UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO

ERIBERTO DO NASCIMENTO SOUSA

**O Estado no desenvolvimento do turismo:
análise das propostas de coligações políticas no Brasil (2006-2014)**

São Paulo

2017

ERIBERTO DO NASCIMENTO SOUSA

**O Estado no desenvolvimento do turismo:
análise das propostas de coligações políticas no Brasil (2006-2014)**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 08 de agosto de 2017. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH-USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Desenvolvimento do Turismo

Orientador:
Prof. Dr. Luiz Gonzaga Godoi Trigo

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Sousa, Eriberto do Nascimento

O Estado no desenvolvimento do turismo : análise das propostas de coligações políticas no Brasil (2006-2014) / Eriberto do Nascimento Sousa ; orientador, Luiz Gonzaga Godoi Trigo. – São Paulo, 2017

124 f. : il

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Turismo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo
Versão corrigida

1. Turismo - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Campanha eleitoral - Brasil. 4. Análise do discurso. I. Trigo, Luiz Gonzaga Godoi, orient. II. Título.

CDD 22.ed. – 910.981

Nome: SOUSA, Eriberto do Nascimento

Título: O Estado no desenvolvimento do turismo: análise das propostas de coligações políticas no Brasil (2006-2014)

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo.

Área de concentração:
Desenvolvimento do Turismo

Aprovado em: 08 de agosto de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Airton José Cavenaghi

Universidade Anhembi Morumbi

Prof. Dr. Alexandre Panosso Netto

Universidade de São Paulo (EACH-USP)

Prof. Dr. Antonio Carlos Sarti

Universidade de São Paulo (EACH-USP)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelos bons ventos que a mim tem soprado.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), pela bolsa de mestrado (edital nº 18/2015 – BM e BD).

Ao meu orientador, o prof. Luiz Trigo, por ter sido uma grande inspiração desde a época da graduação e que, nesses dois últimos anos, concedeu a mim o privilégio de ter sido seu orientando. Sou grato pela orientação segura que levarei para além do mestrado.

Ao prof. Alexandre Panosso Netto, pelos exercícios de reflexão crítica em suas aulas, pelas considerações no exame de qualificação e ajuda com parte da documentação para a FAPEMA.

Ao prof. Edegar Luis Tomazzoni, por ser professor para além da sala de aula, com seu espírito cooperativo e suas palavras sempre motivadoras.

Ao prof. Edmur Antonio Stoppa, pelos questionamentos em sala de aula que me levaram a refletir sobre os postulados teóricos da pesquisa. Sou grato, também, pela contribuição com parte dos documentos encaminhados à FAPEMA.

À profa. Cynthia Harumy Watanabe Correa e ao prof. Ricardo Ricci Uvinha, pelas dicas de aprimoramento da pesquisa em sua fase inicial.

Ao prof. Airton Cavenaghi, pelas considerações no exame de qualificação.

À profa. Linda Rodrigues, pelo auxílio com parte dos documentos enviados à FAPEMA e pela parceria em projetos paralelos.

Ao prof. Davi Andrade, pela revisão do projeto de pesquisa e do plano de trabalho, ambos submetidos à FAPEMA.

Ao prof. David Bouças, pela força que sempre recebo de você.

Às e aos colegas do mestrado, sobretudo a turma de 2015, Amanda Baldissera, Amanda Cabral, Ana Cristina Rempel, Daniela Tineo, Eduardo Duarte, Fábio Ortiz e Roberta Ribeiro, pela troca de experiências dentro e fora de sala de aula.

Aos meus pais, por todo o apoio financeiro e pela compreensão de uma vida à distância.

Ao Ruan, um amigo-irmão com quem dividi todos os momentos da vida em São Paulo, na USP, na Universidade Anhembi Morumbi, em eventos...; e seus pais,

Carlos Augusto e Marília Cristina, meus “*landlords*”.

Ao Wallace Farias, inicialmente, meu irmão de orientação, e, hoje, um amigo acadêmico cuja dedicação é, para mim, pura inspiração.

Às minhas amigas Cláudia Rocha, Julie Barros, Kamilla Mendes e ao meu amigo Diego Sena, pela revisão gramatical e ortográfica desta versão.

Às minhas amigas Livia Vieira e Carol de Almeida, por todo o apoio desde o processo seletivo do mestrado.

À Secretaria de Pós-Graduação e à Biblioteca da EACH, por todos os esclarecimentos e emissão de documentos que tive ao longo do mestrado.

“Os ECD [Estudos Críticos do Discurso] podem e devem intervir na educação discursiva de profissionais para mostrar como os discursos públicos das elites podem influenciar as mentes dos cidadãos e como tal influência exerce um papel na reprodução da estrutura social.”

(VAN DIJK, 2012, p. 34)

RESUMO

SOUSA, Eriberto do Nascimento. **O Estado no desenvolvimento do turismo:** análise das propostas de coligações políticas no Brasil (2006-2014). 2017. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão corrigida.

A presente pesquisa se insere na interface entre turismo e política no Brasil, especificamente no contexto das campanhas presidenciais, cujo objetivo geral é determinar, com olhares comparativos, transversais e críticos, o lugar do turismo nas propostas de presidenciáveis brasileiros, no período posterior à criação do Ministério do Turismo, em três eleições (2006, 2010 e 2014). O *corpus* analítico, formado pelos programas de governo apresentados pelas coligações políticas, foi submetido à técnica de Análise de Conteúdo, com ênfase dada ao número e ao conteúdo verbal desses enunciados. Os resultados demonstram que, no Brasil, o turismo é mais entendido como uma atividade setorial do que transversal, podendo implicar limitações ao planejamento, à gestão e à alocação de recursos para investimentos. Além disso, os possíveis parceiros para a execução das promessas – *stakeholders* – foram mencionados em menos da metade do número de promessas. Foi desvelada também a politicização do turismo no Brasil, notando-se uma sobreposição de interesses ideológicos partidários ao desenvolvimento dessa atividade. Dessa forma, são consideradas duas principais contribuições desta pesquisa: uma, de natureza teórica, por meio do agrupamento de categorias analíticas para o desvelamento de prioridades dadas ao turismo por partidos políticos; e outra, de natureza histórica, para o aprofundamento do conhecimento das práticas discursivas sobre o turismo no Brasil.

Palavras-chave: Organização nacional de turismo. Políticas públicas. Pesquisa documental. Análise de conteúdo. Análise crítica do discurso.

ABSTRACT

SOUSA, Eriberto do Nascimento. **State intervention in tourism development: an analysis of political parties' promises in Brazil (2006-2014)**. 2017. 124 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2017. Corrected version.

This research is concerned with the relation between tourism and politics in Brazil, especially in the context of presidential elections, whose aim is to determine the place of tourism in Brazilian political parties' presidential discourses from the creation of the Ministry of Tourism on, which includes three elections (2006, 2010 and 2014). The analytical corpus was formed by government programs presented by political coalitions and content analysed focusing on the quantification and verbal content of the messages. The results indicate that, in Brazil, tourism is more understood as a sectoral activity rather than transverse, which may imply limitations to planning, management and resource allocation. Besides, stakeholders of the Brazilian National Tourism Organization were mentioned in less than half of the election promises. Politicization of tourism in Brazil was also unveiled by identifying the supremacy of the parties' ideological interests over the tourism development. Thus, two main contributions of this study are highlighted: one, from a theoretical perspective, which offers some analytical categories for the unveiling of the concept and priorities given by political coalitions to tourism; and the other contribution is related to a historical perspective as it allows us to understand discursive practices on tourism in Brazil.

Keywords: National tourism organization. Public policy. Documentary research. Content analysis. Critical discourse analysis.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	O processo de construção das políticas.....	27
------------	---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Principais ideologias políticas e turismo.....	33
Quadro 2 -	A institucionalização do turismo em diferentes países.....	35
Quadro 3 -	Atividades, órgãos públicos e entidades privadas envolvidas com políticas de ação e execução no Sistur.....	39
Quadro 4 -	Objetos de trabalho da transversalidade.....	41
Quadro 5 -	Interfaces entre o turismo e as políticas públicas de algumas áreas.....	44
Quadro 6 -	Objetivos e metas dos Planos Nacionais de Turismo.....	48
Quadro 7 -	Apresentação do <i>corpus</i> da pesquisa.....	57
Quadro 8 -	Síntese para inferência e categorias de análise.....	63
Quadro 9 -	Propostas setoriais e transversais da Coligação “A Força do Povo”.....	68
Quadro 10 -	Propostas setoriais e transversais da Coligação “Por um Brasil Decente”.....	71
Quadro 11 -	Propostas setoriais e transversais da Coligação “O Brasil Pode Mais”.....	81
Quadro 12 -	Propostas setoriais e transversais da Coligação “Muda Brasil”.....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Propostas com identificação de “ <i>stakeholders</i> ”	96
Tabela 2 -	O papel do Estado segundo as coligações.....	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “A Força do Povo”.....	67
Gráfico 2 -	Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “Por um Brasil Decente”.....	70
Gráfico 3 -	Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”.....	76
Gráfico 4 -	Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “O Brasil Pode Mais”.....	78
Gráfico 5 -	Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “Muda Brasil”.....	91
Gráfico 6 -	Números comparativos das propostas setoriais e transversais.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo
ECD	Estudos Críticos do Discurso
IUOTO	<i>International Union of Official Travel Organisation</i>
MEC	Ministério da Educação
MTur	Ministério do Turismo
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONT	Organização Nacional de Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WTTC	Conselho Mundial de Viagens e Turismo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	CONTEXTO TEÓRICO E HISTÓRICO DA PESQUISA	24
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO	24
2.2	O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO	29
2.3	TRANSVERSALIDADE E <i>STAKEHOLDERS</i>	37
2.4	POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO NO BRASIL	46
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	52
3.1	DELINEAMENTO E <i>CORPUS</i> DA PESQUISA	52
3.2	COLETA, ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	58
3.2.1	Objetivo específico 1.....	61
3.2.2	Objetivo específico 2.....	62
3.2.3	Objetivo específico 3.....	64
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	66
4.1	CAMPANHA ELEITORAL DE 2006	66
4.1.1	Coligação “A Força do Povo”	66
4.1.2	Coligação “Por um Brasil Decente”	69
4.2	CAMPANHA ELEITORAL DE 2010	76
4.2.1	Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”	76
4.2.2	Coligação “O Brasil Pode Mais”	77
4.3	CAMPANHA ELEITORAL DE 2014	89
4.3.1	Coligação “Com a Força do Povo”	89
4.3.2	Coligação “Muda Brasil”	90
4.4	ANÁLISE COMPARATIVA E LONGITUDINAL	95
4.5	DISCUSSÃO DOS DADOS.....	99
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS.....	112

1 INTRODUÇÃO

O título desta dissertação, em si, não sugere uma discussão pioneira. O papel do Estado no desenvolvimento do turismo é um tema já discutido por vários agentes sociais do turismo, como associações da área, a mídia, o mercado e o próprio poder público. Contudo, essa discussão não é unânime, uma vez que envolve interesses e influências de diferentes grupos. Esse consenso tampouco existe na literatura do turismo, cujas análises sobre o tema em questão são registradas desde o surgimento das revistas científicas *Tourism Management* e *Annals of Tourism Research*, com ênfase na realidade de diferentes países (IUOTO, 1973; SESSA, 1976; JENKINS, 1980a; 1980b; EDGELL; SEELY, 1980; KRIPPENDORF, 1982; McCOY, 1982; SMYTH, 1986; CHOY, 1993; BAUM, 1994a; 1994b; MORRISON; BRAUNLICH; KAMARUDDIN; CAI, 1995). Essa discussão perpassa tanto o contexto internacional, em caráter pioneiro, desde registros como da *International Union of Official Travel Organisation* (IUOTO), em 1973 – “*The role of national tourist organizations*”, quanto o brasileiro, com trabalhos como o de Endres (2008) – “Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações”. As diferentes abordagens teóricas sobre o tema reconhecem, de um lado, que as ideologias políticas dos governantes influenciam, de alguma forma, no modelo de gestão dos destinos turísticos (HALL, 2000; LIGHT, 1999; 2007; ZAHRA; RYAN, 2005; WEBSTER; IVANOV; ILLUM, 2011; WEBSTER; IVANOV, 2016); e, do outro lado, são analisadas as várias formas de intervenção do Estado, sem mencionar, especificamente, nenhuma orientação ideológica (BENI, 2001; SOLHA, 2006; COOPER; FLETCHER; FYALL; GILBERT; WANHILL, 2007; GONZÁLEZ, 2014).

Distintas vozes do mercado, da mídia e de outros agentes sociais são manifestadas, em tempos recentes, acerca daquilo que esperam e do que é proposto (ou não) para o desenvolvimento do turismo no contexto da política. Assim, em países de regime democrático, durante as campanhas eleitorais de presidentes, governadores e prefeitos, por exemplo, diferentes sujeitos e grupos manifestam-se sobre o conteúdo das promessas de coligações político-partidárias. No caso do turismo, agentes do *trade* e da mídia geralmente elogiam, questionam, criticam ou lançam sugestões aos candidatos sobre possíveis medidas a serem tomadas para o desenvolvimento do turismo. Algumas dessas reações encontram-se dispersas em

mídias sociais (*facebook*, *twitter*, etc.), *weblogs*, jornais e revistas *online*, representando a questão posta em tela, tanto no cenário internacional, como nacional. Afinal, os investimentos destinados ao turismo, ou como a qualquer outra atividade de um país, estado ou município, oscilam conforme o governo vigente. Indícios dessas mudanças podem ser percebidos nas campanhas eleitorais, onde se comparam as ideologias, o histórico, as propostas e posturas dos candidatos, seus partidos e demais coligados. São diversos os sujeitos e as organizações que se manifestam favoráveis, contrários ou indiferentes às candidaturas (CHARAUDEAU, 2015).

Para citar um de muitos exemplos, em 18 de novembro de 1991, o artigo intitulado *Business Says: Vote Your Pocketbook*, publicado na Revista *Newsweek*, por Ginny Carroll, chama atenção para o fato de que, segundo empresários e opositores, uma possível vitória do candidato David Duke ao governo do estado norte-americano de Louisiana, na eleição do ano de publicação da matéria, representaria “um desastre econômico”, causando perdas significativas de emprego e renda no turismo.

Outro caso internacional é o da Grécia. Na matéria *What will the elections of 2015 mean for tourism?*, assinada por Andy Cooper, são questionadas as implicações das eleições nesse país para o desenvolvimento do turismo. Há uma preocupação explícita com a instabilidade política, econômica e financeira do país, refletindo diretamente no turismo que, segundo o texto, apesar de sua expressividade na economia, os governos nem sempre reconhecem a sua real importância. Além do mais, na matéria, lê-se que raramente há referências diretas ao turismo nos programas de governo apresentados pelas coligações políticas.

Em 02/09/2014, o blog “Vida de Turista” (www.vidadeturista.com) publicou um texto intitulado “*Como o resultado eleições 2014 pode impactar o turismo*”, período que corresponde às eleições à presidência do Brasil nesse ano. Inicialmente, é informado que os três principais presidenciáveis eram Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT); Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); e Marina Silva, então candidata pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Na sequência, o autor do blog supracitado, Thiago Cesar Busarello, publica uma lista com as propostas para o turismo lançadas pelos três candidatos e seus partidos políticos, e questiona quais seriam as opiniões dos seus leitores sobre o conteúdo daquelas promessas de campanha.

Os enunciados dessas matérias apenas ilustram algumas discussões sobre o turismo em diferentes meios de comunicação em épocas de eleição. Não há intenção de se analisarem as “vontades de verdade” desses discursos aqui (FOUCAULT, 2014 [1971]), no entanto, observa-se uma questão comum a todos: uma preocupação explícita com o impacto do turismo na economia dos locais apontados. É evidente que o mercado defende a sua visão empresarial (PANOSSO NETTO, 2013), que, como o próprio termo sugere, prioriza aspectos financeiros/econômicos (lucro, investimento, oferta, demanda, consumo). Na mesma discussão, nota-se que os benefícios exclusivamente econômicos do turismo não são preocupações apenas de agentes do mercado, mas também de políticos, os quais confirmam isso em seus discursos quando questionados sobre investimentos na área (PANOSSO NETTO, 2013), mesmo havendo quem argumente que outras obras públicas renderiam mais votos (CHIAS, 2007). Tal realidade se situa em um contexto político mais amplo. Segundo Bauman (2015), atualmente, a pauta da economia está constantemente manifesta na linguagem desses sujeitos, despontando reiteradamente não apenas em seus discursos, mas também “nas conferências de imprensa de assessores de comunicação durante sucessivas campanhas eleitorais; se necessário fosse, também fora destas ou de outras ocasiões” (p. 41).

Esta dissertação, portanto, promove uma discussão sobre o papel do Estado no desenvolvimento do turismo com base na análise de propostas eleitorais de diferentes partidos políticos. A discussão concentra-se na “fase formativa das políticas públicas” (CHANEY, 2015e). Por essa razão, com o subtítulo do trabalho em questão, “análise de propostas de coligações políticas no Brasil (2006-2014)”, intenciona-se despertar o leitor para o aspecto inovador do objeto de estudo, ao menos no Brasil.

No breve retrospecto da política brasileira, os investimentos na atividade turística são cada vez mais percebidos em nível federal quando se ganhou espaço com a instituição do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, por meio da Lei nº 8.490/92, em 1992. O turismo permaneceu nessa pasta até o primeiro ano do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1999, passando a integrar o Ministério do Esporte e Turismo. Contudo, foi no governo Lula, logo em seu primeiro mandato, em 2003, que se deu exclusividade administrativa e organizacional ao setor e foi criado o Ministério do Turismo (MTur) (PIMENTEL *et al.*,

2011). Com a criação do MTur, a atividade turística no país foi norteadada pelos três planos nacionais de turismo lançados para diferentes quadriênios (2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016), com fundamento na política de regionalização desde 2004. Ao lado do MTur, o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) passou por um processo de reestruturação e profissionalização, sob a gestão de Eduardo Sanovicz (SANOVICZ, 2007).

