospedagem de Turismo, Restaurantes de Turismo e Acampamentos Turísticos	Regulamenta as atividades exercidas pelas empresas ou entidades que explorem ou administrem Meios de Hospedagem de Turismo, Restaurantes de Turismo e Acampamentos Turísticos	Regulação	Controle e fiscalização das atividades de empresas de turismo
103.	Decreto nº 84.934/80	Atividades e serviços das Agências de Turismo	Agências de Turismo	Define as atividades exclusivas das agências de viagens, outras atividades cabíveis e sobre a fiscalização	Regulação	Controle e fiscalização das atividades de empresas de turismo
104.	Decreto nº 85.686/81	Aero Uruguay S/A	Aero Uruguay S/A	Concede a AERO URUGUAY S/A autorização para funcionar no Brasil como empresa de transporte aéreo não regular	Regulação	Fomento do transporte aéreo internacional

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
105.	Decreto nº 86.390/81	Transportes Aéreos Portugueses	Transportes Aéreos Portugueses	Concede autorização à empresa "Transportes Aéreos Portugueses, E.P." para continuar a funcionar no Brasil	Regulação	Fomento do transporte aéreo internacional
106.	Decreto Legislativo nº 66/81	Tratado de Montevideú 1980	Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, México, Paraguai, Peru, Uruguai oriental, Venezuela	Instituir a Associação Latino-Americana de Integração para a promoção do desenvolvimento econômico-social (promoção do turismo) da região	Regulação	Estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano
107.	Decreto Legislativo nº 12/82	Cooperação no domínio do Turismo entre Brasil e Portugal	Brasil e Portugal	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
108.	Decreto Legislativo nº 86/82	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Colômbia	Brasil e Colômbia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
109.	Decreto nº 87.348/82	Transporte turístico terrestre e hidroviário	Agências de turismo e transportadoras turísticas	Define as modalidades de transporte turístico e as exigências para o transporte	Regulação	Controle e fiscalização das atividades de empresas de turismo

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
110.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 16/83	Comissão Permanente de Esporte e Turismo	Câmara dos Deputados	Opinar sobre assuntos relativos a esportes, turismo e lazer	Regulação	Instituir o debate sobre turismo em âmbito legislativo
111.	Lei nº 7.188/84	Crédito suplementar	EMBRATUR	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
112.	Decreto nº 89.707/84	Empresas organizadoras de eventos	empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, convenções, seminários e eventos congêneres	Define condições de apoio técnico e financeiro pelo EMBRATUR	Regulação	Controle e fiscalização das atividades de empresas de turismo
113.	Decreto-Lei nº 2.294/86	Revoga o artigo 1º da Lei 6.505/77	Entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Liberar o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos do registro na EMBRATUR	Regulação	Flexibilizar a exploração da atividade turística
114.	Decreto nº 93.185/86	Ano Nacional do Turismo 1987	Ministério da Indústria e do Comércio, EMBRATUR	Executar as tarefas e promover as comemorações.	Promoção	Promover o turismo no Brasil
115.	Decreto nº 94.359/87	Crédito Suplementar	EMBRATUR	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
116.	Constituição de 1988	Art. 180 “União, estados e municípios devem promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”	União, estados e municípios	Promoção e incentivo do turismo em todo o território	Regulação	Desenvolvimento do turismo no país
117.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 5/89	Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Institui a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo	Regulação	Discutir sobre turismo em âmbito legislativo
118.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 17/89	Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Cria a Comissão de Turismo na Câmara dos Deputados	Regulação	Discutir exclusivamente sobre turismo em âmbito legislativo
119.	Lei nº 7.885/89	Crédito Suplementar	FUNGETUR	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
120.	Decreto nº 99.798/90	Crédito Suplementar	FUNGETUR	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
121.	Decreto nº 99.837/90	Crédito Suplementar	EMBRATUR	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
122.	Lei nº 8.181/91	Dá nova denominação e atribuições à EMBRATUR	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo com atribuições de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo	Regulação Execução Incentivo e Investimento	Fomento e financiamento das iniciativas para o desenvolvimento do turismo
123.	Decreto s/n/91	Crédito Suplementar	EMBRATUR	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
124.	Decreto s/n/92	Autorização para exploração turística por empresa estrangeira	UNITED AIR LINES INC	Transporte aéreo internacional	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
125.	Decreto nº 448/92	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo	Entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	A Política Nacional de Turismo observará as diretrizes deste Decreto no seu planejamento	Regulação	Valorização e preservação do patrimônio natural e cultural e a valorização do homem.
		Cria o Conselho Consultivo de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Cooperar com a direção da EMBRATUR, com a formulação da Política de Turismo e com a solução de aspectos conjunturais públicos e privados	Regulação	Facilitar a coordenação entre entidades públicas e privadas para o desenvolvimento do turismo