Embora as duas últimas décadas tenham sido favoráveis à institucionalização de um turismo mais profissional no Brasil (PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009; PIMENTEL *et al.*, 2011; ARAUJO; CÉSAR, 2012; CARVALHO, 2016), o MTur tem passado por instabilidades políticas. Em 2015, por exemplo, antes que a então presidenta Dilma Rousseff anunciasse quais pastas passariam por alterações, já havia especulação, e até mesmo sugestão, sobre qual seria o rumo do MTur. Pode-se citar uma matéria publicada pela jornalista Míriam Leitão, intitulada “Reorganizar o governo”, no jornal O Globo, em 04/08/2015, a qual sugere a extinção do MTur e que todas as suas funções fossem exercidas pela Embratur, cuja atuação ainda seria estatal. Vale lembrar que esse assunto também está presente em campanhas eleitorais, como a de 2014, na qual presidenciáveis de destaque na oposição, como Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva – atualmente no partido REDE Sustentabilidade, anunciaram que, caso eleitos, efetuariam cortes no número de ministérios. Porém, até o ano de 2017, o governo federal brasileiro mantém a existência do MTur.

Pesquisadores no Brasil tem produzido análises sobre políticas públicas federais de turismo (BECKER, 2001; CAVALCANTI; HORA, 2002; BURSZTYN, 2003; SANSOLO; CRUZ, 2003; VELOSO; SANTOS FILHO, 2004; BENI, 2006; NOIA; VEIRA JÚNIOR; KUSHANO, 2007; OLIVEIRA, 2008; ROCHA; ALMEIDA, 2008; FRATUCCI, 2009; PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009; HENZ; LEITE; ANJOS, 2010; KANITZ; TRIGUEIRO; ARAÚJO, 2010; SANCHO; IRVING, 2010; TRENTIN; FRATUCCI, 2011; PIMENTEL *et al.*, 2011; PIMENTEL; PIMENTEL, 2011; ANJOS; HENZ, 2012; DE PAULA; MOESCH, 2013; LANZARINI; BARRETTO, 2014; GRECHI, 2014; CANDIOTTO; BONETTI, 2015; CARVALHO, 2016). Trata-se de análises históricas e, em alguns trabalhos, retrospectiva e comparativa do conteúdo e dos efeitos da política nacional de turismo que se materializou em propostas como a do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), no governo FHC; e do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), nos governos Lula e Dilma.

Entretanto, entre as diversas discussões sobre o turismo no cenário contemporâneo da política, nacional e internacional, as pesquisas científicas sobre o turismo em eleições ainda são pouco realizadas. Cabe à academia retomar, fortalecer e divulgar uma memória do período eleitoral, com vistas ao conhecimento de possíveis mudanças de postura de partidos políticos frente à importância do fenômeno. Em algumas áreas do conhecimento, propostas de campanhas eleitorais já configuram um tema de pesquisa explorado. Na literatura internacional, Paul Chaney desponta com análises de vários temas em eleições, como pessoas com deficiência (2013a), direitos de pessoas LGBT (2013b), transporte ferroviário (2014a), assistência social a animais (2014b), direitos humanos (2014c), esportes (2015b) entre outros. No Brasil, pesquisadores de outras áreas tem se dedicado a analisar a inserção de temas como energia (FORTUNATO; PENTEADO, 2011), meio ambiente (CARVALHO, 2013), saúde (MACEDO; REAL, 2013), entre outros.

No que diz respeito ao interesse específico desta investigação – a concepção de desenvolvimento do turismo segundo coligações políticas, encontra-se um dos primeiros e raros estudos em Wood (1996), que examinou os interesses do *trade* turístico do Reino Unido debatidos em plena Eleição Geral de 1992. Padgett e Hall (2001), por sua vez, buscaram compreender o significado do turismo como um dos temas das eleições gerais da Nova Zelândia, em 1999. Os autores aplicaram a técnica da Análise de Conteúdo (AC) em matérias de quatro jornais de grande circulação nacional e verificaram que o turismo não foi uma questão relevante naquela eleição, pois apenas quatro matérias jornalísticas foram localizadas sobre a problemática durante toda a campanha. Mais recentemente, com base em programas de governo, Chaney (2015e) também constatou a baixa relevância do turismo em eleições no Reino Unido quando comparado a temas para investimento como artes e esportes, no período eleitoral de 1998 a 2011.

Esses estudos, no entanto, não citam um ao outro, o que sugere uma dispersão do estado da arte, fazendo parecer que cada um desses trabalhos é pioneiro no tema. Mas, afinal, quais são as contribuições de um estudo sobre o turismo em eleições? Esses questionamentos permitem refletir sobre o entendimento que os partidos políticos têm de um fenômeno como o turismo? Especificamente no Brasil, o que os partidos políticos tem prometido para o desenvolvimento desse fenômeno? Esses partidos tem lançado propostas para o

turismo? Terá sido uma repetição do discurso reducionista da “indústria” que gera emprego e renda (MOESCH, 2003; LEMOS, 2008)?

Segundo Chaney (2015e), uma investigação sobre propostas eleitorais, com foco no turismo, nutre-se de algumas possibilidades e oferece contribuições para os estudos de políticas públicas:

1. Os programas de governo apresentam detalhes das políticas da futura gestão de um partido político, e de sua futura oposição;
2. É possível comparar as prioridades que cada partido atribui ao turismo;
3. Os discursos/as mensagens revelam os pontos convergentes (consenso) e divergentes (conflito) entre os partidos;
4. Os mesmos programas possibilitam o desvelamento de fatores ideológicos, socioeconômicos, históricos e políticos na elaboração das políticas;
5. Um dos fatores que influencia a formação de políticas públicas de turismo em democracias liberais é o seu fundamento no processo representativo, marcado pelo apoio ou pela rejeição de eleitores interessados, entre outras questões, nas promessas feitas ao desenvolvimento da área.

Esses estudos podem possibilitar a retomada, o fortalecimento e a divulgação de momentos específicos da política de uma nação no âmbito do discurso, materializados em documentos como programas de governo. Por sua vez, recortes longitudinais auxiliam no conhecimento de possíveis mudanças de postura dos partidos eleitos e de adversários frente ao universo do turismo ou de outros temas (CHANEY, 2015e; SOUSA; TRIGO, 2016). Ainda, autores como Wray (2015) e Pforr e Brueckner (2016) destacam que a mudança de uma coligação partidária surte efeitos positivos ou negativos para a governança e a política de turismo e, por essa razão, o conhecimento da fase formativa das políticas públicas deve ser mais abordado na literatura do turismo (CASTELUCCI, 2014; CHANEY, 2015e; CHARLES JR.; CHAMBERS, 2015; NASCIMENTO; SIMONIAN; FARIAS FILHO, 2016a; 2016b; NASCIMENTO, 2017).

A análise de propostas de campanha permite lançar luzes sobre como os temas prioritários são contemplados e onde os recursos federais possivelmente serão aplicados. Eduardo Sanovicz, a partir de sua experiência no comando da Embratur, em Brasília, percebe “que tanto estados e municípios, assim como a grande maioria das entidades representativas e dos meios de informação especializados ligados ao setor, são dependentes de recursos federais”

(SANOVICZ, 2007, p. 21). Este excerto justifica, portanto, a relevância de se olhar para a realidade do cenário brasileiro em escala nacional, em períodos eleitorais, que é exclusivamente de onde esta pesquisa partirá.

O trabalho alia-se ao de outros autores que investigaram as promessas de campanhas eleitorais para os temas de suas áreas de formação com olhares comparativos. Essas análises põem em relevo os números de propostas e seus conteúdos verbais por partido político, em eleições nacionais, estaduais ou municipais; e permitem comparações entre campanhas, por meio de estudos longitudinais. Tais pesquisas focam nas promessas exclusivas para temas específicos. Exemplo disso, Chaney (2015e) buscou o nível de atenção dedicada ao turismo por partidos na Escócia, no País de Gales e na Irlanda do Norte, orientado pelo que a literatura da Ciência Política conceitua como *issue salience*, que auxilia o desvelamento do número de propostas; e *policy framing*, que põe ênfase no seu conteúdo verbal. Como a intenção de Chaney foi apenas registrar as ocorrências para o turismo, o desvelamento do *issue salience* de todos os temas prioritários dos partidos foram ignorados, mas certamente possibilitariam determinar qual teria sido o lugar da atividade turística nas eleições daqueles países. Ou seja, acredita-se que não se deve olhar apenas para os números destinados ao turismo, sobretudo quando esses forem baixos se comparados aos colocados para as outras áreas (saúde, educação, cultura, agricultura, etc.). Dessa forma, seria relevante voltar os olhares para as possibilidades de propostas transversais, que contemplassem ações integradas entre diferentes pastas e o turismo. Cabe, então, o seguinte questionamento: seria a transversalidade viável e praticável na formulação de propostas eleitorais?

Diante da natureza ampla e em constante movimento do fenômeno turístico (TRIGO; MAZARO, 2012), novos problemas surgem e novas abordagens teóricas e metodológicas são requeridas para a pesquisa na área (PEARCE, 2002). Por essa razão, o presente trabalho propõe a união de pressupostos críticos e transversais como norteadores. Os interesses ambientais, culturais e sociais, que compõem “a matéria-prima da dinâmica atual do turismo” (CASTILLO NECHAR; PANOSSO NETTO, 2010, p. 31), evidenciam a necessidade de se construírem os olhares transversais para a investigação, cuja direção aponta para as potenciais ações em conjunto entre o Ministério do Turismo e outros como Ministério do Esporte, da Educação, do Planejamento etc.

A dissertação voltou-se às campanhas eleitorais e destacou como o turismo tem sido apresentado nas eleições à Presidência da República por dois partidos e suas coligações: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Desse quadro, surge o **problema de pesquisa**: qual tem sido a relevância do turismo nas propostas das duas principais coligações políticas brasileiras, em eleições presidenciais após a criação do Ministério do Turismo?

Com base nessas considerações, o **objetivo geral** é determinar, com olhares comparativos, transversais e críticos, o lugar do turismo nas propostas das duas principais coligações políticas no Brasil, no período posterior à criação do Ministério do Turismo, em três eleições presidenciais (2006, 2010 e 2014).

Formam parte dos **objetivos específicos** do estudo:

- 1) Identificar e quantificar temas e propostas por coligação política;
- 2) Categorizar e analisar o conteúdo de cada enunciado dedicado exclusivamente ou transversalmente ao turismo;
- 3) Verificar semelhanças e diferenças entre as concepções de turismo de cada coligação.

Posterior a este capítulo introdutório, o trabalho segue com três seções. O Capítulo 2 apresenta os conceitos teóricos e o breve contexto histórico do turismo no Brasil a partir da criação do MTur. São discutidas questões relacionadas às políticas públicas, ao papel do Estado, aos *stakeholders* e à transversalidade em turismo na perspectiva de autores brasileiros e estrangeiros e organizações nacionais e internacionais de turismo. No Terceiro Capítulo, são descritos os procedimentos de formação do *corpus* da pesquisa documental, de coleta, organização, análise e discussão dos dados com o apoio metodológico da técnica da Análise de Conteúdo e dos postulados teóricos da Análise Crítica do Discurso. No Capítulo 4, os resultados são analisados, individualmente, por cada coligação de cada campanha eleitoral; e, posteriormente, de forma comparativa e longitudinal. A discussão dos dados foi realizada com base nas questões norteadoras, nos conceitos teóricos e no contexto histórico da investigação. O estudo é finalizado com as considerações finais, apontando as principais conclusões, limitações e direcionamentos para outros pesquisadores.

Aqui, não se intenciona encerrar discussões, mas sim seguir com uma pauta já problematizada em outras áreas do saber, inclusive em turismo – ainda que seja recente. Enfatiza-se que são analisadas propostas eleitorais com a intenção de

ampliar as perspectivas dos estudos sobre a significância do turismo na política. São consideradas duas principais contribuições desta pesquisa: uma, de natureza teórica, por meio do agrupamento de categorias para o desvelamento de prioridades dadas ao turismo por partidos políticos; e outra, de natureza histórica, para o aprofundamento do conhecimento da realidade do turismo no Brasil.

2 CONTEXTO TEÓRICO E HISTÓRICO DA PESQUISA

Neste capítulo, apresentam-se os conceitos teóricos e o contexto histórico das políticas públicas em turismo no Brasil que auxiliaram na discussão das análises das promessas eleitorais. O texto discorre sobre o papel do poder público para o desenvolvimento do turismo por meio das políticas públicas, enfatiza o lugar da fase formativa dessas políticas em seu processo de construção, descreve possíveis influências das ideologias políticas, destaca as interfaces entre a natureza multidimensional do turismo e as possibilidades de se pensar em políticas públicas transversais e, por fim, apresenta o breve histórico da atuação do Estado brasileiro no desenvolvimento turístico.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM TURISMO

Na visão de Dye (2009, p. 1), a política pública é tudo o que “o governo escolhe fazer ou deixar de fazer”. Desse conceito, duas questões se destacam: de um lado, a figura central e decisória do governo enquanto poder público; do outro, há a vontade política e as questões prioritárias para investimentos, o que é compreensível devido aos recursos limitados: tecnológicos, financeiros, humanos, materiais etc.

Os conceitos de políticas públicas são diversos e cada um enfatiza seus aspectos constituintes e condicionantes (ARAUJO; TASCHNER, 2012). Independentemente do conceito adotado, ressalta-se que o adjetivo “públicas” explicita a natureza das políticas: elas não são privadas, nem apenas coletivas. Rua (s.d.) acrescenta que “a sua dimensão 'pública' é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter ‘imperativo’”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público”.

Na literatura científica do turismo, há conceitos para políticas públicas específicas, que se assemelham a alguns aspectos apontados por Rua (s.d.) e Dye (2009). De acordo com Beni, por exemplo, a política de turismo é

o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o Turismo do país; determinam as **prioridades** da ação executiva, supletiva ou assistencial do

Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber **apoio estatal**. (BENI, 2001, p. 101 grifo nosso).

Para González (2014), interessa o conceito que destaca as políticas públicas como reguladoras das contradições das dimensões sociais, ou seja, os problemas enfrentados pelas sociedades atuais; e, do outro lado, a existência de grupos com diferentes preferências, em conflitos perenes. Dessa forma, como afirmam Lohmann e Panosso Netto (2012) e Lanzarini e Barretto (2014), por contemplar grupos de residentes e de visitantes, o processo decisório das políticas públicas de turismo deve envolver consulta tanto aos representantes do *trade* como da sociedade civil organizada. Além do mais, as políticas devem ser norteadas pelos condicionamentos cultural, social e econômico (BENI, 2001) e ambiental (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012), independentemente da simplicidade ou ambição de seus programas e projetos, do tamanho das áreas geográficas em que devam acontecer, ou “de quaisquer que sejam suas motivações principais ou os setores econômicos aos quais possam interessar” (BENI, 2001, p. 101). Para esses autores, portanto, a lógica economicista é superada com outras facetas que influenciam na atividade turística. Embora aquela lógica, norteada pelas questões do ambiente, da cultura, da economia e da sociedade, já circule no século XXI, e muitos discursos sejam proferidos sobre, a visão tradicional do poder público tende a se concentrar nos benefícios econômicos do turismo (PAGE; CONNELL, 2006). Contudo, Page e Connell (2006) afirmam que há destinos que suplantaram a política dominante do crescimento econômico¹ com a valorização de uma base mais ampla de objetivos, os quais incluem o bem-estar da comunidade, a satisfação dos visitantes, proteção da cultura e do meio ambiente e, certamente, uma expansão da noção de benefícios econômicos também. Mas, como lembram os autores, encontrar a “balança” que atenda a todos esses objetivos é um processo árduo. Por isso, de uma forma geral, o poder público deve se atentar para os fatores econômicos, políticos, socioculturais e ambientais dos quais o turismo se acerca (PAGE; CONNELL, 2006).

¹ Desenvolver e crescer carregam sentidos e significados divergentes. Nos termos de Sachs (2008), o desenvolvimento refere-se a algo mais complexo e abrangente, por meio da efetivação dos benefícios que interessam aos critérios social, cultural, ecologia, ambiente, território, economia e política nacional e internacional.

Solha (2006) afirma que há, na literatura, dois pensamentos principais sobre o papel das políticas públicas em turismo: uma visão comercial, que acredita na contribuição das políticas para a obtenção de resultados com mais eficácia; e uma visão direcionada à estratégia para o desenvolvimento harmonioso, com o estabelecimento de limites e a garantia da satisfação de necessidades e anseios da comunidade local. Para esse desenvolvimento turístico eficaz, ainda segundo essa autora, a política deve ter como características: a) o dinamismo, por meio da atenção às transformações internas e externas aos destinos; b) a flexibilidade, em razão da necessidade de adequação das ações conforme sugestões do monitoramento; c) a participação, com o envolvimento dos diferentes agentes sociais que influenciam ou podem influenciar tanto na fase de elaboração quanto na implementação; d) a integração com outras políticas setoriais e outros órgãos públicos responsáveis pelo turismo, em diferentes esferas governamentais; e) e a harmonia referente ao equilíbrio nas abordagens do poder público (SOLHA, 2006).

As políticas públicas são marcadas por uma complexidade que envolve todo o seu processo construtivo, destacando-se “a dimensão política que envolve o curso das decisões e o embate pelo poder” (ARAUJO; TASCHNER, 2012, p. 75). Essa complexidade é inevitável porque se insere no âmbito da política, a qual “consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, s.d.). A esse pensamento, acrescenta-se que

o processo de política pública [...] não pode ser tratado como uma ação cujo curso está condicionado apenas por motivações e inspirações de ordem objetiva, cartesiana e racional. Realmente, como esse processo envolve diversos grupos, múltiplos interesses e expectativas, não há como dissociá-lo dos estímulos subjetivos que recaem sobre ele, sendo necessário considerar fortemente sua dimensão política (ARAUJO; TASCHNER, 2012, p. 73-4).

Esse processo deve ser contínuo e perpassar fases que vão da definição do problema até os resultados das políticas, voltando para a etapa de problematização e assim por diante. Visualiza-se esse processo nas políticas públicas de turismo também (PAGE; CONNELL, 2006). Embora a Figura 1 sugira um modelo sequencial, o processo em tela nem sempre ocorre (KRUTWAYSHO; BRAMWELL, 2010), especialmente quando forma parte de um fenômeno complexo, como o turismo (STEVENSON, 2007), que exige constantes revisões das políticas, onde são

inseridas as relações de poder (STEVENSON; AIREY; MILLER, 2008). A essa complexidade, somam-se os conflitos de interesses em torno da elaboração e da implementação de políticas.

Figura 1 – O processo de construção das políticas

Fonte: Page e Connell (2006, p. 284 trad. livre)

Diante desse quadro, justifica-se o engajamento do Estado porque os interesses coletivos são prioritários (PASTRAS; BRAMWELL, 2013). Mas há que se perceber que suas ações não garantem fatores como a promoção da democracia, construção de políticas eficientes, resultados equitativos de políticas, nem coordenação efetiva nos destinos. Para Pastras e Bramwell (2013), a coordenação efetiva por parte do Estado depende da cooperação mútua entre as diversas organizações governamentais e os “atores” fora da esfera governamental, e a principal dificuldade para tal efetivação reside nas preferências desses “atores” que divergem entre si. Entretanto, vale notar que o poder estatal sinaliza para a frequente prevalência de seus interesses (KRUTWAYSHO; BRAMWELL, 2010).

O processo de construção das políticas é marcado por intenções, tensões e negociações entre os sujeitos participantes (KRUTWAYSHO; BRAMWELL, 2010). Deve envolver, portanto, comunicação entre pessoas de diferentes organizações. Conforme Stevenson, Airey e Miller (2008, p. 732 trad. livre) destacam, “essas interações são negociadas e inibidas por outros tomadores de decisões, refletindo aspectos mais amplos da sociedade que modelam o ambiente”. Quaisquer que sejam as relações de poder e interesse, os envolvidos nesse processo devem atentar para as sociedades cada vez mais complexas, sujeitas às inovações tecnológicas, às novas relações e configurações profissionais e pessoais, assim como às novas articulações da cultura e da economia (TRIGO, 2006).

Todo esse processo inicia com a fase de “definição do problema” (PAGE; CONNELL, 2006), que pode emergir nas eleições. Mesmo configurando um cenário para a “fase formativa das políticas públicas”, os conteúdos gerados em eleições ainda são pouco explorados na literatura especializada (CHANEY, 2015e). Os partidos políticos lançam propostas eleitorais recheadas de possíveis intenções e compromissos de seus candidatos para a realização de ações em um setor específico da sociedade, caso sejam eleitos (MARI, 1997; 1998; 2006; CHARAUDEAU, 2014).

Nas análises sobre a fase formativa das políticas públicas, dois conceitos teóricos estão presentes na literatura da Ciência Política, aplicados ao contexto de pesquisas que versam sobre a inclusão de temas específicos em eleições: *issue salience* e *policy framing* (CHANEY, 2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2013e; 2013f; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d; 2014e; 2014f; 2014g; 2014h; 2015a; 2015b; 2015c; 2015d; 2015e). Baseado em RePass (1971), Chaney (2014c, p. 211 trad. livre) explica que o primeiro “refere-se a importância de um assunto/tema para um dado partido, numa eleição específica, como indicado pela natureza e número das propostas de políticas”. Por sua vez, o segundo diz respeito à “dimensão persuasiva e discursiva da política baseada na linguagem utilizada com vistas ao avanço de propostas de políticas” (CHANEY, 2014c, p. 211, trad. livre). Em outras palavras, nota-se *issue salience* a partir do número de propostas e *policy framing* por meio do conteúdo verbal contido em cada promessa. Ambos os conceitos possibilitam desvelar a atenção que os partidos políticos direcionam para cada tema em suas campanhas eleitorais, de tal forma que, “quanto mais um assunto é enfatizado por um partido (portanto tornando-o ‘notável’), maior é a probabilidade de se atrair

eleitores que compartilham das mesmas questões” (CHANEY, 2015e, p. 116 trad. livre).

Essa fase antecede a elaboração das políticas públicas, mas possui a mesma importância no processo que visa à implementação e avaliação das políticas. Tal fase, dita formativa, revela quais assuntos são prioritários na concepção dos partidos e proporciona “os pré-requisitos essenciais para o subsequente desenvolvimento das políticas” (CHANEY, 2014b, p. 909 trad. livre), modelando os rumos que serão tomados.

2.2 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Assim como não há unanimidade no conceito de políticas públicas (GONZÁLEZ, 2014), as intervenções do Estado no desenvolvimento do turismo formam um objeto de discussão – muitas vezes divergentes –, de que se tem notícia, desde o século passado. Cooper *et al.* (2007) exemplificam algumas justificativas que são ou seriam as mais recorrentes para a atenção de um governo ao turismo:

- ganhos com câmbio de moeda estrangeira e sua importância na balança de pagamentos;
- criação de empregos e a necessidade de prover educação e formação de recursos humanos;
- o fato de que o turismo é uma atividade extensa e fragmentada, que exige uma coordenação cuidadosa do seu desenvolvimento e do marketing;
- a necessidade de maximizar os benefícios para a comunidade local;
- a necessidade de distribuir os benefícios e custos de forma equitativa;
- construção da imagem do país como um destino turístico;
- regulamentação do mercado, de forma a proteger os consumidores e a evitar a concorrência desleal;
- oferecimento de infra-estrutura e bens públicos, como parte do produto turístico;
- a necessidade de proteger os recursos e o meio ambiente;
- a necessidade de normatizar os aspectos do comportamento social, como por exemplo, os jogos de azar;
- a necessidade de monitorar o impacto da atividade turística através de levantamentos estatísticos. (COOPER *et al.*, 2007, p. 495)

Há estudos que enfatizam a evolução da política turística em diferentes países (PIMENTEL *et al.*, 2011; GARCIA, 2014; ESTOL; FONT, 2016; GARCÍA; CHAHINE, 2016; QUINTANA, 2016; TANG, 2017) e outros que pontuam ações específicas, como a qualificação de recursos humanos (BAUM, 1994b; BAUM;

SZIVAS, 2008; PARENTE; MOESCH, 2016) e o *marketing* e a promoção turística (FORMICA; LITTLEFIELD, 2000; WEBSTER; IVANOV, 2007). De uma forma geral, segundo González (2014), nos últimos sessenta anos, os governos tem atuado nos âmbitos relacionados ao turista, às empresas e aos destinos turísticos. Essa afirmação vai ao encontro de observações de autores como Hall (2000) e Cooper e colaboradores (2007).

É papel do poder público, segundo Hall (2000), o desempenho de oito principais funções para o desenvolvimento do turismo: coordenação, planejamento, legislação e regulação, empreendedorismo, estímulo, *marketing* e promoção, incentivo ao turismo social, garantia dos interesses públicos. Com Cooper *et al.* (2007, p. 499), esses apontamentos, que representariam “a maneira pela qual as ações dos governos influenciam o turismo”, classificam-se em “gestão de demanda e receita” e “gestão de oferta e custos”. A primeira classificação diz respeito ao *marketing* e à promoção, ao fornecimento de informação, aos preços, ao controle de acesso e às seguranças pessoal e pública. A gestão da oferta e custos, por seu turno, utiliza-se de métodos como planejamento e controle do uso do solo, regulamentação de construções, regulamentação do mercado, pesquisa e planejamento de mercado, taxação, propriedade, qualificação de recursos humanos e incentivos aos investimentos (COOPER *et al.*, 2007, p. 504).

Com foco na realidade do Brasil, Beni (2001) distingue os papéis dos órgãos públicos de turismo em seus níveis federal, estadual e municipal. Para ele, deve-se formular “as diretrizes e a coordenação dos planos em âmbito nacional e dos que se projetem para o exterior; e aos órgãos estaduais e locais cabem, com o apoio federal, a concepção dos programas e a execução dos projetos regionais e locais” (BENI, 2001, p. 102). Acrescenta-se ao governo federal a sua competência para a orientação da política de turismo, coordenação das iniciativas e adaptação das necessidades do desenvolvimento econômico e cultural da sociedade. Órgãos e entidades do governo em âmbito nacional, que atuam especificamente no setor, devem “coordenar todos os planos e programas oficiais com os da iniciativa privada, garantindo um desenvolvimento uniforme e orgânico à atividade turística nacional” (BENI, 2001, p. 102).

Nem sempre essas funções do Estado para o desenvolvimento do turismo são passíveis de concretização, nem sequer de elaboração. Em alguns casos, o momento político, no qual o país se encontre, afetará os investimentos do setor

público (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012). Como observam Lohmann e Panosso Netto (2012, p. 127-8), “há forte debate interno sobre os impactos do turismo, o montante de recursos financeiros que será investido no desenvolvimento dessa política, a relação pretendida com outros governos e Estados, independentes ou não, entre outros fatores”.

Quanto mais o turismo contribui para a economia de um país, mais o setor público tende a se envolver (SOLHA, 2010), muitas vezes criando um ministério próprio para o turismo (COOPER *et al.*, 2007). Esse ministério deve ter como papel fundamental a racionalização dos gastos no território nacional, de modo que os investimentos maximizem resultados positivos nas regiões que já se esforçam para o desenvolvimento do turismo, nas mais diversas escalas geográficas (LANZARINI; BARRETTO, 2014).

Entretanto, no cenário político, algumas questões se sobressaem:

Devemos nos lembrar que o *status quo* na política é uma força poderosa que deve ser reconhecida. O governo provavelmente não aceitará recomendações que estejam politicamente contrárias, digamos, ao seu programa, que requeiram mudanças legislativas ou contrariem o Ministério da Fazenda. Assim, não é surpresa que os profissionais do turismo fiquem frequentemente frustrados com a direção das políticas governamentais, que podem ser descritas como a arte do possível dentro do contexto dos vários grupos de interesse. (COOPER *et al.*, 2007, p. 513)

Fratucci (2009) tem um posicionamento crítico sobre as questões partidárias que restringem o caráter democrático e inclusivo das políticas públicas. Para ele, quando se formulam políticas em ambientes fechados, geralmente nos gabinetes dos sujeitos políticos, os resultados são “políticas de governo”. Isso acarreta em descontinuidade de ações a cada “nova” gestão. No período eleitoral, inclusive, muitos governos se aproveitam de sua estrutura de poder para encaminhar diretrizes de ações que certamente favorecerão a sua imagem. O principal interesse dos partidos é investir em projetos que carreguem o par dialógico² curto prazo-alta visibilidade, mesmo que esses não retornem grandes benefícios em longo prazo e logo se tornem insolventes (COOPER *et al.*, 2007).

Como qualquer política pública, a política de turismo está vinculada ao projeto ideológico de quem possui o poder de decisão (SOLHA, 2010; WEBSTER; IVANOV; ILLUM, 2011; LANZARINI; BARRETTO, 2014; WEBSTER; IVANOV, 2016). Isso

² Paráfrase do termo “par dialógico” recentemente discutido por Frattucci (2014).

acontece porque o próprio sistema político se abastece de correntes ideológicas, onde, na prática, encontram-se posturas liberais, democráticas ou totalitárias, de direita ou de esquerda. As ideologias dominantes e os valores do sistema político podem ser determinantes para o grau de intervenção dos governos vigentes no sistema econômico (LOHMANN; PANOSSO NETTO, 2012; SANTOS; KADOTO, 2012), e isso reflete nos aportes financeiros destinados ao turismo e nos limites de atuação da iniciativa privada em um país. Nas palavras de Lohmann e Panosso Netto (2012, p. 128), “na economia capitalista, [por exemplo,] há mais ênfase na interação com o setor privado para promover e regulamentar o turismo, enquanto no sistema socialista o governo assume um papel mais regulador, direcionando e provendo os empreendimentos de turismo”. Isso pode ser notado, por exemplo, na defesa dos adeptos à ideologia de direita sobre a eficiência do mercado na alocação de recursos escassos; porém, esquerdistas contestam que o sistema de mercado não garante uma distribuição da renda de forma equitativa. O desafio das políticas públicas é pensar num ponto de equilíbrio entre eficiência e equidade social. De acordo com Santos e Kadoto (2012),

[...] esse balanceamento não é nada simples. Em que medida a redução da desigualdade deveria ser priorizada? Qual deveria ser o peso da busca pela eficiência alocativa?

Em um extremo, um país rico, mas profundamente desigual, não parece ser uma alternativa atraente para os habitantes locais. Por outro lado, um país com uma distribuição da renda absolutamente equitativa, mas pobre em razão da grande ineficiência, tampouco parece atraente. É vasta e polêmica a discussão sobre como o governo e a sociedade deveriam ponderar esses dois objetivos concorrentes. Para o pensamento político de esquerda, o ponto de equilíbrio entre esses dois objetivos privilegia a equidade, enquanto a direita volta-se um pouco mais para a eficiência. (SANTOS; KADOTO, 2012, p. 411).

Os estudos de Webster, Ivanov e Illum (2011) e Webster e Ivanov (2016) demonstram que as ideologias e economias políticas de governos são influentes nos investimentos direcionados ao turismo (Quadro 1). Ainda segundo esses autores, “economias políticas liberais tendem a ter atuações estatais limitadas, [enquanto] os Estados não liberais tendem a ter uma história de mais envolvimento na organização da atividade turística” (WEBSTER; IVANOV; ILLUM, 2011, p. 68, trad. livre).

Quadro 1 – Principais ideologias políticas e turismo

Ideologia	Papel do Estado	Papel do indivíduo	Prioridade do turismo na sociedade	Como deve ser gerido
Liberalismo	Limitado	Adquirido e usufruído pelo indivíduo	Baixa, exceto por propósitos de desenvolvimento econômico	Pelo mercado
Anarquismo	Nenhum	Usufruído comunalmente	Alta, porque está relacionada ao valor da liberdade	Pela sociedade
Comunismo	Provimento de turismo e de tempo de lazer durante a ditadura do proletariado, sem intervenção após a fase do socialismo	Usufruído comunalmente	Alta, porque está relacionada ao exercício de direito da classe trabalhadora	Inicialmente, pelo Estado; em estágios mais avançados, pela sociedade
Democracia social	Provimento de estrutura legal para garantir oportunidades de turismo e de lazer, regulação do Estado para garantir lazer e turismo	Adquirido e usufruído pelo indivíduo	Alta, porque está relacionada ao exercício de direito da classe trabalhadora	Principalmente pelo mercado, mas com substanciais intervenções do Estado
Fascismo/Socialismo nacional	Provimento de estrutura legal para garantir oportunidades de turismo e de lazer, regulação do Estado para garantir lazer e turismo	Promovido pelo Estado e mercado e usufruído comunalmente	Alta, porque está relacionada ao sistema de recompensa pela lealdade das classes trabalhadoras	Mistura do Estado e das forças do mercado, garantindo oportunidades de turismo

Fonte: Webster e Ivanov (2016, p. 112, trad. livre)

O Conselho Mundial de Viagens e Turismo – *World Travel and Tourism Council* (WTTC) –, tem discutido as formas de abordagem do Estado no desenvolvimento turístico de países há mais de 25 anos. O seu discurso, que inclui sustentabilidade, afirma que “os governos precisam promover um ambiente social, fiscal, regulatório e físico” para o desenvolvimento dos negócios em turismo (WTTC, 2015, p. 8, trad. livre), ou seja, essa atuação estatal diz respeito ao condicionamento de infraestrutura adequada, incentivos para investimentos do setor privado, acesso fácil, tributação inteligente e políticas públicas apropriadas para o crescimento da demanda.

Esse fórum, que reúne representantes de negócios no setor de turismo e viagens em nível internacional, publica dados econômicos, com ênfase na geração de receita, emprego e renda de diferentes países, e possui influência na organização da atividade turística ao redor do mundo (WRIGHT, 2013). Suas publicações, portanto, merecem destaque pelo caráter intervencionista e advocatório com os sentidos que produzem sobre o papel do Estado no turismo. Em 2015, por exemplo, uma de suas pesquisas mais recentes, intitulada “*Governing National Tourism Policy*” – Governando a Política Nacional de Turismo, em português –, direciona-se exclusivamente às diferentes atuações do Estado, sobretudo por meio de Organizações Nacionais de Turismo (ONT). Nesse texto, são defendidos o livre mercado e o Estado mínimo na organização das atividades turísticas, enfatizando-se uma constatação de mudança crescente no papel e nas responsabilidades governamentais dos países como facilitadores ou estimuladores “de investimentos do setor privado por meio de incentivos fiscais e outros” (WTTC, 2015, p. 10, trad. livre).

De acordo com o WTTC (2015), as ONT podem ser agrupadas em três categorias. A primeira categoria, conforme enfatiza o documento do WTTC, é geralmente formada por países em desenvolvimento que possuem um ministério exclusivo para o turismo. A segunda é encontrada em países cujas pastas federais levam, em seu título, dois ou mais portfólios, com a inclusão no vocábulo “turismo”. O terceiro refere-se aos países cujos ministérios não são especificamente voltados ao turismo, nem levam o nome dessa atividade, mas possuem linhas de atuação que a incluem (Quadro 2). Segundo o WTTC (2015), essa última categoria é uma tendência crescente e mais frequente em países ditos desenvolvidos.