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
126.	Lei nº 8.490/92	Cria o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços.	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
127.	Decreto nº 582/92	Cria a Comissão de Turismo da América do Sul em âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)	Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela	Incentivar a promoção do turismo para e entre os países sul-americanos e de propender ao melhor aproveitamento dos meios e recursos disponíveis para o desenvolvimento turístico de todos e de cada um dos países	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
128.	Lei nº 8.566/92	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
129.	Lei nº 8.606/92	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
130.	Decreto s/n/92	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
131.	Decreto s/n/92	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
132.	Decreto nº 946/93	Profissão de Guia de Turismo	Guias de Turismo, EMBRATUR e Ministério da Indústria do Comércio e do Turismo	Regulamenta como profissão do guia de turismo as atividades de acompanhamento, orientação e transmissão de informações a pessoas ou grupos, em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais, internacionais ou especializadas.	Regulação	Instituir o cadastro na EMBRATUR, definir atribuições e penalidades sobre a profissão de guia de turismo
133.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
134.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
135.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
136.	Lei nº 8.8773/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
137.	Lei nº 8.771/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
138.	Lei nº 8.786/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
139.	Lei nº 8.818/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
140.	Lei nº 8.838/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
141.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
142.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
143.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
144.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
145.	Decreto s/n/93	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
146.	Decreto s/n/94	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
147.	Lei nº 8.912/94	Converte o distrito de Fazenda Nova, município de Brejo da madre de Deus-PE, em Área Especial de Interesse Turístico e Estância Hidromineral	Distrito de Fazenda Nova, município de Brejo da madre de Deus-PE, EMBRATUR e MICT	Conversão distrito de Fazenda Nova, município de Brejo da madre de Deus-PE, em Área Especial de Interesse Turístico e Estância Hidromineral	Regulação	Assegurar a proteção especial ao acervo arquitetônico e natural das cidades e sítios de excepcional, valor artístico, histórico e paisagístico
148.	Decreto s/n/94	Comissão Especial de Turismo Social	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Propor ao Presidente da República diretrizes para uma Política Nacional de Turismo Social	Regulação	Inserir preocupações sociais na legislação de turismo
149.	Resolução nº 71/94	Crédito suplementar	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR-NE	Reforço orçamentário por empréstimo com o BID	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
150.	Lei nº 9.241/95	Crédito suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário por empréstimo com o BID	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
151.	Lei nº 9.251/95	Crédito suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário por empréstimo com o BID	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
152.	Decreto nº 1.663/95	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Itália	Brasil e Itália	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
153.	Decreto s/nº/95	Crédito suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário por empréstimo com o BID	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
154.	Decreto Legislativo nº 50/95	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Chile	Brasil e Chile	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
155.	Decreto Legislativo nº 52/95	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Costa Rica	Brasil e Costa Rica	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
156.	Resolução nº 54/95	Crédito suplementar com Banco do Nordeste	Estado do Ceará	Financiamento do subprograma do estado do Ceará, no âmbito do PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
157.	Decreto s/nº/95	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
158.	Decreto s/nº/95	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
159.	Decreto s/nº/95	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
160.	Decreto s/nº/95	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
161.	Decreto nº 1.508	Programa de Artesanato Brasileiro	Artesãos	Coordenar e desenvolver atividades que visem valorizar o artesão brasileiro, elevando o seu nível cultural, profissional, social e econômico	Regulação	Desenvolvimento da valorização do artesanato e do artesão brasileiro