Quadro 2 – A institucionalização do turismo em diferentes países

Países com uma secretaria, um departamento ou um ministério exclusivo		
Ministério de Turismo	Argentina	www.turismo.gov.ar
	Brasil	www.turismo.gov.br
	Bulgária	www.tourism.government.bg
	Croácia	www.mint.hr
	Egito	www.egypt.travel
	Índia	tourism.gov.in
	Maldivas	www.tourism.gov.mv
Departamento de Turismo	África do Sul	www.tourism.gov.za
	Filipinas	www.tourism.gov.ph
Secretaria de Turismo	México	www.sectur.gob.mx
Países com ministérios com dois ou múltiplos portfólios, incluindo o turismo		
Ministério da Economia, Desenvolvimento e Turismo	Chile	www.economia.gob.cl
Ministério da Economia, Infraestrutura, Transporte e Turismo	Grécia	www.gnto.gov.gr
Ministério do Patrimônio e das Atividades Culturais e do Turismo	Itália	www.beniculturali.it
Ministério da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo	Japão	www.mlit.go.jp
Ministério do Esporte e Turismo	Polônia	www.msit.gov.pl
Ministério do Comércio, Turismo e Telecomunicações	Sérvia	mtt.gov.rs
Ministério de Energia, Turismo e Agenda Digital	Espanha	www.minetad.gov.es
Ministério do Turismo e Esportes	Tailândia	www.mots.go.th
Ministério da Cultura e Turismo	Turquia	www.kultur.gov.tr
Ministério da Cultura, Esportes e Turismo	Vietnã	www.bvhttdl.gov.vn

Países com ministérios que não levam o vocábulo “turismo” em seu título		
Ministério das Relações Econômicas e Energia	Alemanha	www.bmwi.de
Ministério da Ciência, Pesquisa e Economia	Áustria	www.en.bmwfw.gv.at
Ministério dos Negócios e Crescimento	Dinamarca	em.dk
Departamento do Comércio	Estados Unidos	www.commerce.gov
Ministério das Relações Econômicas e Emprego	Finlândia	tem.fi
Ministério das Indústrias e Inovação	Islândia	www.eng.atvinnuvegaraduneyti.is
Ministério da Economia	Letônia	www.em.gov.lv
Ministério dos Negócios, Inovação e Emprego	Nova Zelândia	www.mbie.govt.nz
Ministério do Desenvolvimento Regional	República Tcheca	www.mmr.cz

Fonte: Elaboração própria com base em WTTC (2015) e nos *websites* oficiais dos países (2017)

O lugar institucional do turismo em um governo, contudo, pode mudar frequentemente em razão de sua realocação à outra pasta ou de mudança no portfólio do próprio ministério que o contempla (ZAHRA; RYAN, 2005; PIMENTEL *et al.*, 2011; WTTC, 2015). Alguns exemplos são citados pelo WTTC (2015), tais como a Indonésia, que, até 2014, manteve o turismo associado à Economia Criativa; a Sérvia, que incluiu o turismo anteriormente no Ministério da Economia; e a França, que vinculou anteriormente o turismo ao Ministério da Economia, Finanças e Indústria. Esses casos representam o caráter transversal da atividade em questão a vários setores da sociedade, principalmente, mas não somente, à economia.

Segundo o WTTC (2015), conforme os fluxos turísticos aumentaram, o setor privado enxergou nessa atividade grandes oportunidades de negócios. Assim, assistiu-se a expansão de agências de viagens, meios de hospedagem, entre outras empresas. Para que fossem prevenidas as práticas abusivas de mercado, muitos governos passaram a regular a atividade por meio de ações como licenciamento de agências de viagens, controles de preço e categorização e classificação de meios de

hospedagem. Isso gerou, em muitos países, uma legislação excessiva e alta-regulação das atividades turísticas, contrariando, por seu turno, os interesses do mercado. Isso parcialmente explica a adoção do Estado mínimo na organização do setor turístico. Nesse tipo de ideologia neoliberal, por exemplo, aquelas práticas de regulação tem sido mais realizadas pelo próprio *trade*. Desde meados da década de 1990, responsabilidades tradicionais do Estado, como a promoção e o *marketing* de destinos, passaram a ser administradas pela readequação de ONT em parcerias público-privadas. Algumas exceções são feitas à legislação de proteção do consumidor e à conservação e preservação dos patrimônios cultural e natural, atividades essas que ainda são mantidas pelo governo desses países neoliberais (WTTC, 2015).

Evidentemente, esse discurso do WTTC encontra respaldo nos interesses do mercado, cujas práticas são mais sentidas em alguns países anglófonos, como os Estados Unidos e o Canadá (WEBSTER; IVANOV; ILLUM, 2011). Mas vale levar em consideração o pensamento de Webster e Ivanov (2016, p. 119, trad. livre), os quais pressupõem que, “no futuro, é possível que os Estados envolvam-se mais com a regulação do turismo, talvez como uma reação ao neoliberalismo das décadas recentes”.

2.3 TRANSVERSALIDADE E *STAKEHOLDERS*

Em países como o Brasil, o Ministério do Turismo é o órgão nacional responsável pela política do setor. Autores como Lohmann e Panosso Netto (2012) chamam atenção para limitações com as quais seus representantes (ministros) se deparam na gestão da atividade turística no país. Primeiramente, a atividade em questão vincula-se a diversos setores, o que impossibilita a pasta do turismo coordenar todo o processo de forma isolada. Outro apontamento que se faz é sobre a força política do ministério para conseguir recursos junto ao governo. Por isso, há países que optam por atribuir as responsabilidades do turismo a outras pastas ministeriais, como cultura, meio ambiente, esporte, ciência, tecnologia, indústria e energia, comunicações entre outras (BENI, 2001).

Em direção complementar a essas limitações, Lanzarini e Barretto (2014) afirmam que, no caso do Brasil, que tem um ministério exclusivo para o turismo desde 2003, essa pasta não responderá aos novos paradigmas mundiais de

planejamento, nutridos por políticas responsáveis, se “o velho discurso economicista do crescimento” ainda seguir em pauta. As políticas responsáveis devem avançar em todos os critérios de desenvolvimento rumo às especificidades locais e regionais do país. Isso é possível quando se leva em conta a sociedade em sua amplitude (LANZARINI; BARRETTO, 2014). A essa discussão, ressalta-se que o MTur, no Brasil, mesmo com os vários benefícios que já proporcionou, não é a solução exclusiva das barreiras econômicas, culturais e sociais do país. Suas ações devem estar vinculadas às políticas e ações de outros ministérios (LANZARINI; BARRETTO, 2014). Essa compreensão é fundamental para que o turismo não seja “subvalorizado, incompreendido ou relegado a planos secundários dos governos e da sociedade em geral” (TRIGO, 2006, p. 11).

Cada governo parte de entendimento próprio e determina em qual lugar, na estrutura administrativa, o turismo deve se situar (BENI, 2001). Nesse sentido, Smith (2007) entende que analistas de políticas e planejadores da economia de um país geralmente negligenciam as relações ambientais, sociais, e até mesmo econômicas, das quais o turismo se forma e com as quais pode contribuir positiva ou negativamente. O resultado disso é a falha na integração do turismo com as demais prioridades políticas e estratégicas para o desenvolvimento de uma nação. O desenvolvimento turístico é naturalmente afetado pelas ações de um grande número de ministérios do governo, que, paradoxalmente, são implementadas sem considerar seus impactos no turismo (SMITH, 2007). É como De Paula e Moesch destacam (2013): a atuação do Estado, por meio de políticas econômicas, sociais, educacionais, de saúde, etc. bem consolidadas, fortalece as condições para operacionalização do turismo em escala local.

Como de competência do Estado, as políticas públicas devem visar o desenvolvimento do turismo, e, em sintonia, a política de turismo deve inserir-se nos objetivos gerais de um governo para o desenvolvimento de um país (GOELDNER; RITCHIE; MCINTOSH, 2002). Para isso, é necessário que se coordenem trabalhos com outros setores, sobretudo aqueles com íntima ligação à atividade turística (BENI, 2001; GASTAL; MOESCH, 2007). Como exemplo, Beni (2001) adapta as ideias de Acerenza (1985) em um quadro com a realidade do Brasil (Quadro 3).

Quadro 3 – Atividades, órgãos públicos e entidades privadas envolvidas com políticas de ação e execução no Sistrur³

ATIVIDADES RELACIONADAS DIRETAMENTE COM O TURISMO	ÓRGÃOS E ENTIDADES RESPONSÁVEIS
FACILITAÇÃO (ingresso, permanência, deslocamentos internos e saída dos visitantes)	esfera federal Ministério das Relações Exteriores. Ministério da Justiça – Polícia Federal (Departamento de Migração). Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal. Ministério da Saúde – Vigilância Sanitária. Ministério da Aeronáutica – Departamento de Aviação Civil – DAC (Atual ANAC); Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero. Ministério da Agricultura, do Abastecimento. Ministério do Meio Ambiente. Ibama.
DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA (rodovias, portos, aeroportos, obras viárias, serviços públicos, saneamento, energia, água, esgoto, equipamentos sociais e outros)	esfera federal Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério de Minas e Energia. Ministério dos Transportes. Ministério da Saúde. Ministério do Meio Ambiente e outros.
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES (transportes terrestres, aéreo, marítimo, fluvial e lacustre, serviços e telecomunicações)	esfera federal Ministério da Ciência e Tecnologia. Ministério dos Transportes. Ministério das Comunicações. Ministério da Aeronáutica – Departamento de Aviação Civil – DAC.
EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO (formação de recursos humanos para o setor em níveis distintos)	esfera federal Ministério da Educação. Ministério de Ciência e Tecnologia. Órgãos relacionados com a formação técnico-profissional. Universidades públicas e privadas. SESC, SENAC.
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (ao turista)	Empresas prestadoras de serviços turísticos - Alojamentos hoteleiros e extra-hoteleiros. - Transportadores. - Restaurantes e similares. - Diversão e entretenimento. - Agências de viagens. - Locadoras e <i>leasing</i> .

Fonte: Beni (2001, p. 108), adaptado de Acerenza (1985) para a realidade brasileira

Os autores supracitados demonstram a necessidade e as possibilidades de trabalho em conjunto entre o turismo e outros setores da sociedade, com ênfase no

³ Para fins deste trabalho, optou-se por reproduzir no quadro apenas as pastas (ministérios) na esfera federal e os tipos de organizações privadas que influenciam direta e indiretamente no turismo.

nível ministerial. Embora não se observem nessas, e em outras referências na literatura do turismo, encontra-se nelas implícito o conceito teórico da “transversalidade”, que se mostra desejável para as políticas públicas de turismo.

Na literatura internacional sobre políticas públicas, Albert Serra (2005) desponha com reflexões sobre as vantagens e os limites da transversalidade. De acordo com o próprio,

A transversalidade é, ao mesmo tempo, um conceito e um instrumento organizativo cuja função é aportar capacidade de atuação às organizações em relação com alguns temas para os quais a organização clássica resulta inadequada. Neste sentido, responde tanto a necessidades de desenho da organização como a necessidade de gestão. A transversalidade tenta dar respostas organizativas à necessidade de incorporar temas, visões, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., e às tarefas de organização que não se encaixam em apenas uma das estruturas organizativas verticais. (SERRA, 2005, p. 3-4 trad. livre)

Trata-se de uma perspectiva para a realização de ações governamentais integradas (MENICUCCI, 2006), mas que não pode ser pensada como panaceia, “senão como um instrumento específico e limitado adequado ao tratamento e a gestão de aspectos muito precisos da gestão pública” (SERRA, 2005, p. 2 trad. livre).

O mesmo autor assinala que, como necessidade política e organizativa, a transversalidade resulta, de um lado, por meio da interação da realidade social, que é diversa e complexa; e do outro, por meio da técnica, da tecnologia e das estruturas organizativas com suas exigências e limitações. Nas palavras de Serra (2005),

Os avanços técnicos fazem imprescindíveis níveis crescentes de especialização setorial e, dentro de cada setor, de especialização subsetorial e técnica (educação, urbanismo, defesa, saúde, esporte, serviços sociais, segurança, serviços urbanos, mobilidade e transporte, etc.). A complexidade das organizações dá lugar a novas especializações com lógicas distintas às anteriores (recursos humanos, finanças, desenho organizativo, contabilidade, infraestruturas, etc.). Por outra parte, os territórios mostram uma especificidade própria e, por este motivo, exigem tratamentos e estruturas organizativas ajustadas de diferente nível segundo a matéria. (SERRA, 2005, p. 5 trad. livre)

A gestão transversal é adequada para que políticas e ações se adaptem a realidade, que é complexa e multidimensional (SERRA, 2005). Mas, como nota Silva (2011), a possibilidade de se trabalhar a transversalidade pode ampliar custos de naturezas distintas e demandar estratégia de coordenação, de forma transparente e

articulada, que inclui as variáveis “tempo, novos recursos e competências”, reconfigurando as estruturas de poder. Essa “nova configuração”, como explica Silva (2011), manifesta-se tanto em negociações mais intensificadas do domínio do processo e dos recursos, como por meio da desestabilização de posições já formadas, o que gera resistências por parte de alguns. No entanto, em contraponto a essas dificuldades, pode emergir o papel das equipes de trabalhos solidários (MOESCH, 2003) e da formação, visão e iniciativa dos gestores/líderes para o estabelecimento de parcerias e busca de projetos (PINTO *et al.*, 2011, p. 40).

Os órgãos que trabalham com a transversalidade orientam-se por alguns pontos, chamados de objetos de trabalho da transversalidade (SERRA, 2005):

Quadro 4 – Objetos de trabalho da transversalidade

OBJETOS
1. O conhecimento especializado, profundo e global do tema designado à gestão transversal.
2. A coleta e o uso de informação ampla sobre o tema, com especial atenção a sua situação atual.
3. O estabelecimento de objetivos estratégicos explícitos e quantificados para a política transversal correspondente: por exemplo, taxa atual de atividade feminina, objetivo que se pretende conseguir e prazo fixado para alcançar dito objetivo.
4. A identificação dos pontos onde se situam, no conjunto da sociedade e das próprias organizações públicas, as barreiras que impedem alcançar os objetivos.
5. A colaboração no desenho das estratégias e ações setoriais que deverão adotar os órgãos verticais para conseguir os objetivos estabelecidos.
6. A relação continuada com as estruturas verticais pertinentes, assegurando uma função catalisadora entre a dimensão transversal e os setores e a organização, e pondo especial atenção no que a dimensão transversal não se aproprie indevidamente do tema. Por definição, os temas transversais incumbem a todos.
7. A própria organização, transferindo-lhe o máximo conhecimento que possa assumir sobre a orientação transversal trabalhada e formando, enquanto se considere oportuno, a seus profissionais.
8. A análise dos impactos e a evolução da situação social enquanto ao tema transversal de que se trate, e a reformulação das estratégias de atuação, quando corresponda.

Fonte: Serra (2005, p. 8 trad. livre)

Em áreas como o lazer, a transversalidade implica garantir a ele um lugar na agenda pública com vistas ao fortalecimento e a priorização de suas articulações às outras questões sociais (MENICUCCI, 2006). Pensar e agir transversalmente são desafios que mobilizam diversas outras pastas, começando pelo elemento que forma o seu par dialético, o trabalho. Mas Menicucci (2006) traz algumas possibilidades: “a jornada de trabalho e as condições do transporte urbano, que reduzem o tempo livre ou disponível; a política de reordenação do solo urbano, que remete à disponibilidade de espaços e equipamentos de lazer” (MENICUCCI, 2006, p. 158).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) também defende a transversalidade e incentiva países a desenvolverem políticas transversais entre áreas afins. Em 2008, como projeto piloto, a UNESCO publicou um documento intitulado “*Políticas Transversales en Cultura, Turismo y Ambiente: desafíos y oportunidades en Uruguay*”, cujo objetivo foi “desenvolver ‘atividades ponte’ para a construção do Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Uruguay [...] e respondendo às prioridades de desenvolvimento do governo nacional” (UNESCO, p. 3 trad. livre). A intenção era aliar as ações entre os “atores” responsáveis pelo turismo, pelo meio ambiente e pela cultura, como “forma de contribuir com o país na aplicação das Convenções da UNESCO de Patrimônio Cultural e Natural, de Patrimônio Imaterial e de Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais” (UNESCO, 2008, p. 4 trad. livre). Nesse documento, consta-se que a estratégia transversal considerou as especificidades dos três setores (cultura, turismo e meio ambiente) e buscou a interlocução entre eles. Dessa experiência se extraem alguns pontos que desestimulam a transversalidade: “inércias, mecanismos institucionais e práticas cotidianas” (UNESCO, 2008, p. 41 trad. livre).

Mesmo não sendo exclusivas dos campos de atuação do turismo, as políticas públicas transversais adquirem particular importância nesse fenômeno dada a sua natureza “multidimensional”, nos termos de Serra (2005). Ou, no entendimento de Bernier (2004, p. 63), a transversalidade pode ser considerada um princípio, “segundo o qual, para desenvolver uma política turística eficaz é preciso considerar o fenômeno turístico em seu conjunto, ou seja, a totalidade do sistema de atividades turísticas”. Desse modo, extrai-se a transversalidade no turismo da concepção sistêmica, o qual é visto como “um conjunto de partes que produz qualidade e

propriedades como destino turístico (lugar, mais serviços, cultura), e a vivência humana, a hospitalidade, o encontro entre trabalhadores e empreendedores do turismo, e os turistas” (GASTAL; MOESCH, 2007, p. 47). Experiências ou sugestões de desenvolvimento desse tipo de políticas, no entanto, ainda são parte de um campo a ser explorado (BERNIER, 2004).

Alguns casos de transversalidade nas políticas de turismo estão implícitos no texto de Lanzarini e Barretto (2014). Por exemplo, as “políticas de saúde, de saneamento básico e de educação” proporcionariam boa qualidade ao atendimento das necessidades dos sujeitos. Políticas como as “fiscais, trabalhistas e distributivas” podem “garantir que o turismo seja um verdadeiro vetor de desenvolvimento e proporcione de fato o efeito multiplicador desejado, e políticas de uso do solo para garantir a preservação do meio ambiente para todos” (LANZARINI; BARRETTO, 2014, p. 191).

Em De Paula e Moesch (2013), encontra-se a indicação explícita da questão social nas políticas transversais de turismo, que devem priorizar a inclusão dos sujeitos (moradores) pelo trabalho. Aqui, o turismo é visto como uma ferramenta complementar a outras políticas de Estado já bem estruturadas com vistas ao desenvolvimento local e inclusão social. Segundo De Paula e Moesch (2013, p. 195), “não se pode negligenciar a importância de um Estado pró-ativo, com estruturadas políticas sociais e de educação, atentas não somente à inclusão produtiva, mas também à oferta de orientação profissional e cursos de qualificação profissional”. As autoras citam o exemplo do Programa Nacional de Inclusão de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), ambos lançados em recente gestão do governo federal brasileiro, e que possibilitaram a qualificação profissional para atuação em diversos setores das cadeias produtivas econômicas.

No Quadro 5, com base no documento publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), são exemplificadas algumas possibilidades de atuação transversal entre as políticas públicas em turismo e outros setores, corroborando e complementando as análises de autores como Beni (2001), Bernier (2004), Gastal e Moesch (2007), Menicucci (2008), De Paula e Moesch (2014), Lanzarini e Barretto (2014), entre outros. Além disso, são enfatizados alguns efeitos positivos e negativos, respectivamente, de atuações em conjunto ou isoladas.

Quadro 5 – Interfaces entre o turismo e as políticas públicas de algumas áreas

Área da política pública	Influência dessa área no turismo	Influência da política de turismo nessa área
Econômica	Política fiscal (cobrança de impostos, medidas de estímulo, gastos, etc.) afeta os investimentos no turismo e a segurança do mercado. A política monetária afeta as taxas de câmbio, as quais, por sua vez, influenciam na demanda internacional de visitantes e nos ganhos cambiais com o turismo.	Políticas de turismo (ex.: marketing) podem aumentar a demanda internacional, os ganhos cambiais e a balança de pagamentos do mercado.
Transporte	A política de transportes (hubs de aeroportos/cruzeiros, estradas, transporte público) impacta no acesso ao destino e aos padrões de viagem no destino, influenciando a acessibilidade, mobilidade e satisfação do visitante. A política de transporte pode facilitar uma mudança para opções de transportes mais “ <i>eco-friendly</i> ”, que podem ajudar na consolidação da reputação de um destino como sustentável.	Políticas de turismo podem estimular o movimento para e no destino o qual, por sua vez, pode enfatizar baixas e altas estações, impulsionar os limites da capacidade de transporte e colocar pressão na capacidade de infraestrutura. Inversamente, podem também ajudar a proteger a viabilidade econômica de sistemas de transporte local.
Infraestrutura	Política de infraestrutura (ex.: água e saneamento) pode limitar a capacidade de um destino de absorver turistas e o desenvolvimento de estoque de acomodação. A política de infraestrutura (ex.: instalações de convenção), particularmente quando combinada com políticas de transporte, pode estimular o crescimento do turismo.	Políticas de turismo podem gerar demanda de visitantes para além da capacidade dos sistemas de água e resíduos e resultar em impactos ambientais negativos ou outros. Inversamente, o crescimento potencial da demanda de visitantes pode agir como um catalizador do desenvolvimento de infraestrutura (ex.: eventos de grande porte, MICE etc.).
Planejamento de uso do solo	O planejamento de uso estratégico do solo e os planos de zoneamento podem delimitar usos do solo não relacionados ao turismo em locais favoráveis a essa atividade, reduzindo a capacidade de o destino maximizar seu potencial turístico.	Políticas de turismo podem promover visitação em locais de alto valor turístico, mas onde os planos de uso do solo restringem acomodações e serviços.
Gestão ambiental e de áreas protegidas	A política ambiental pode proteger e preservar características ambientais únicas, contribuindo para a sustentabilidade e atratividade de destinos. Políticas para a gestão de áreas protegidas (culturais ou naturais) podem proteger o caráter e a amenidade de um destino e contribuir com a sua marca (ex.: patrimônio histórico mundial ou outra marca icônica) enquanto acesso reduzido ou restrito pode afetar positiva ou negativamente a experiência do visitante.	Políticas de turismo podem gerar a demanda de visitantes para além da capacidade de áreas ambiental ou culturalmente frágeis, levando à degradação de recursos. Baseadas no envolvimento de seus <i>stakeholders</i> e nos princípios do desenvolvimento sustentável, essas políticas podem impactar positivamente a gestão de áreas protegidas (incluindo o financiamento).
Desenvolvimento local e regional	A política de desenvolvimento econômico pode encorajar sinergias com outra atividade econômica que possa agregar profundidade e diversidade à oferta de um destino (ex.: indústrias criativas). A política de desenvolvimento comunitário pode estimular o apoio da comunidade à atividade e aos negócios turísticos.	Políticas de turismo podem gerar demanda adicional para produtos e serviços, aumentando a viabilidade dessas atividades em longo prazo, promovendo oportunidades para negócios regionais e rurais diversificarem a renda e participarem da cadeia

		produtiva local. Essas políticas podem contribuir com a construção e o empoderamento de grupos sub-representados, mas, se vistas para substituir ou minimizar preocupações locais, pode-se criar conflitos entre residentes e visitantes.
Cultura e criatividade	Políticas de apoio à cultura e à criatividade podem criar sinergias com o turismo e agregar profundidade e diversidade à oferta de um destino. Pode-se também estimular o desenvolvimento de atrações específicas e um sentido positivo de comunidade que é o único ponto de venda para destinos.	Políticas de turismo podem aumentar a interface e agregar valor aos setores criativos e culturais de uma comunidade, contribuindo com a sua proteção. Tais políticas podem gerar demanda de visitantes para além da capacidade existente de atrações culturais, levando à degradação dos recursos.
Saúde e segurança	A política de saúde e segurança pública protege e aumenta a satisfação e reputação de um destino. Políticas de controle de doenças infecciosas podem impactar o acesso e a experiência dos visitantes. Políticas de saúde desenhadas para estimular consumidores a cruzar fronteiras internacionais com a intenção de receber tratamento médico podem promover benefícios os setores de hospitalidade e transportes.	Políticas de turismo podem contribuir com o movimento de pessoas inadvertidamente portando doenças contagiosas para um destino, contribuindo com potenciais pandemias ou outros riscos. Políticas que promovem o “turismo médico” podem exigir infraestrutura aprimorada – ou especificamente no setor de saúde ou fora desse setor, como estradas, telecomunicações etc., com potenciais benefícios para “turistas não-médicos” e residentes locais.
Educação, treinamento e emprego	Políticas de educação e treinamento podem aumentar o reconhecimento da importância do turismo e da qualidade dos serviços e também contribuir com a sua melhoria.	Políticas de turismo podem gerar demandar para o suprimento de instalações de treinamento e educação especializada de turismo.
Gestão da emergência	Políticas de gestão de emergências podem preparar melhor equipamentos serviços turísticos por meio da educação e do planejamento. A implementação das políticas pode impactar significativamente na capacidade de negócios e destinos turísticos recuperarem-se após uma emergência/um evento.	Políticas de turismo podem incluir um plano de ação voltado à prontidão, resposta e recuperação, exigindo sinergias com amplas políticas de gestão da emergência. A presença de turistas em destinos promove um conjunto de questões únicas/adicionais a serem consideradas na gestão da emergência.
Imigração	Políticas de imigração modelam a realização de viagens internacionais. Restrições de visto e os processos de aplicação podem influenciar significativamente no desenvolvimento do mercado internacional.	Políticas de turismo, tais como <i>marketing</i> e promoção internacional, moldam a demanda de vistos, impactando no processo de aplicação de vistos e no processo de chegada às fronteiras.

Fonte: Haxton (2015, p. 21-22, trad. livre)

A transversalidade nas políticas públicas em turismo é possível mediante a articulação com *stakeholders*, ou seja, com “pessoas ou grupos com o poder de responder a, negociar com e mudar o futuro estratégico de uma organização” (EDEN; ACKERMANN, 1998, p. 117, trad. livre). Os *stakeholders* de uma ONT podem contribuir com o desenvolvimento turístico de diferentes formas, tais como forte disseminação de pesquisa e inteligência de mercado (WIGHT, 2013). Logo, Wight (2013) sugere que os governos sejam proativos no reconhecimento e na parceria com seus *stakeholders*.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO NO BRASIL

São diversos os estudos que descrevem o histórico das políticas públicas em turismo no Brasil, desde as primeiras ações do poder público, no início do século XX, até os anos mais recentes, a partir da criação do MTur. Encontra-se, nessa literatura, a afirmação de que a atividade turística brasileira recebeu influências diretas dos diferentes governos vigentes entre o período de 1930 até mais recentemente (BENI, 2001; PANOSSO NETTO; TRIGO, 2009; PIMENTEL *et al.*, 2011; ARAUJO; CÉSAR, 2012; ARAUJO; TASCHNER, 2012; RODRIGUES, 2012; GRECHI, 2014; CARVALHO, 2016), como também foi notado em análises longitudinais da política de outros países, como Espanha e Portugal (GARCIA, 2014), Marrocos (GARCIA; CHAHINE, 2016), Uruguai (QUINTANA, 2016) e China (TANG, 2017).

De acordo com Pimentel e colaboradores (2011), por exemplo, a intervenção estatal no turismo brasileiro perpassou períodos agrupados em “cinco vidas da agenda pública”. No Getulismo, de 1930 a 1955, o princípio organizador da atividade foi a “exportação invisível”, cujo efeito esperado foi o “Influxo de turistas estrangeiros, [a] construção de um mercado interno [e] a organização e fiscalização das atividades turísticas”. O período “de Juscelino ao recuo do milagre”, entre 1956 e 1979, teve como princípio organizador o empreendedorismo do Estado, com a expectativa dos seguintes efeitos: “desenvolvimento do turismo interna e externamente; planejamento, sistematização e coordenação do desenvolvimento turístico; fundo para custeio de programas”. A década de 80, por sua vez, foi a “Redemocratização”, marcada pela estabilização, cujos efeitos esperados no turismo foi a consolidação tanto de um intervencionismo colegiado (Sistema Nacional de

Turismo), quanto da constituição do desenvolvimento turístico. Os anos 90 foram tidos como o período da “Liberalização”, tendo o gerencialismo como princípio orientador, cujos efeitos foram sentidos na ampliação dos mercados turísticos nacional e internacional, na ampliação das parcerias público-privadas, nas ações executivas de descentralização das políticas para estados e municípios. Em 2003, o MTur foi criado, sendo considerado o período da “Recuperação do desenvolvimento” – anos 2000 –, com o “aumento dos fluxos interno e externo; melhoria da qualidade e produtividade; descentralização de planejamento e execução; regionalização; envolvimento das comunidades; sustentabilidade; inclusão social pelo trabalho; redução das desigualdades” (PIMENTEL *et al.*, 2011, p. 19-20).

A partir da instituição do MTur, a Embratur concentrou suas ações exclusivamente no *marketing*, na promoção e no apoio à comercialização de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros (SANOVICZ, 2007). Ao MTur, constam em seu regimento interno as seguintes competências:

a política nacional do turismo, a promoção e a divulgação institucional do turismo nacional, no país e no exterior; o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas; o planejamento, a coordenação, o monitoramento e a avaliação dos planos e dos programas de incentivo ao turismo; a gestão do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR; e o estímulo à formalização, à certificação e à classificação das atividades, dos empreendimentos e dos equipamentos dos prestadores de serviços turísticos. (BRASIL, 2015, s.p.)

Desde 2004, a política nacional de turismo é norteada pela Política de Regionalização do Turismo (PRT), a qual, segundo alguns autores (FRATUCCI, 2009; RODRIGUES, 2012; GRECHI, 2014), em termos de eficácia prática, pouco substitui a sua antecessora – Política Nacional de Municipalização do Turismo –, uma vez que a articulação política é dissonante, em muitos aspectos e regiões, das diretrizes da política vigente. Foram lançados três Planos Nacionais de Turismo (PNT), para os quadriênios de 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016, com metas e objetivos semelhantes em aspectos como aumento do número de turistas, aumento na receita turística, qualificação de destinos e serviços turísticos (Quadro 6). Entre 2011 e 2012, nos dois primeiros anos do primeiro governo Dilma, não houve lançamento de nenhum PNT, foram apenas continuadas ações de seu antecessor político (LANZARINI; BARRETTO, 2014).

Quadro 6 – Objetivos e metas dos Planos Nacionais de Turismo

PNT	Objetivos específicos	Metas
2003-2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dar qualidade ao produto turístico. 2. Diversificar a oferta turística. 3. Estruturar os destinos turísticos. 4. Ampliar e qualificar o mercado de trabalho. 5. Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional. 6. Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional. 7. Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações. 2. Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil. 3. Gerar 8 bilhões de dólares em divisas 4. Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos 5. Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal
2007-2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada. 2. Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro. 3. Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada. 4. Apoiar a recuperação e a adequação da infraestrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais. 5. Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo. 6. Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico no mercado nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista. 7. Consolidar um sistema de informações turísticas que possibilite monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização da 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno 2. Criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações 3. Estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional 4. Gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas

	tecnologia da informação como indutora de competitividade. 8. Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes articulados, que viabilizem a integração de regiões e destinos turísticos e promovam a conexão soberana do País com o mundo.	
2013-2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Preparar o turismo brasileiro para os megaeventos 2. Incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros 3. Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil 4. Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas estrangeiros ao país 2. Aumentar para US\$ 10,8 bilhões a receita com o turismo internacional até 2016 3. Aumentar para 250 milhões o número de viagens domésticas realizadas até 2016 4. Elevar para 70 pontos o índice médio de competitividade turística nacional até 2016 5. Aumentar para 3,6 milhões as ocupações formais no setor de turismo até 2016

Fonte: elaboração própria (2017) com base em Brasil (2003; 2007; 2013)

Esses três documentos trazem mensagens assinadas pelos ministros à época de sua publicação, cujo conteúdo revela especificidades e prioridades políticas. No primeiro PNT, por exemplo, apesar de ser um documento de interesse público, independente de questões partidárias, a mensagem inicia com um elogio explícito ao ex-presidente Lula, em que relembra o compromisso assumido por esse político no ato de criação do MTur, “de priorizar o turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do país” (BRASIL, 2003). Essa referência à promessa do ex-presidente reforça a exclusividade que a atividade turística recebeu logo no primeiro ano do seu mandato. Por outro lado, não há nenhuma menção à situação passada e presente do turismo no país, tampouco há referência sobre a política setorial vigente na gestão do presidente anterior. A mensagem não apenas alongou-se na preocupação com os rumos que o turismo deveria tomar, mas também em neutralizar os investimentos de outros presidentes na área. Com isso, o texto se concentra na produção de sentidos positivos sobre o turismo em sua “breve” existência ministerial, ignorando, também, qualquer preocupação com os seus possíveis e reais efeitos negativos. O foco deste plano, nas palavras assinadas pelo então ministro Walfrido Guia, baseou-se “na força das Parcerias e na Gestão Descentralizada” (BRASIL, 2003).

No PNT 2007-2010, a ex-ministra Marta Suplicy enfatizou que o seu foco era o turismo interno e a inclusão, exatamente como o próprio título já sinalizava: “Uma viagem de inclusão”. Na mensagem, encontram-se elogios à gestão do governo federal, o qual era filiado ao mesmo partido político de Marta Suplicy à época, o PT. O primeiro parágrafo informa que “as ações desenvolvidas pelo Ministério do Turismo nos seus quatro anos de existência fizeram com que o nosso país desse um grande salto de qualidade no mercado internacional” (BRASIL, 2007). Assim, o discurso reforça a justificativa para a existência e continuidade da pasta em questão.

Noutra parte da mensagem, ao elogiar o trabalho desenvolvido pelo MTur antes de sua gestão, Marta Suplicy escreve: “Assim como me comprometi no meu discurso de posse, o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 tem o claro objetivo de manter e aperfeiçoar todas as iniciativas que já estavam em curso no Ministério” (BRASIL, 2007). De resto, lêem-se passagens na primeira pessoa do plural, sendo formas de representar a equipe ministerial ou a própria nação brasileira. Ambos as representações se comprovam em excertos como esse: “Para o mercado interno, **vamos** dedicar um olhar e uma atenção muito especiais. Hoje **nós temos** uma taxa

de ocupação excelente nas altas temporadas, mas que em alguns casos cai para patamares muito baixos no restante do ano” (BRASIL, 2007, grifo nosso). Enquanto a oração “**vamos** dedicar” é uma referência ao esforço que viria do MTur, “**nós temos**” refere-se a oferta de hospedagem no país. O governo federal, por sua vez, é tido como um agente eficiente para o desenvolvimento, pois, segundo o escrito, esse “está fazendo sua parte como indutor do desenvolvimento, como provedor de políticas voltadas para uma melhor qualificação do nosso trabalhador” (BRASIL, 2007).

O mais recente PNT, vigente entre os anos de 2013 e 2016, foi o único que levou a assinatura do nome do ministro ao final da mensagem e foi, também, o único que não trouxe mensagem da Presidência da República. A singularidade desse plano se mantém no texto do então ministro Gastão Vieira com o reconhecimento da ambição das metas, uma vez que os números esperados neste documento destoam em relação aos dois planos anteriores. Pela primeira vez, houve preocupação com megaeventos esportivos. Isso se deu exclusivamente porque o país já estava destinado a sediar os jogos da Copa do Mundo em 2014, exatamente um ano após o lançamento desse plano; e também os jogos das Olimpíadas, agendados para o ano em que finda o universo temporal do PNT. Além disso, na mesma mensagem, Gastão Vieira lançou elogios explícitos à gestão da presidenta Dilma Rousseff. Segundo ele, “no governo da presidenta Dilma Rousseff, caminhamos decididamente para eliminar a maior chaga do Brasil: a pobreza extrema” (BRASIL, 2013). Em outro parágrafo, ele menciona que avançar da sexta para a terceira maior economia turística do mundo é um compromisso assumido tanto pelo MTur como pelo governo federal e faz um balanço do crescimento do setor entre os anos 2003 e 2012, ou seja, o período que corresponde à chegada do ex-presidente Lula à presidência e à criação do MTur.

Apesar de essas mensagens supervalorizarem os efeitos positivos do turismo e as ações do MTur e, ainda, proporem objetivos e metas otimistas para os anos sucessores, a literatura brasileira tem questionado os reais impactos desses discursos na organização da atividade turística no País (VELOSO; SANTOS FILHO, 2004; NOIA, VIEIRA JÚNIOR; KUSHANO, 2007; ROCHA; ALMEIDA, 2008; SANCHO; IRVING, 2010; ANJOS; HENZ, 2012; KANITZ; TRIGUEIRO; ARAÚJO, 2010; SANCHO; IRVING, 2011; LANZARINI; BARRETTO, 2014).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados e divide-se em duas partes. Primeiramente, apresentam-se os delineamentos da pesquisa e os critérios e as limitações para a formação do *corpus*. A subseção seguinte apresenta e justifica a escolha da técnica da Análise de Conteúdo (AC), a formação das categorias analíticas e alguns postulados dos Estudos Críticos do Discurso para a discussão dos dados no capítulo posterior.