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
162.	Decreto nº 1.467/95	Grupo Executivo para Modernização dos Portos	Pessoas físicas e jurídicas envolvidas ou interessadas com o transporte hidroviário	Coordenar as providências necessárias à modernização do Sistema Portuário Brasileiro	Regulação	Modernização Portuária
163.	Decreto s/nº/95	Autorização para exploração turística por empresa estrangeira	Transportes San Francisco Sociedade Anônima	Transporte terrestre internacional bilateral Brasil e Argentina	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
164.	Decreto s/nº/95	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
165.	Decreto s/nº/95	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
166.	Resolução nº 17/96	Operação de crédito junto à Embratur	Estado da Paraíba	Investimento em turismo	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
167.	Resolução nº 72/96	Crédito suplementar com FUNGETUR	Estado de Minas Gerais	Conclusão da ponte sobre o Rio São Francisco	Investimento	Ligar os municípios de Januária e Pedras de Maria da Cruz
168.	Decreto s/nº/96	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
169.	Decreto s/nº/96	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
170.	Resolução nº 56/96	Crédito suplementar com Banco do Nordeste	Estado de Pernambuco	Financiamento do subprograma do Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
171.	Decreto s/nº/96	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
172.	Decreto s/nº/96	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
173.	Decreto nº 2.097/96	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Turquia	Brasil e Turquia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
174.	Lei nº 9.410/96	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
175.	Lei nº 9.420/96	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
176.	Decreto s/n/96	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
177.	Lei nº 9.567/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
178.	Lei nº 9.567/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
179.	Lei nº 9.583/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
180.	Decreto Legislativo nº 56/97	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Coréia	Brasil e Coréia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
181.	Lei nº 9.552-1/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
182.	Lei nº 9.522-2/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
183.	Lei nº 9.549/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
184.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
185.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
186.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
187.	Resolução nº 55/97	Crédito suplementar com Banco do Nordeste	Estado de Sergipe	Financiamento do subprograma do Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
188.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
189.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
190.	Lei nº 9.432/97	Transporte aquaviário	Pessoas físicas e jurídicas envolvidas ou interessadas com o transporte aquaviário	Permite a operação e exploração da navegação turística por empresas nacionais e estrangeiras salvo termos do acordo	Regulação	Ordenação do transporte aquaviário
191.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
192.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
193.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
194.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
195.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
196.	Resolução nº 122/97	Crédito suplementar com Banco do Nordeste	Estado da Paraíba	Financiamento do subprograma do Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
197.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
198.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
199.	Decreto s/n/97	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
200.	Decreto s/n/98	Autorização para exploração turística por empresa estrangeira	Pluna - Lineas Aéreas Uruguayas Sociedad Anonima	Transporte aéreo regular internacional	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
201.	Lei nº 9.739/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
202.	Decreto s/n/98	Autorização para exploração turística por empresa estrangeira	Aeropostal - Alas De Venezuela C.A	Transporte aéreo regular internacional	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
203.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
204.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
205.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
206.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
207.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
208.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
209.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
210.	Decreto s/n/98	Crédito Suplementar	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
211.	Decreto nº 2.678/98	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Espanha	Brasil e Coréia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
212.	Decreto nº 2.643/98	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Hungria	Brasil e Coréia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
213.	Resolução nº 26/98	Crédito suplementar com BID via Banco do Nordeste	Estado de Sergipe	Financiamento do subprograma do Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
214.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
215.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
216.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
217.	Lei nº 9.860/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
218.	Decreto Legislativo nº 90/99	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Guiné-Bissau	Brasil e Guiné-Bissau	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
219.	Decreto Legislativo nº 34/99	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Jamaica	Brasil e Jamaica	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
220.	Decreto s/n/99	Autorização para exploração turística por empresa estrangeira	Lineas Aereas Privadas Argentinas S.A. Lapa	Transporte aéreo regular internacional	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
221.	Medida Provisória nº 1.795/99	Cria o Ministério do Esporte e Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Planejamento, coordenação e supervisão dos planos e programas de desenvolvimento do turismo	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
	Medida Provisória nº 1.911-7/99	Reorganiza as entidades do Poder Executivo Federal	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Vincula a EMBRATUR ao Ministério do Esporte e Turismo	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
222.	Lei nº 9.950/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
223.	Decreto nº 3.236/99	Isenção parcial de visto	Brasil e Tailândia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
224.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
225.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
226.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
227.	Decreto s/n/99	Autorização o funcionamento de empresa de turismo estrangeira	LUFTHANSA SYSTEMS GmbH	Atuar e operar como provedor de tecnologia de informação	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
228.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
229.	Decreto s/n/99	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
230.	Decreto s/n/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
231.	Lei nº 10.040/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
232.	Lei nº 10.060/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
233.	Lei nº 10.092/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
234.	Lei nº 10.071/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
235.	Lei nº 9.980/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
236.	Medida Provisória nº 2.047-1/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
237.	Medida Provisória nº 2.047-2/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
238.	Medida Provisória nº 2.047-4/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
239.	Medida Provisória nº 2.028/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
240.	Medida Provisória nº 2.047-3/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
241.	Medida Provisória nº 2.047-5/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
242.	Resolução nº 4/00	Crédito suplementar com BID	Programa de Desenvolvimento do Turismo na Amazônia Legal - PROECOTUR	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
243.	Medida Provisória nº 2.047-6/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
244.	Lei nº 10.057/00	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
245.	Lei nº 10.120/00	Crédito Suplementar	BB-TUR - Viagens e Turismo Ltda.	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
246.	Decreto nº 3.981/01	Câmara de Comércio Exterior	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Adoção, a implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
247.	Lei Complementar nº 113/01	Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA	Estados de Pernambuco e da Bahia	Geração de infra-estrutura básica e de empregos	Regulação	Associação entre turismo e desenvolvimento econômico e social