3.1 DELINEAMENTO E *CORPUS* DA PESQUISA

Consoante ao objetivo geral de determinar, com olhares críticos, comparativos e transversais, o lugar do turismo nas propostas de partidos políticos brasileiros, em eleições no período posterior à criação do Ministério do Turismo (MTur), esta proposta assume caráter exploratório e descritivo. Algumas características comuns nos estudos descritivos em turismo são o “caráter incipiente” de informações e a “natureza mutante” do fenômeno (VEAL, 2011, p. 29). Assim, ao tratar de conteúdos que antecedem a formação das políticas públicas em turismo, o objeto do presente estudo caracteriza-se pela incipiência de informações na área e por suas constantes mudanças em períodos eleitorais (CHANEY, 2015e).

O planejamento da pesquisa como um todo, denominado “delineamento” (GIL, 2010), inclui princípios metodológicos, definição de objetivos, ambiente da pesquisa e escolha dos métodos e técnicas de coleta e análise dos dados. Como uma investigação pode ser enquadrada em diferentes delineamentos (GIL, 2010), esta assume o rigor bibliográfico e documental, e apresenta características das modalidades comparativa e longitudinal.

A pesquisa partiu de delineamento bibliográfico, atendendo as etapas iniciais do levantamento da bibliografia, formulação do problema e elaboração do plano provisório de assunto (GIL, 2010). Esta fase exige interpretação crítica do conhecimento já produzido, que fundamenta a “etapa inicial de qualquer projeto de pesquisa e que serve de base para a formulação do quadro teórico conceitual que orienta a análise dos dados” (DENCKER, 2007, p. 49). Marconi e Lakatos (2011, p. 57) acrescentam que “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo

enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”. Por isso, com vistas a uma costura de pressupostos teóricos para análise e discussão dos dados, o referencial teórico no capítulo anterior propõe uma articulação entre turismo, políticas públicas, ideologias políticas, *stakeholders* e transversalidade.

Os dados foram extraídos de alguns documentos. Logo, essas fontes naturalmente inserem a investigação em outro delineamento, o documental. Sobre a elaboração do plano da pesquisa documental, Gil (2010, p. 66) afirma que, “como o problema tende a apresentar mais clareza, precisão e especificidade, o plano pode ser apresentado como definitivo, embora seja previsível que venha a passar por alterações”. O desenho de pesquisas assim adota fontes que possivelmente não tenham recebido nenhum tratamento analítico, ou, ainda, que possam passar por reelaborações conforme os objetivos de uma pesquisa (GIL, 2012).

No conceito abrangente de Severino (2007, p. 124), “em ciência, documento é todo objeto [...] que se torna suporte material [...] de uma informação [...] que nele é fixada mediante técnicas especiais. Nessa condição, transforma-se em fonte durável de informação sobre os fenômenos pesquisados”.

Bryman (2008) destaca a possibilidade de se ter como fontes de dados aqueles documentos que não foram criados especificamente para atender aos interesses da pesquisa científica, e que estão “por aí” (*out there*), à disposição de análises acadêmicas. Essas fontes são obtidas de maneira indireta (GIL, 2012), ou seja, não há necessidade de buscá-las junto a outras pessoas. Entretanto, isso não quer dizer que o investigador tenha de prontidão uma situação mais cômoda do que teria com a coleta de fontes primárias. A identificação de documentos apropriados “pode ser um processo frequentemente e altamente prolongado. Além disso, assim que coletados, consideráveis habilidades interpretativas são exigidas para averiguar o significado dos materiais que foram desvelados” (BRYMAN, 2008 trad. livre). Ainda, esses documentos possuem valor “para pesquisas históricas, seja para projetos de pesquisa fundamentalmente históricos, seja como base para um projeto com foco contemporâneo” (VEAL, 2011, p. 224).

O período histórico escolhido para a pesquisa caracteriza-se também como longitudinal, pois se vale de típicas fontes de dados que relatam diferentes períodos (BRYMAN, 2008). Da mesma forma, a finalidade de comparar as propostas de dois partidos políticos brasileiros articula-se, em partes, com um delineamento comparativo. Para Bryman (2008), esse proporciona um melhor entendimento dos

fenômenos sociais, por permitir a comparação de dois ou mais casos/situações que poderão resultar em diferentes visões.

Como exemplo de estudo que lançou mão dos quatro delineamentos descritos, tem-se o estudo de Chaney (2015e), que investigou propostas de partidos políticos para o turismo no Reino Unido, incluindo os seus quatro países no universo de pesquisa (Escócia, Inglaterra, Irlanda do Norte e País de Gales). No entanto, uma investigação não assume características do delineamento comparativo apenas quando se põem em relevo diferentes nações. O que marca o delineamento em referência é a sua habilidade de permitir características distintas de dois ou mais casos (BRYMAN, 2008).

Esta pesquisa centra-se na análise das propostas para o turismo lançadas pelos dois principais partidos políticos de cada campanha presidencial abordada no recorte temporal posterior à criação do MTur, nos anos de 2006, 2010 e 2014. A importância desses partidos é constatada mediante os seguintes resultados das eleições⁴ no segundo turno: em 2006, Lula (PT) com 60,82% e Geraldo Alckmin (PSDB), 39,17%; na campanha de 2010, Dilma Rousseff (PT) foi vitoriosa com 56,05% e José Serra (PSDB) derrotado com 43,95%; mais recentemente, em 2014, Dilma Rousseff (PT) reelegeu-se com 51,64%, e Aécio Neves (PSDB) perdeu com 48,36% dos votos válidos. Diante desse universo de pesquisa, o desafio que se coloca é a formação de um *corpus* que dê conta de sua representatividade, cuja construção implica a escolha de forma sistemática e garantia da “eficiência que se ganha na seleção de algum material para caracterizar o todo” (BAUER; AARTS, 2002, p. 40). Bauer (2002, p. 197) complementa que “uma amostra pequena, sistematicamente selecionada, é muito melhor do que uma grande amostra de materiais escolhidas ao acaso” e, nos tempos atuais, o sentido do *corpus* está em “acentuar a natureza proposital da seleção” (BAUER; AARTS, 2002, p. 45). Partindo do ensinamento de linguistas, Bauer e Aarts (2002) postulam que a formação do *corpus* se dá com um procedimento em três etapas, perpassando a seleção preliminar (1ª), a análise de sua variedade (2ª) e uma possível ampliação (3ª), “até que não se descubra mais essa variedade”. Nas palavras dos autores, o *corpus* é “como um sistema que cresce” (BAUER; AARTS, 2002, p. 55).

⁴ Resultados disponíveis no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): www.tse.jus.br.

Nessa direção, Chizzotti (2010), Gil (2010) e Eco (2012) notam que deve haver critérios para a seleção, acessibilidade e condições metodológicas para o tratamento das fontes documentais que auxiliarão os objetivos da investigação. Segundo Gil (2010, p. 67), “há pesquisa em que a documentação encontra-se dispersa, dificultando sua localização e obtenção”. De antemão, para o objeto deste estudo, reconhece-se a existência de materiais na *internet* que registram, mesmo que de forma dispersa, discursos proferidos por candidatos à presidência e seus partidos. Alguns desses exemplos são: entrevistas e debates entre presidentiáveis transmitidos por emissoras de televisão e disponibilizados no *youtube*⁵, matérias disponibilizadas nos *websites* de jornais e conteúdos nos *websites* e nas mídias sociais dos partidos. Essas fontes são notadamente heterogêneas e férteis para diversas análises críticas, como já percebidas por pesquisadores de outras áreas do saber. No entanto, elas não abrangem todas as áreas propostas para investimentos (saúde, educação, cultura, turismo etc.) em detalhe, nem possuem o caráter de promessa oficial, sob homologação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Por seu turno, os programas de governo trazem ambos os elementos de caráter geral e oficial e, por isso, atendem ao critério de seleção proposital para formação do *corpus* desta investigação. Os programas de governo podem ser entendidos como “registros institucionais escritos” (GIL, 2012, p. 150), elaborados com o auxílio de uma equipe de técnicos e intelectuais convidados que, teoricamente, compactuam com as práticas e projetos desse partido (SOUSA; TRIGO, 2016). Devem ainda ser apresentados e devidamente homologados pelo Tribunal Superior Eleitoral, passando a ser o documento oficial com as mais importantes diretrizes da gestão de um(a) candidato(a), caso seja eleito(a).

Postas essas limitações, os documentos selecionados para o *corpus* da presente dissertação foram os programas de governo apresentados pelas coligações políticas encabeçadas pelos dois partidos supracitados. Essa decisão encontra respaldo em estudos como os de Chaney (2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2013e; 2013f; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d; 2014e; 2014f; 2014g; 2014h; 2015a; 2015b; 2015c; 2015d; 2015e), que lançaram mão de programas de governo para a representação numérica e linguística das promessas eleitorais. Dessa forma, fica

⁵ O *site* do *Youtube* exibe conteúdo das mais diversas sortes em formato de vídeo e áudio e tem adquirido importância por divulgar trabalhos de artistas, empresários, políticos entre outros, os quais mantem perfis com atualização de vídeos próprios.

evidente que o delineamento documental apoia-se exclusivamente nos programas de governo como fontes de dados.

O documento em referência possui relevância no sentido de que representa

o conjunto de Compromissos estabelecidos com a sociedade, sob os quais a candidatura será avaliada e que estabelece o patamar inicial sobre o qual é estabelecida a relação com o cidadão(ã) tanto para o exercício da Participação direta quanto do Controle Social, na perspectiva de fazer com que as políticas de Governo sejam consolidadas como Políticas Públicas, de fato⁶.

Entre as principais vantagens de fontes documentais, como os programas de governo, de acordo com Gil (2012, p. 153-154), estão:

- a) “O conhecimento do passado”, por terem sido elaboradas na época para qual o recorte da investigação se volta, oferecendo um conhecimento mais objetivo do fenômeno;
- b) “A investigação dos processos de mudança social e cultural”, que permite detectar mudanças “na estrutura social, nas atitudes e valores sociais etc”;
- c) “A obtenção de dados com menor custo”, que possibilita saber “se informações já disponíveis respondem aos problemas propostos pela pesquisa, então seria um desperdício de recursos coletar novas informações” (VEAL, 2011, p. 147);
- d) “A obtenção de dados sem o constrangimento dos sujeitos” faz com que tais documentos sejam frequentemente percebidos como “não-reativos” (*non-reactive*), porque, como não foram criados para fins de pesquisa, “a possibilidade de um efeito reativo pode ser amplamente descontada como uma limitação na validade dos dados” (BRYMAN, 2008 trad. livre).

A *internet* é um meio fundamental para busca desses documentos, uma vez que, por meio do *website* do TSE (www.tse.org.br), os programas de cada partido político estão disponíveis para *download* gratuito. Assim tem sido feito para esta pesquisa: seis programas foram analisados, correspondendo a um de cada candidato, três do PT e três do PSDB; em três campanhas eleitorais, 2006, 2010 e 2014.

⁶ Disponível em: <<http://www.cultura.df.gov.br/noticias/item/1968-o-que-s%C3%A3o-programas-de-governo>>. Acesso em 19 Mar 2015.

Quadro 7 – Apresentação do *corpus* da pesquisa

Campanha presidencial	Partido	Coligação	Candidato(a) à Presidência	Programa de governo	Nº de páginas
2006	PT	A Força do Povo	Lula		31
	PSDB	Por um Brasil Decente	Geraldo Alckmin		170
2010	PT	Para o Brasil Seguir Mudando	Dilma Rousseff		20
	PSDB	O Brasil Pode Mais	José Serra		280
2014	PT	Com a Força do Povo	Dilma Rousseff		42
	PSDB	Muda Brasil	Aécio Neves		90

Fonte: elaboração própria (2017)

3.2 COLETA, ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Na pesquisa documental, a análise dos dados é determinada pela natureza dos documentos (GIL, 2010), pelos objetivos de pesquisa e opção do investigador (CHIZZOTTI, 2006). Há uma multiplicidade de métodos e técnicas para isso. Veal (2011, p. 150) nota que “análises de textos são o foco principal da pesquisa em alguns campos – por exemplo, pesquisas sobre discursos políticos”, e a Análise de Conteúdo (doravante AC) desponta como uma possibilidade metodológica.

A AC toma como materiais clássicos os textos⁷ que já foram escritos e usados para outras finalidades, mas que podem ser tratados com vistas ao fornecimento de respostas às questões de pesquisa (BAUER, 2002), assim como os documentos aqui inicialmente discutidos. No cenário internacional da pesquisa em turismo, a técnica da AC vem adquirindo um crescimento exponencial de adeptos desde o início deste século (CAMPRUBÍ; COROMINA, 2016). A escolha da AC para a proposta em andamento é, portanto, uma tentativa de responder a parte do tratamento do *corpus*, o qual se enquadra em um dos domínios possíveis da aplicação dessa técnica: um programa de governo pode ser entendido como um código linguístico em suporte escrito (BARDIN, 2011). O seu interesse não é descrever conteúdos, “mas sim no que estes nos poderão ensinar após serem tratados (por classificação, por exemplo) relativamente a ‘outras coisas’” (BARDIN, 2011, p. 44). A AC é conceituada por Bardin como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 2011, p. 48)

Segundo Bauer (2002, p. 191), “a validade da AC deve ser julgada não contra uma ‘leitura verdadeira’ do texto, mas em termos de sua fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objetivo de pesquisa”. Com foco nos três elementos apontados por Bauer, é essencial que o pesquisador esteja pronto para visualizar o conteúdo das mensagens a partir de seu contexto e sujeitos também – emissores e receptores.

⁷ Deve ser esclarecido que a AC procura dar conta não apenas de textos escritos, mas também de dados não-verbais, como imagem e áudio (BARDIN, 2011).

Sobre isso, Bardin (2011, p. 47) afirma que “a leitura efetuada pelo analista do conteúdo das comunicações não é, ou não é unicamente, uma leitura ‘à letra’, mas antes o realçar de um sentido que figura em segundo plano”.

A ideia do conteúdo implícito é recorrente na proposta da AC. Para alguns autores, como Triviños (1987, p. 162),

não é possível que o pesquisador detenha sua atenção exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise, tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem. [...] os investigadores que só ficam no conteúdo manifesto dos documentos seguramente pertencem à linha positivista.

Bauer (2002) também afirma que, em princípio, a AC proporciona o desvelamento do conteúdo explícito e implícito de comunicações. Porém, para esse autor, há uma predominância de se buscar aquilo que está manifesto. Por isso, vale o destaque que Bardin (2011) dá para a “inferência” logo em seu conceito, afirmando que essa é a intenção da Análise de Conteúdo. No conceito dado pela autora, inferência é uma “operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras” (BARDIN, 2011, p. 45). Como defende o pesquisador Klaus Krippendorff (2004), da Escola Annenberg de Comunicação da Universidade da Pensilvânia, todo o processo investigativo, que inclui o destaque para as variáveis de inferências, deve ser detalhado para que fique evidente aos leitores quais são suas possibilidades de replicação.

Essas observações são relevantes para o analista de conteúdo porque a técnica em questão, sobretudo em sua abordagem qualitativa, não está vinculada a nenhuma ciência em particular (BENGTTSSON, 2016). Contudo, o rigor e a credibilidade da AC devem ser mantidos e detalhados para que os resultados sejam mais confiáveis. Nesta pesquisa, foi adotado o procedimento da “análise conteúdo cumulativa” (*summative content analysis*), a qual, segundo Hsieh e Shannon (2005), é recomendada aos estudos que identificam palavras-chave – neste caso, conceitos, para além de léxicos isolados – antes e durante a coleta e análise dos dados, sendo essas derivadas tanto do interesse do pesquisador quanto da revisão da literatura.

Os objetivos desta investigação requerem abordagens quantitativa e qualitativa, cuja preocupação da representatividade numérica de temas prioritários e de propostas vai ao encontro da compreensão profunda dos enunciados onde se

manifesta o turismo (VEAL, 2011). A Análise de Conteúdo, de uma forma geral, caracteriza-se por sua hibridez, podendo servir como mediadora de improdutivas discussões sobre virtudes de pesquisas quantitativas e qualitativas (BAUER, 2002). A união das abordagens qualitativa e quantitativa torna-se possível, aqui, a partir da constatação de Veal (2011):

Pode-se dizer que há duas abordagens para a pesquisa quantitativa, que serão chamadas de pesquisa tipo A e tipo B. A pesquisa tipo A utiliza métodos estatísticos e testes [...] A pesquisa tipo B também é baseada em dados numéricos, mas faz pouco ou nenhum uso de testes estatísticos: a medida mais sofisticada de estatística usada é, com frequência, a porcentagem. A pesquisa tipo B é muito comum na tradição britânica de pesquisa em lazer e turismo. Por exemplo, ao ler o periódico inglês *Leisure Studies* nota-se que, embora existam muitos artigos que apresentem informações numéricas, apenas poucos utilizam testes e técnicas estatísticos [...] Isso contrasta com o principal periódico norte-americano, *Journal of Leisure Research*, no qual uma quantidade significativa de artigos inclui dados numéricos e utiliza tais testes. A pesquisa do tipo B é mais informal que a do tipo A, e sua abordagem se aproxima mais dos métodos qualitativos (VEAL, 2011, p. 76).

A presente proposta metodológica se aproxima do tipo B (VEAL, 2011) e está de acordo também com Bauer, Gaskell e Allum (2002, p. 24-25), no sentido de que “não há quantificação sem qualificação”, nem “análise estatística sem interpretação”, tendo o processo de pesquisa enriquecido com um “pluralismo metodológico”. E, tratando-se de um delineamento também comparativo, cabe mencionar que esse pode ser abordado tanto quanti, como qualitativamente (BRYMAN, 2008). Na verdade, mesmo com alguns debates inférteis sobre valorização de uma abordagem em detrimento da outra, ambas as abordagens já se mostram bastante aceitas como complementares em diversas pesquisas (BRYMAN; BELL, 2003).

No caso da quantificação de categorias e subcategorias em análises de conteúdo com maior ênfase na abordagem qualitativa, Bengtsson (2016) explica que isso é possível – e comum – porque quase tudo pode ser contado em mensagens, tais como caracteres, palavras, parágrafos, conceitos entre outros. Isso é determinado pelo foco e fontes de dados do estudo, o que não é comumente realizado com outros métodos de pesquisa qualitativa (BENGTSSON, 2016).

Nesta pesquisa documental, todos os dados foram coletados por meio da leitura integral dos seis programas de governo, que totalizam 633 páginas. Assim como o tipo de documento selecionado foi o mesmo para as coligações encabeçadas pelo PT e pelo PSDB, os procedimentos de coleta, organização,

apresentação e análise dos dados também foram os mesmos para ambos os partidos políticos. Enfatiza-se que os discursos apreendidos englobaram apenas dos candidatos à presidência e seus respectivos partidos exclusivamente durante o período das eleições, materializados no *corpus* já mencionado e justificado.

Dois conceitos foram fundamentais para a formulação das variáveis e coleta dos dados, *issue salience* e *policy framing* (CHANEY, 2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2013e; 2013f; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d; 2014e; 2014f; 2014g; 2014h; 2015a; 2015b; 2015c; 2015d; 2015e). Aquele se refere ao nível de atenção de um partido político para um tema específico, e isso é constatado nas referências dadas em promessas eleitorais, sobretudo em termos numéricos; já o segundo conceito diz respeito ao conteúdo verbal expresso nas promessas. A proposta desse autor britânico em articular ambos os conceitos é aceita na operacionalização da pesquisa em questão. Entretanto, diferentemente de sua proposta para a quantificação de algumas promessas eleitorais com o auxílio do *software* N-Vivo 10, esta pesquisa recorreu ao suporte de um *software* da Microsoft que serviu de planilha para a organização manual dos dados e geração de gráficos, quadros e tabelas, conforme descrições das próximas subseções. A opção pela análise manual justifica-se em razão de que a análise automatizada perde o sentido quando o estudo é exploratório, “a técnica não é ainda definitiva [e] a unidade de codificação é grande (exemplo: **discurso ou artigo**) espacial ou temporal” (BARDIN, 2011, p. 175, grifo nosso).

Um elemento original deste procedimento metodológico é a união da transversalidade aos olhares comparativos e longitudinais que se propõem para a análise do *corpus*.

3.2.1 Objetivo específico 1

Teve-se como primeiro objetivo **a identificação e quantificação do número de temas e propostas por coligação política**, norteados pela questão que segue:

- Há avanços para o setor em termos quantitativos e qualitativos ao longo das campanhas?

Inicialmente, com vistas ao desvelamento exclusivo do *issue salience* em todos os documentos, duas variáveis foram estabelecidas: os temas prometidos para investimentos, a exemplo da saúde, educação, cultura, esporte etc.; e as

propostas lançadas para cada tema. Ambas foram identificadas por meio da leitura integral de cada programa de governo. No caso da identificação dos temas, o critério para a coleta foram os vocábulos referentes aos temas de forma explícita. Na sequência, foi conferido o número de propostas manualmente. Os dados foram organizados em uma planilha no computador e apresentados nominal e numericamente em gráficos.

Por meio dos resultados deste objetivo, visualizou-se, individualmente, o número de temas e propostas do PT e do PSDB, em cada campanha eleitoral. A partir da quantidade de propostas, foi apontada a relevância do turismo em relação aos demais temas. Além disso, abriu-se espaço tanto para os olhares críticos e transversais, quanto para a ampliação dos olhares comparativos que seguiram com os próximos objetivos.

3.2.2 Objetivo específico 2

Este objetivo visou a **categorização e análise do conteúdo de cada enunciado dedicado exclusivamente ou transversalmente ao turismo**. O seu norteamento foi dado pelas seguintes questões:

- O caráter transversal do turismo está explícito nas promessas?
- Houve avanços para o setor em termos quantitativos e qualitativos ao longo de cada campanha?

Uma proposta eleitoral é a promessa que carrega as intenções e o compromisso de um candidato e sua coligação, para a realização de ações em um setor específico da sociedade, caso seja eleito (MARI, 1997; 1998; 2006; CHARAUDEAU, 2014). Partindo da revisita a esse conceito, foram elaboradas, *a priori*, duas variáveis para o presente objetivo: as propostas eleitorais exclusivas para o turismo e as propostas transversais a outras áreas. Ambas foram identificadas durante a leitura integral do *corpus*, mas com ênfase nos textos que apresentaram, explicitamente, as propostas para o turismo. Foram selecionados quaisquer enunciados que continham referências ao objeto investigado, ou seja, vocábulos e conteúdos relacionados ao turismo e atividades afins, como eventos culturais, esportivos, de estudos, de negócios; infraestrutura de transporte de passageiros, como aeroportos, rodoviárias; meios de hospedagem; gastronomia entre outros. Assim, foi constatado que quando há promessas exclusivas para o

turismo, essas estão situadas no próprio tema “turismo”. Quanto àquelas entendidas como transversais, foram encontradas em diferentes seções ao longo do programa de governo. A transversalidade foi explicitamente percebida em referências diretas às parcerias entre ações conjuntas do MTur com outros ministérios. Contudo, foram identificadas duas possibilidades de propostas transversais: 1) o vocábulo “turismo” ou afins estão manifestos em outros temas (cultura, educação, esporte etc.), ou 2) vocábulos que indicam outros temas (cultura, educação etc.) e sugerem parcerias com a atividade turística estão inseridos na seção dedicada ao tema turismo.

Feito isso, os enunciados foram isolados por variável. Conforme mencionado nestes procedimentos metodológicos, a teoria e o problema foram responsáveis pela seleção e categorização dos dados (BAUER, 2002). O Quadro 8 sintetiza as variáveis para inferência, seus conceitos norteadores, as categorias previamente elaboradas e verbalizações:

Quadro 8 – Síntese para inferência e categorias de análise

Variáveis de inferência	Conceitos norteadores	Categorias	Verbalizações
Propostas eleitorais exclusivas para o turismo	A presença de termos que se aproximam e formam subáreas específicas (ex.: segmentação do mercado, promoção turística, qualificação profissional etc.)	1 – Subáreas de investimento na área do turismo	Enunciados dos documentos que comprovam os itens anteriores
Propostas transversais a outras áreas	A presença do vocábulo “turismo” ou afins em outros temas/pastas	2 – Propostas transversais para o turismo em outras pastas	Enunciados dos documentos que comprovam os itens anteriores
	A presença do vocábulo de áreas ou pastas ministeriais que são vinculadas ao turismo	3 – Propostas transversais para o turismo em sua própria pasta	Enunciados dos documentos que comprovam os itens anteriores

Fonte: elaboração própria (2017)

Em seguida, a contagem dessas propostas foi manual, com vistas a sua apresentação nominal e numérica em quadros. Os resultados são qualitativos –

policy framing, com a análise crítica dos conteúdos expostos em categorias; e quantitativos – *issue salience*, apresentados em números de promessas setoriais e transversais para o turismo. Assim sendo, a partir daquilo que é colocado pelos partidos como prioridade para o turismo, o objetivo em referência proporcionou dados para olhares críticos, longitudinais e comparativos.

3.2.3 Objetivo específico 3

O último objetivo específico foi **verificar semelhanças e diferenças entre as concepções de turismo de cada coligação**, e teve como questão norteadora a seguinte:

- De que forma as propostas de ambos os partidos políticos convergem e divergem entre si?

Foram retomadas as quatro variáveis citadas nos objetivos anteriores, o que permitiu a construção de tabelas e gráfico comparativos entre as coligações encabeçadas pelos dois partidos – PT e PSDB, buscando destacar o que permaneceu, o que não prosseguiu e o que surgiu entre as promessas ao longo das três campanhas. As principais contribuições teóricas deste estudo advirão do presente objetivo, uma vez que possibilitará o desenvolvimento de olhares críticos, concepções de turismo atribuídas pelos políticos; transversais, como o turismo se acerca aos demais setores na política; e comparativos, a postura de um mesmo partido em diferentes eleições e a postura dos dois partidos entre si.

Acrescenta-se que os resultados dos objetivos específicos 1 e 2 foram condensados em uma subseção para cada eleição, apresentando, individualmente, os dados referentes ao PT e ao PSDB e assim sucessivamente. Já o objetivo específico 3 ganhou uma subseção própria, intitulada “Análise comparativa e longitudinal”.

Resta esclarecer que, *a priori*, com base na literatura, foram estabelecidas as variáveis analíticas de propostas setoriais e transversais, com ênfase nas diferentes formas de intervenção do Estado no desenvolvimento do turismo, e de discussão – ideologias políticas. A categoria de análise “*stakeholders*”, por seu turno, emergiu após a leitura flutuante do *corpus* – primeira etapa da técnica da Análise de Conteúdo (GRANEHEIM; LUNDMAN, 2004; HSIEH; SHANNON, 2005; ELO; KYNGÄS, 2008; BARDIN, 2011; VERGARA, 2015; BENGTSSON, 2016), tendo sido

considerados como tais os parceiros para a execução das propostas. Esse processo foi amparado pela concepção de uma “análise de conteúdo cumulativa” (HSIEH; SHANNON, 2005), sendo também entendido na literatura como “grade mista”, ou seja, são pré-estabelecidas algumas categorias, mas o pesquisador mantém seu olhar flexível para o desvelamento de outras possibilidades (VERGARA, 2015).

Por fim, as categorias supracitadas foram teoricamente discutidas com base nas questões norteadoras, na literatura apresentada no Capítulo 2 e em alguns postulados da Análise Crítica do Discurso. É preferível a utilização do conceito de Estudos Críticos do Discurso (ECD), aqui, em razão de que “não são, como frequentemente se presume – especialmente nas ciências sociais –, um método de análise. [...] antes, [constituem] um domínio de práticas acadêmicas, uma transdisciplina distribuída por todas as ciências humanas e sociais” (VAN DIJK, 2012, p. 11). O analista que assume os ECD como fio condutor de seu trabalho, deve concentrar-se na “reprodução discursiva de abuso de poder e desigualdade social [...] isto é, nas formas de dominação que resultam em desigualdade e injustiça sociais” (VAN DIJK, 2012, p. 9-10). Por essa razão, parte da discussão dos dados, especificamente aquela referente às ideologias políticas, foi enriquecida com as ideias do estudioso crítico do discurso Teun van Dijk sobre estratégias de manipulação e polarização ideológica do discurso político, algo que foi constatado nos programas de governo assinados por todas as coligações aqui analisadas e que incluiu o turismo.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa documental. A análise concentra-se nos enunciados verbais dos programas de governo das seis coligações publicados nas eleições de 2006, 2010 e 2014. Cada coligação partidária é analisada individualmente e, posteriormente, de forma comparativa e longitudinal. O capítulo encerra-se com a discussão dos dados baseada nos conceitos teóricos e no contexto histórico da pesquisa.

4.1 CAMPANHA ELEITORAL DE 2006

4.1.1 Coligação “A Força do Povo”

Nessa campanha, Luís Inácio Lula da Silva recandidatou-se à Presidência da República, apoiado pelo candidato a vice José Alencar. A coligação foi formada pelos partidos do PT, Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Republicano Brasileiro (PRB) e apresentou um programa de governo com 38 temas compostos por propostas em diferentes números (Gráfico 1).

O turismo é apresentado como um tema setorial, mas com pouca representatividade numérica – duas propostas, dividindo a última posição ao lado dos temas “Aqüicultura e Pesca”, “Mineração” e “Regiões Metropolitanas”. Logo, em termos quantitativos, o turismo não é tido como uma das prioridades para investimentos, embora o discurso dessa coligação afirme o contrário: “O turismo continuará a ser um dos setores prioritários da agenda do desenvolvimento, por sua alta capacidade de geração de empregos, divisas e de incentivo ao desenvolvimento regional do país.” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 11). Dessa forma, constata-se uma incoerência entre a justificativa dada ao turismo – benefícios majoritariamente econômicos – e a pouca representatividade desse setor no documento norteador das políticas dos partidos coligados. Como o turismo poderia ser “uma das prioridades para investimentos” se o conteúdo do programa não o revela como tal?

Gráfico 1 – Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “A Força do Povo”

Fonte: Dados da pesquisa com base no programa de governo da coligação (2017)

*A explicitação dos números entre parênteses indica relação direta ou indireta com o turismo

A transversalidade do turismo é vista apenas do ponto de vista dos transportes e, ainda, apenas o modal aéreo, conforme evidenciado no Quadro 9. A proposta transversal a esse setor menciona apenas a relação do turismo com os aeroportos, silenciando a relevância dos portos, das ferrovias e de outros modais. Os portos, por sinal, são direcionados para o transporte de cargas.

Quadro 9 – Propostas setoriais e transversais da Coligação “A Força do Povo”

Proposta	Quantidade / Área transversal	Papel do Estado	“Stakeholders”	Evidência
Transversal	1 – Transporte	Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Expandir a infra-estrutura aeroportuária: continuidade das obras de ampliação dos principais aeroportos brasileiros, dando-lhes maior capacidade, segurança e eficiência no que se refere ao transporte de cargas e passageiros, especialmente no suporte ao turismo.”
Setorial	2	Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Prosseguir na estratégia de aumentar e diversificar os produtos turísticos de qualidade, contemplando e respeitando a diversidade cultural, os recursos naturais e as diferenças regionais do país.”
		Promoção turística	Não identificado explicitamente	“Consolidar a imagem de um país moderno, diversificado, hospitaleiro e competitivo internacionalmente, valorizando a Marca Brasil e buscando aumentar a inserção do país no mercado turístico internacional.”

Fonte: elaboração própria com base no programa de governo da coligação (2017)

Em comum, transversalidade e setorialidade necessitam, nesse programa de governo, da identificação dos possíveis *stakeholders* envolvidos no cumprimento das promessas. O papel do Estado para o desenvolvimento do turismo fica claro – infraestrutura aeroportuária, segmentação do mercado e promoção turística –, mas não se sabe como e com quem esses investimentos seriam viabilizados, o que enfraquece o aspecto qualitativo do tema “Turismo”. Essa observação é feita porque o fato de o turismo estar situado como um tema setorial, fica subentendido que o MTur seria o responsável pela execução das duas propostas setoriais e, no caso daquela transversal estar situada no tema “Transportes”, acredita-se que seria o Ministério dos Transportes. Portanto, o turismo situa-se em promessas eleitorais marcadas por um caráter mais especulativo do que detalhista.

4.1.2 Coligação “Por um Brasil Decente”

Essa coligação formou-se pelo PSDB, Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Popular Socialista (PPS). O candidato à Presidência da República foi Geraldo Alckmin (PSDB) e o vice, José Jorge (PFL). O plano de governo apresentado continha 170 páginas, 31 temas e centenas de propostas.

O destaque desse documento é a prioridade numérica de promessas voltadas às regiões Nordeste (50) e Norte (45), ocupando respectivamente a primeira e segunda posição, à frente, inclusive, do tema “Saúde” (43). O turismo, por seu turno, recebeu 24 propostas, situando-se no 8º lugar (Gráfico 2). Além dessas propostas setoriais, o documento lança mão da transversalidade para vários temas, dentre eles o turismo. No entanto, as promessas setoriais assumem mais relevância para os temas do programa de governo em análise.

Algumas referências ao turismo são encontradas no texto mesmo quando não se trata de propostas. Um exemplo disso é um trecho que tece elogios implícitos a algumas realizações no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso: “A criação do Ministério do Esporte [...] trouxe uma série de avanços para o setor, tais como: o Programa Esporte na Escola, em parceria dos Ministérios da Educação e Esporte e Turismo [...] os Ministérios da Defesa e do Esporte e Turismo lançaram o Programa Forças no Esporte (Esporte Solidário em instalações militares).” (COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE, 2006, p. 42).

Gráfico 2 – Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “Por um Brasil Decente”

Fonte: Dados da pesquisa com base no programa de governo da coligação (2017)

*A explicitação dos números entre parênteses indica relação direta ou indireta com o turismo

O conteúdo verbal das promessas transversais e setoriais para o turismo está compilado no Quadro 10. Verifica-se que, mesmo o turismo sendo justificado por seus benefícios sobremaneira econômicos para essa coligação, a transversalidade foi proposta nos temas de “Cultura” e “Esporte”.

Quadro 10 – Propostas setoriais e transversais da Coligação “Por um Brasil Decente”

Proposta	Quantidade / Área transversal	Papel do Estado	“Stakeholders”	Evidência
Transversal	2 – Cultura	Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente Ministério da Cultura	“Promover campanhas de incentivo ao turismo cultural.” “Atuar, em coordenação com o Ministério da Cultura, para a formatação de produtos turísticos baseados em nosso patrimônio cultural.”
	2 – Esporte e Lazer	Captação de eventos Segmentação e regulamentação do mercado	Ministério do Esporte e Comitês Esportivos Ministério do Esporte	“Captar eventos esportivos internacionais com apoio do COB, CPB e das Confederações, e em parceria com o Ministério do Turismo.” “Regulamentar e promover esportes da natureza, esporte de aventura; eco-esporte e esportes radicais, em parceria com o Ministério do Turismo.”
Setorial		Não identificado explicitamente	Gestão dos municípios	“Promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios turísticos.”
		Planejamento turístico	Gestão de estados e municípios	“Apoiar estados, municípios e regiões turísticas no planejamento turístico e no ordenamento territorial.”
		Estímulo	Participantes de conselhos de turismo em escalas local, estadual e regional	“Fortalecer os Conselhos de Turismo regionais, estaduais e municipais.”
		Planejamento turístico	Gestão de áreas protegidas nacionais, estaduais e municipais	“Desenvolver e implementar modelos de gestão para os parques e florestas nacionais, estaduais e municipais, de forma a permitir o uso sustentável para o turismo.”