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
248.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
249.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
250.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
251.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
252.	Resolução nº 15/01	Crédito suplementar com BID via Banco do Nordeste	Estado de Pernambuco	Financiamento do subprograma do Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
253.	Resolução nº 11/01	Crédito suplementar com BID via Banco do Nordeste	Estado da Bahia	Financiamento do subprograma do Estado da Bahia, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
254.	Resolução nº 14/01	Crédito suplementar com BID via Banco do Nordeste	Estado do Ceará	Financiamento do subprograma do Estado do Ceará, no âmbito do PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
255.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
256.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
257.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
258.	Medida Provisória nº 2.216-37/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
259.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
260.	Decreto s/n/01	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
261.	Lei nº 10.386	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
262.	Lei nº 10.254	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
263.	Lei nº 10.394	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
264.	Lei nº 10.462/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
265.	Lei nº 10.490/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
266.	Lei nº 10.594/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
267.	Medida Provisória nº 31/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
268.	Lei nº 10.457/02	Dia do Bacharel em Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Comemoração anual em todo o território nacional, no dia 27 de setembro.	Regulação	Valorização do profissional de Turismo
269.	Decreto nº 4.402/02	Conselho Nacional de Turismo	Ministério do Esporte e Turismo	Ampliam-se os membros. Assumem-se as tarefas de propor diretrizes e oferecer subsídios para a formulação da política nacional de turismo; avaliação de projetos; oferecer subsídios técnicos; emitir pareceres e recomendações; estudar ações visando à democratização das atividades turísticas; sustentabilidade ambiental, social e cultural; a defesa do consumidor; melhoria de qualidade e produtividade.	Regulação	Ampliação do espaço de atividades e membros do Conselho

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
270.	Decreto nº 4.406/02	Fiscalização em embarcações comerciais de turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Estabelece diretrizes para a fiscalização em embarcações comerciais de turismo	Regulação	Controle e fiscalização do setor
271.	Decreto Legislativo nº 54/02	Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação Técnica para Cooperação Turística	Brasil, Bolívia e Venezuela	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
272.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 29/02	Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo	Câmara dos Deputados	Altera a composição das Comissões Permanentes	Regulação	Debate do turismo na Câmara vinculado às políticas industriais e comerciais
273.	Decreto s/n/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
274.	Decreto s/n/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
275.	Decreto s/n/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
276.	Decreto nº 4.092/02	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Panamá	Brasil e Panamá	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
277.	Decreto nº 4.235/02	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Coréia	Brasil e Coréia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
278.	Resolução nº 4/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
279.	Resolução nº 26/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
280.	Decreto nº 4.212/02	Setores prioritários para o desenvolvimento regional da Amazônia com a extinção da SUDAM	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Definição do turismo como setor prioritário para o desenvolvimento regional	Regulação	Associação entre turismo e desenvolvimento econômico e social
281.	Decreto nº 4.213/02	Setores prioritários para o desenvolvimento regional do Nordeste com a extinção da SUDENE	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Definição do turismo como setor prioritário para o desenvolvimento regional	Regulação	Associação entre turismo e desenvolvimento econômico e social

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
282.	Decreto s/n/02	Crédito Suplementar	Ministério do Esporte e Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
283.	Decreto nº 4.567/03	Revisão de estruturas dos Ministérios, autarquias e fundações federais	Ministérios, autarquias e fundações federais	Eliminação de superposições e fragmentações de ações; redução de custos; e redução de níveis hierárquicos e aumento da amplitude de comando	Regulação	Redução de cargos e despesas da administração pública
284.	Decreto s/n/03	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
285.	Lei nº 10.765/03	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
286.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 4/03	Cria a Comissão Permanente de Turismo e Desporto na Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	Discutir no âmbito do legislativo o planejamento e organização do turismo	Regulação	Inserir o debate sobre turismo na Câmara dos Deputados
287.	Lei nº 10.683/03	Cria o Ministério do Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação do desenvolvimento do turismo	Regulação	Reorganizar as entidades públicas

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
288.	Decreto nº 4.898/03	Transfere competências da EMBRATUR ao Ministério do Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Funções de cadastramento, classificação e fiscalização são transferidas ao Ministério do Turismo	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
289.	Lei nº 10.818/03	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
290.	Decreto nº 4.686/03	Vincula o Conselho Nacional de Turismo ao Ministério do Turismo	Ministério do Turismo	Assessorar o Ministério do Turismo para a formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
		Ampliação do corpo de representantes no CNT	Conselho Nacional de Turismo	Incorporar os diversos representantes do setor	Regulação	Aumentar a representatividade do órgão junto ao setor
291.	Lei nº 10.818/03	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
292.	Resolução da Câmara dos Deputados nº 20/04	Institui o tema das parcerias público-privadas para a gestão do turismo	Câmara dos Deputados	Colaborar para as parcerias público-privadas no que tange à gestão do turismo	Regulação	Promoção de parcerias público-privadas para gestão do turismo

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
293.	Decreto nº 5.300/04	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC	Ministério do Meio Ambiente	Define classes de atributos naturais de acordo com os usos compatíveis (A, B, C). O uso turístico pode ocorrer nas classes B e C.	Regulação	Consideração da atividade turística na Legislação Ambiental
294.	Decreto nº 5.246/04	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Nova Zelândia	Brasil e Nova Zelândia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
295.	Decreto s/n/04	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
296.	Decreto s/n/04	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
297.	Decreto s/n/04	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
298.	Lei nº 10.995/04	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
299.	Lei nº 11.009/04	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
300.	Lei nº 11.081/04	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
301.	Decreto nº 5.406/05	Cadastramento obrigatório de prestadores de serviços turísticos ao Ministério do Turismo	Prestadores de serviços turísticos remunerados	Torna obrigatório o cadastramento junto ao MT		

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
302.	Decreto nº 5.533/05	Incentivo para a promoção de destinos turísticos brasileiros	Pessoas físicas ou jurídicas requerentes à EMBRATUR	Pesquisa de mercado, participação em eventos ou propaganda de destinos turísticos brasileiros	Incentivo	Promoção de destinos turísticos brasileiros
303.	Decreto nº 5.537/05	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Peru	Brasil e Peru	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
304.	Decreto nº 5.541/05	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Bolívia	Brasil e Bolívia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
305.	Decreto s/n/05	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
306.	Decreto s/n/05	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
307.	Decreto s/n/05	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
308.	Decreto s/n/05	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
309.	Lei nº 11.260/05	Institui o ano de 2006 o ano do turismo	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e demais interessados	Divulgar o produto turístico nacional e estimular o turismo interno	Regulação	Estimular o turismo interno

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
310.	Lei nº 11.253/05	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
311.	Decreto s/n/06	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
312.	Lei nº 11.284/06	Florestas públicas para a produção sustentável	Serviço Florestal Brasileiro – SFB e Ministério do Meio Ambiente	Conceber o turismo como serviço florestal de fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais	Regulação	Promoção da conservação do meio ambiente pelo turismo
313.	Decreto s/n/06	Projeto Assistência Técnica para Agenda da Sustentabilidade Ambiental	Ministério do Meio Ambiente	Instituir o Comitê Gestor com membros do Ministério do Turismo para gerenciar a implementação do Projeto	Regulação	Vinculação entre Meio Ambiente e Turismo para a conservação do meio ambiente

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
314.	Decreto Legislativo nº 77/06	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Índia	Brasil e Índia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
315.	Decreto s/n/06	Comissão Interministerial para o Desenvolvimento do Setor de Serviços de Alimentação Fora do Lar	Interministerial	Criar, no âmbito do Ministério do Turismo, a Comissão.	Regulação	Realizar diagnóstico, articular políticas intersetoriais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas ao setor
316.	Decreto Legislativo nº 303/06	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Marrocos	Brasil e Índia	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
317.	Lei nº 11.356/06	Plano Especial de Cargos da EMBRATUR e gratificação de qualificação	EMBRATUR	Retribuição ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades da Autarquia	Regulação	Incentivo à qualificação profissional aos funcionários da EMBRATUR
318.	Decreto s/n/06	Candidatura à sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014	Interministerial	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração de propostas para candidatura do Brasil à sede da Copa de 2014	Regulação	Sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
319.	Decreto s/n/06	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
320.	Decreto s/n/06	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
321.	Lei nº 11.394/06	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
322.	Decreto nº 6.018/07	Extinção da Rede Ferroviária Federal S.A.	IPHAN	Transfere ao IPHAN os bens móveis de valor artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta RFFSA	Regulação	Conservação, gestão e exploração de museus e outros bens de interesse artístico, histórico e cultural
323.	Decreto nº 6.129/07	Vinculação da EMBRATUR ao Ministério do Turismo	Ministério do Turismo	Vincula a EMBRATUR ao Ministério do Turismo como entidade da administração indireta	Regulação	Reorganizar as entidades públicas
324.	Lei nº 11.483/07	Revitalização do setor ferroviário	IPHAN	Construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais.	Regulação	Preservação e a difusão da Memória Ferroviária
325.	Decreto s/n/07	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
326.	Lei nº 11.637/07	Programa de Qualificação dos Serviços Turísticos	Pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, e interessados	Ampliação e aperfeiçoamento dos serviços turísticos	Regulação	Aperfeiçoamento das atividades e serviços turísticos

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
327.	Decreto nº 6.163/07	Regimenta o Ministério do Turismo	Ministério do Turismo	Definir a estrutura regimental e quadro demonstrativo de cargos	Regulação	Definir a estrutura de competências e cargos do Ministério do Turismo
328.	Decreto nº 6.162/07	Regimenta a EMBRATUR	EMBRATUR	Promover, fazer o marketing e apoiar a comercialização dos produtos e serviços turísticos do Brasil no mercado internacional	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
329.	Lei nº 11.558/07	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
330.	Lei nº 11.560/07	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
331.	Decreto s/n/07	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
332.	Decreto s/n/07	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
333.	Decreto s/n/08	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
334.	Medida Provisória nº 413/08	Incentivos aos investimentos para a modernização do setor de turismo	Entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Ampliação da rede hoteleira	Incentivos	Ampliação da rede hoteleira

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
335.	Lei nº 11.727/08	Regulamenta a medida provisória 413/08	Entidades públicas e privadas e demais interessados no setor de turismo	Ampliação da rede hoteleira	Incentivos	Ampliação da rede hoteleira
336.	Decreto s/n/08	Comitê de Gestão da Candidatura Rio 2016	Interministerial	Cria o Comitê de Gestão da Candidatura do Rio de Janeiro aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016	Regulação	Ampliação da estrutura esportiva, hoteleira e de apoio ao esporte e turismo; visibilidade externa; aumento do fluxo e divisas estrangeiros.
337.	Decreto nº 6.529/08	Acordo para Visto de Curta Duração	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP	Estabelecimento de requisitos comuns máximos para a instrução de processos de visto de curta duração	Regulação	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
338.	Decreto s/n/08	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
339.	Decreto s/n/08	Ano da França no Brasil	Interministerial	Comissão Interministerial encarregados de coordenar e prestar apoio técnico-institucional na realização do "Ano da França no Brasil" em 2009	Regulação	Promoção do Brasil na França e da França no Brasil com o intuito de aumentar do fluxo de turistas e divisas estrangeiros

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
340.	Decreto nº 6.620/08	Sector de portos e terminais portuários	Secretaria Especial de Portos da Presidência da República	Define as políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do sector de portos e terminais portuários	Regulação	Efetivação de obras, redução de custos e incremento do comércio internacional.
341.	Decreto nº 6.640/08	Proteção das cavidades naturais subterrâneas	IBAMA	Proteção das cavidades naturais subterrâneas de modo a permitir o turismo	Regulação	Associar a preservação de cavidades naturais subterrâneas às atividades de cunho turístico
342.	Lei nº 11.771/08	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no sector de turismo	Vincular a Política Nacional de Turismo ao Plano Nacional do Turismo - PNT estabelecido pelo Governo Federal.	Regulação	Propiciar a competitividade do sector
		Cria o Plano Nacional de Turismo	Ministérios, entidades públicas e privadas e demais interessados no sector de turismo	Prover crédito ao, promover a imagem do produto turístico, promover o aumento de turistas e divisas, incorporar novos segmentos, proteger o património, orientar o sector privado e informar a sociedade.	Execução	Ordenar as ações do sector público

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
	Lei nº 11.771/08	Institui o Sistema Nacional de Turismo	Entidades públicas e privadas	Promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo	Regulação	Estimular a integração dos diversos segmentos do setor
343.	Lei nº 11.771/08	Comitê Interministerial de Facilitação Turística	Interministerial	Compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e a consecução das metas do PNT com as demais políticas públicas	Regulação	Estimular a integração dos diversos programas e projeto federais
344.	Decreto s/n/08	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
345.	Decreto s/n/08	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
346.	Lei nº 11.826/08	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
347.	Decreto nº 6.698/08	Santuário de Baleias e Golfinhos	IBAMA	Permite o aproveitamento turístico ordenado das águas jurisdicionais marinhas brasileiras		Associar a preservação das águas jurisdicionais marinhas brasileiras às atividades de cunho turístico
348.	Decreto nº 6.705/08	Conselho Nacional de Turismo	Conselho Nacional de Turismo	Amplia a composição de representantes do Conselho	Regulação	Incorporar novos atores ao processo de planejamento turístico

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
349.	Lei nº 11.852/08	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
350.	Lei nº 11.907/09	Institui a Gratificação de Desempenho da EMBRATUR	EMBRATUR	Alcance as metas de desempenho individual e institucional do órgão de lotação do servidor.	Incentivo	Incentivo à consecução dos objetivos propostos
351.	Decreto nº 6.780/09	Política Nacional de Aviação Civil (PNAC)	Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa	Desenvolvimento de sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sul-americano e mundial.	Regulação	Aumento da disponibilidade de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária civis, com vistas a aumentar a oferta de serviços de transporte aéreo
352.	Decreto Legislativo nº 42/09	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Panamá	Brasil e Panamá	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
353.	Decreto s/n/09	Cria o Monumento Natural do Rio São Francisco	Municípios dos Estados de Alagoas, Bahia e Sergipe	Preservar ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica possibilitando o desenvolvimento de turismo ecológico	Regulação	Associar a preservação ecossistemas naturais às atividades de cunho turístico

Quadro 7 “Continua...”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
354.	Decreto s/n/09	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
355.	Decreto s/n/09	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
356.	Decreto Legislativo nº 893/09	Acordo sobre Turismo entre Brasil e Equador	Brasil e Equador	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
357.	Resolução nº 1/10	Crédito externo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Brasil	Financiamento parcial do "Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo - Prodetur Nacional"	Investimento	Desenvolvimento do Turismo
358.	Decreto s/n/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
359.	Decreto s/n/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
360.	Decreto nº 7.110/10	Acordo sobre Turismo entre Brasil e El Salvador	Brasil e El Salvador	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
361.	Decreto Legislativo nº 208/10	Acordo Tripartite	Brasil, Índia e África do Sul	Facilitar a entrada de turistas estrangeiros	Incentivos Promoção	Aumento do fluxo de turistas e divisas estrangeiros
362.	Decreto s/n/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
363.	Decreto s/n/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos

Quadro 7 “Conclusão”

	Tipo	Assunto	Destinatário	Objetivo	Instrumento	Efeito esperado para o turismo
364.	Lei nº 12.248/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
365.	Lei nº 12.298/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
366.	Resolução nº 38/10	Crédito suplementar com o BID	Estado do Ceará	Financiamento do subprograma do Estado do Ceará, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
367.	Resolução nº 53/10	Crédito suplementar com o BID	Estado de Pernambuco	Financiamento do subprograma do Estado de Pernambuco, no âmbito do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR-NE	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
368.	Decreto s/n/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
369.	Decreto s/n/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos
370.	Decreto s/n/10	Crédito Suplementar	Ministério do Turismo	Reforço orçamentário	Investimento	Consecução dos objetivos propostos