		Regulamentação do mercado	Empresas	“Regular a implantação de empreendimentos turísticos e de lazer nas ilhas fluviais, rios, lagos e represas não consideradas de proteção.”
		Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Promover a melhoria da infra-estrutura básica e a retomada imediata dos Programas de Obras de Infra-Estrutura Múltipla em regiões turísticas.”
		Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Incentivar a captação de recursos nacionais e internacionais para a infra-estrutura turística.”
		Qualificação de recursos humanos	Não identificado explicitamente	“Promover um amplo programa de capacitação para o turismo e atividades correlatas.”
		Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Melhorar os portos marítimos e fluviais, as rodovias e os aeroportos.”
		Facilitação de ingresso ao país	Não identificado explicitamente	“Abrir a fronteira norte do turismo, em Belém e Manaus, contemplando, respectivamente, a Amazônia Oriental e a Amazônia Ocidental.”
		Incentivo aos investimentos	Não identificado explicitamente	“Incentivar a criação de <i>hub</i> aéreo (centro de conexões) na região nordeste, ligando os destinos turísticos nordestinos mais diretamente aos mercados emissores.”
		Promoção turística	Representações diplomáticas do Brasil	“Implantar Centros de Promoção Turística, em articulação com as representações diplomáticas brasileiras nos principais países emissores.”
		Facilitação de ingresso ao país	Não identificado explicitamente	“Facilitar os procedimentos de ingresso e admissão de turistas estrangeiros em nosso País.”
		Legislação turística	Congresso Nacional	“Articular junto ao Congresso Nacional a aprovação da Lei Geral do Turismo.”

	Segurança pública	Profissionais da segurança pública	“Apoiar o incremento dos investimentos institucionais em segurança pública voltados para o atendimento ao turista.”
	Qualificação de recursos humanos	SENAC	“Estabelecer parceria com o SENAC para levar treinamento em turismo diretamente aos municípios do interior do Brasil.”
	Incentivo ao turismo social	Não identificado explicitamente	“Facultar a parcelas crescentes da população brasileira o acesso ao turismo interno.”
	Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Montar um calendário de eventos de comercialização de produtos turísticos, integrado com o calendário cultural.”
	Incentivo aos investimentos	Não identificado explicitamente	“Fortalecer os programas de incentivos para a atração de investimentos em turismo”
	Financiamento	Não identificado explicitamente	“Disponibilizar linhas de crédito de longo prazo e com juros razoáveis para investimentos no setor”
	Incentivo aos investimentos	Não identificado explicitamente	“Elaborar plano de captação de investidores com a identificação das potencialidades de investimentos em cada região turística brasileira”
	Parcerias público-privadas	Entidades públicas e privadas internacionais (natureza não identificada na proposta)	“Buscar parceria e captação de recursos com entidades públicas e privadas internacionais”
	Parcerias público-privadas	Governos e empresas	“Fortalecer as Parcerias Público-Privadas no Desenvolvimento do Turismo”

Fonte: elaboração própria com base no programa de governo da coligação (2017)

Apesar de a coligação em análise ter apresentado um número de propostas equivalente ao tema “Inovação Tecnológica” e próximo ao “Comércio Exterior”, verificam-se alguns conteúdos vagos, sem detalhes, deixando margem para diversas interpretações dos seus interlocutores. Excertos como “promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios turísticos”, “apoiar estados, municípios e regiões turísticas no planejamento turístico e no ordenamento territorial”, “fortalecer os Conselhos de Turismo regionais, estaduais e municipais” e “fortalecer as parcerias público-privadas no desenvolvimento do turismo” evidenciam ideias generalistas.

A promessa de desenvolver o turismo de forma sustentável, por exemplo, carece de sentido quando não se apontam os caminhos pretendidos. Ou seja, de que forma a coligação pretendia “promover o desenvolvimento local sustentável [...]”? Ao se mencionar o termo “desenvolvimento sustentável”, estão aí inseridas as dimensões cultural, ecológica, econômica, social e política? Qual seria, também, o tipo de apoio prometido pela coligação se, caso eleita, a ser oferecido aos “estados, municípios e regiões turísticas” para o seu planejamento? Trata-se de apoio financeiro, à legislação, à regulamentação do mercado? Igualmente podem ser questionados quais e como seriam as “parcerias público-privadas”. Seriam para a gestão de portos e/ou aeroportos, de áreas protegidas, da promoção de destinos turísticos no Brasil e/ou no exterior?

Não fica igualmente clara uma proposta explicitamente transversal ao tema “trabalho e emprego”, cujo enunciado afirma que a coligação investiria

[...] em turismo. Eficientemente organizado, o turismo oferece oportunidades de trabalho para uma imensidão de profissionais, desde os trabalhadores que constroem a infra-estrutura hoteleira até os que trabalham permanentemente para bem atender os visitantes estrangeiros e os turistas nacionais. É vergonhoso saber que o Brasil recebe anualmente quase o mesmo número de turistas estrangeiros que são recebidos por pequenas nações da América Latina com belezas naturais escassas. (COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE, 2006, p. 48)

A citação não esclarece qual seria o tipo de intervenção do Estado para que o turismo fosse “eficientemente organizado”, conforme as palavras utilizadas na primeira linha do enunciado. Tampouco se identificam quais seriam os *stakeholders* corresponsáveis pela execução da proposta, nem de que forma o Ministério do Trabalho e Emprego, implicitamente sugerido como parceiro do MTur, atuaria em

prol dos investimentos na atividade turística. Logo, essa transversalidade também carece de sentido.

Além dessas questões, constata-se a complementaridade, quase em tom de repetição, de algumas promessas, conforme seguem: “promover campanhas de incentivo ao turismo cultural” e “atuar, em coordenação com o Ministério da Cultura, para a formatação de produtos turísticos baseados em nosso patrimônio cultural”. Ambos os exemplos referem-se à sugestão de transversalidade com a pasta da Cultura, o que deixa margem para o questionamento sobre a fragmentação de um conteúdo comum – investimento no segmento do turismo cultural, em prejuízo do fortalecimento de uma ideia que poderia ser representada por uma única promessa eleitoral.

No mesmo contexto do que aqui se denomina “complementaridade quase em tom de repetição”, essa coligação lançou mão das seguintes promessas: “buscar parceria e captação de recursos com entidades públicas e privadas internacionais” e “fortalecer as parcerias público-privadas no desenvolvimento do turismo”. Entende-se que a busca e a captação de recursos com tais entidades já configurar-se-iam como um fortalecimento às ditas parcerias, porque o texto não aponta outra possibilidade, mesmo que elas existam.

Em outro tema, intitulado “Novo Norte”, o turismo é visto como uma “indústria” a ser consolidada nessa região do país, sobretudo por meio do “eco-turismo, face ao potencial da região”, segundo as próprias palavras do documento. O texto segue com a promessa de “ampliação e modernização de terminais de passageiros nos portos e aeroportos” (COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE, 2006, p. 118). No entanto, apesar de o leitor possivelmente seguir contabilizando essas propostas, as páginas dedicadas exclusivamente ao tema do turismo apresentam as mesmas ideias: “Regulamentar e promover esportes da natureza, esporte de aventura; eco-esporte e esportes radicais” e “Melhorar os portos marítimos e fluviais, as rodovias e os aeroportos”. Nota-se a prioridade dada pela Coligação “Por um Brasil Decente” ao aspecto quantitativo do tema turismo em detrimento da riqueza de detalhes exigida pelo qualitativo.

4.2 CAMPANHA ELEITORAL DE 2010

4.2.1 Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”

A eleição de 2010, que teve Dilma Rousseff (PT) como candidata à presidência e Michel Temer (PMDB), vice-presidente, apresentou um programa de governo com 19 páginas⁸. Tal documento não apresenta nenhuma proposta nem faz referência ao turismo. Porém, encontra-se uma proposta no documento provisório que lança diretrizes para o programa com 16 temas (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “Para o Brasil Seguir Mudando”

Fonte: dados da pesquisa com base no programa de governo da coligação (2017)

*A explicitação do número entre parênteses indica relação direta ou indireta com o turismo

⁸ Coligação “Para o Brasil seguir mudando” (PT, PMDB, PCdoB, Partido da República (PR), Partido Democrático Trabalhista (PDT), PRB, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Trabalhista Nacional (PTN)). Informações disponíveis no Programa de Governo Dilma Rousseff 2011-2014.

Nesse outro documento, o turismo está no tema “Desenvolvimento Agrícola, Industrial e Comercial”, no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e 2, cujos resultados esperados, segundo o texto em referência, foram tornar a economia do país mais competitiva e proporcionar melhoria nas condições de vida dos cidadãos brasileiros. Tem-se a promessa de que o governo Dilma promoveria a “ampliação de portos e aeroportos, para atender às exportações e, sobretudo, aos desafios da realização da Copa do Mundo de Futebol e dos jogos Olímpicos e do crescimento exponencial do turismo nacional e internacional” (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 7). Essa é uma sugestão de proposta transversal para o turismo, com ênfase na infraestrutura de transportes. Porém, não são identificados os *stakeholders* nem a possível atuação do MTur para a tomada dessa ação. Nota-se que o turismo distancia-se de qualquer prioridade para investimentos dessa coligação.

4.2.2 Coligação “O Brasil Pode Mais”

Essa coligação, encabeçada pelo PSDB, teve José Serra como presidenciável e Indio da Costa (Democratas – DEM) como candidato a vice. Os partidos coligados – PSDB, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Popular Socialista (PPS), (DEM), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Trabalhista do Brasil (PT do B) – apresentaram um programa de governo com 280 páginas. Nesse documento, foram apresentados 20 temas amplos, contemplando 118 prioridades e centenas de propostas. Cada subtema é introduzido por sua situação, em forma de críticas explícitas ao então mandato do partido adversário – PT – e segue com as promessas, intituladas “ações”. O turismo é um dos temas exclusivos, justificado sobremaneira por seus benefícios econômicos no mundo, com dados da OMT sobre receitas e fluxos turísticos, sendo a gestão do governo petista criticada pelos números aquém de sua potencialidade.

Nesse documento, foram dedicadas 38 propostas setoriais para o turismo, situando o tema em questão na mesma posição quantitativa do “Meio Ambiente” (39) e das “Políticas Regionais” (37). Esse número está aquém daqueles lançados à “Cidadania, Justiça e Igualdade” (87) e “Saúde” (82). Contudo, a posição do turismo supera, acima do dobro do número de promessas, temas tradicionais como “Cultura” (15) e “Ciência, Tecnologia e Inovação” (12) (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “O Brasil Pode Mais”

Fonte: Dados da pesquisa com base no programa de governo da coligação (2017)

*A explicitação dos números entre parênteses indica relação direta ou indireta com o turismo

O turismo é visto como um tema setorial, em maior frequência; e transversal, em menor. No entanto, nem todas as referências feitas a essa atividade se enquadram como proposta eleitoral. Um exemplo disso é o seguinte trecho que inclui a gastronomia e o turismo no rol das economias criativas:

Mais recentemente, já na era das economias criativas, destaca-se o papel do capital intelectual, destacando a criatividade como geração de valor, nas atividades da música, dança, artes, literatura, teatro, cinema, artesanato, moda, design e as novas indústrias digitais. Em um sentido mais amplo, também aparecem a gastronomia e o turismo. As chamadas Cidades Criativas investem modernamente na qualificação e no financiamento dessa nova economia, capaz de gerar muitos e bons empregos. O incentivo às atividades culturais desenvolve talentos humanos e descobre importantes potencialidades nos municípios. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 64).

As promessas para o turismo foram direcionadas, também, a alguns estados brasileiros, sobretudo, da região Nordeste, incluídas no tema “Políticas Regionais”. Para essa região, foi proposto, por exemplo, “incentivar o turismo como importante instrumento de geração de emprego e renda” (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 171).

Alguns estados que receberam também atenção por meio do turismo foram:

PRIORIDADES ESTADUAIS

2. AGENDA ALAGOAS/BRASIL

Prioridade 4. Aeroporto de Maragogi/Terminal Costa Dourada

O futuro aeroporto será a porta de entrada para a Costa Dourada Alagoana, alavancando o turismo na região, com previsão de atender a 150 mil passageiros/ano; aguarda licenciamento ambiental. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 238)

3. AGENDA AMAPÁ/BRASIL

Prioridade 3. Ecoturismo

O Amapá se destaca como Estado amazônico de cobertura florestal mais bem preservada do país, com grande diversidade de ecossistemas. O ecoturismo é uma boa aposta para incentivar o desenvolvimento regional sustentável. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 240)

5. AGENDA BAHIA/BRASIL

Prioridade 7. Aeroportos

O aeroporto de Salvador precisa ser ampliado na pista e no Terminal de Passageiros para atender à demanda da Copa da FIFA; a reforma do aeroporto de Barreiras é indispensável para o desenvolvimento do Oeste baiano. No Sudoeste da baiano, construir novos aeroportos em Vitória da Conquista, Ilhéus (região cacauzeira e turismo) e Porto Seguro (turismo nacional e internacional). (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 240)

Prioridade 10. Programa “Cacau da Bahia”

Para fortalecer o setor cacauzeiro da Bahia se necessitam investimentos na duplicação de 40 km da rodovia Ilhéus-Itabuna, em pesquisas e financiamento para renovação das lavouras de cacau, e em ações de desenvolvimento regional voltadas à sustentabilidade e ao turismo. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 244)

12. AGENDA MATO GROSSO DO SUL/BRASIL

Prioridade 3. Programa Turístico Pantanal

O Pantanal é um ecossistema com muita biodiversidade e altamente ameaçado. Tornam-se urgentes medidas que o protejam e permitam o desenvolvimento econômico sustentável da região, em especial, ligadas ao Turismo e à Agricultura. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 254)

18. AGENDA PIAUÍ/BRASIL

Prioridade 6. Porto de Luiz Correia

Conclusão das obras, com equipamentos para operação do Porto, servindo de apoio à pesca e ao turismo. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 265)

20. AGENDA RIO GRANDE DO NORTE/BRASIL

Prioridade 1. Aeroporto de São Gonçalo do Amarante

Um dos maiores do país em potencial de movimentação de cargas, falta ainda construir o Terminal de Passageiros e a estrutura turística a ele associada.

Prioridade 4. Melhorias na Malha Rodoviária

As rodovias federais no estado (BR-101, BR-226 e BR-304) precisam de melhorias, com reflexos positivos no turismo e comércio regional. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 269)

Ao direcionar seu olhar para diferentes estados brasileiros, a presente coligação demonstra preocupar-se com a diversidade regional do País, oferecendo diferentes prioridades para cada local. Entretanto, não são esclarecidas as fontes de recursos para tais investimentos. Tampouco são informados os responsáveis pela execução das ações.

As demais propostas, analisadas no Quadro 11, também carecem de detalhes. Em alguns casos, o conteúdo é repetido por ter sido apresentado, mas com outras palavras, em outros temas, ditos transversais. Embora o turismo esteja colocado à frente de temas como “Cultura”, observa-se que muitas propostas são pouco precisas, causando a impressão de que números são superiores ao conteúdo verbal.

Quadro 11 – Propostas setoriais e transversais da Coligação “O Brasil Pode Mais”

Proposta	Quantidade / Área transversal	Papel do Estado	“Stakeholders”	Evidência
Transversal	1 – Cidadania, justiça e igualdade (igualdade de gênero)	Combate ao turismo sexual de mulheres	Não identificado explicitamente	“Apoiar todas as iniciativas que visem a combater o tráfico, a exploração e o turismo sexual de mulheres”
	8 – Esporte	Coordenação	Não identificado explicitamente	“Garantir o Pleno Desenvolvimento da Copa FIFA 2014, consolidando as melhorias urbanas e sociais deles decorrentes”
		Infraestrutura	Não identificado explicitamente	“Executar obras de melhoria e ampliação em todos os aeroportos das cidades sedes da Copa 2014, sobretudo aquelas relacionadas à ampliação das pistas de pouso e decolagem (para aviões de grande porte) e aos terminais de passageiros”
		Infraestrutura	Não identificado explicitamente	“Construir novos modais de carga nos aeroportos de Curitiba, Cuiabá, Manaus e Recife”
		Infraestrutura	Não identificado explicitamente	“Executar obras de saneamento básico nas Regiões Metropolitanas, em especial no Rio de Janeiro, Manaus, Recife, Salvador, Fortaleza e São Paulo”
		Incentivo a investimentos	Não identificado explicitamente	“Promover a ampliação e adequação do parque Hoteleiro nas cidades sede da Copa 2014, insuficiente para o atendimento do número de turistas esperado para os jogos”
			Não identificado explicitamente	“Criar um sistema de informações e orientações ao turista, multilíngue, e disseminar a sua implantação nos serviços públicos e privados, nacionalmente, com foco inicial na Copa 2014”

		Qualificação de recursos humanos	Não identificado explicitamente	“Desenvolver um programa de capacitação dos jovens para recepção de turistas na Copa 2014 e estimular a capacitação da mão-de-obra, em especial de idiomas”
			Não identificado explicitamente	“Executar medidas urgentes de Segurança Pública capazes de garantir a tranquilidade e a paz durante os jogos, com permanência duradoura após o fim dos mesmos, sobretudo no Rio de Janeiro, Recife, Natal, São Paulo e Salvador”
	7 – Meio Ambiente	Planejamento turístico	Sociedade civil e comunidades tradicionais	“Fomentar o ecoturismo de unidades, envolvendo a sociedade civil e comunidades tradicionais do entorno em sua gestão, gerando emprego e renda”
			Não identificado explicitamente	“Elaborar e implementar planos de manejo das unidades de conservação”
			Não identificado explicitamente	“Instituir os Conselhos Consultivos das unidades de conservação”
			Não identificado explicitamente	“Ampliar a fiscalização das unidades de conservação”
			Sociedade civil	“Fomentar a cogestão e a parceria com entidades da sociedade civil na gestão das unidades”
			Não identificado explicitamente	“Estimular unidades de conservação de uso sustentável, tais como reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural”
		Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Fomentar novas formas de promoção do ecoturismo que não se restrinjam apenas as áreas protegidas, mas também turismo de aventura, turismo geológico, balonismo, camping, entre outros”

Setorial		Não identificado explicitamente	Não identificado explicitamente	“Promover o desenvolvimento sustentável da atividade turística no Brasil”
		Não identificado explicitamente	Não identificado explicitamente	“Elevar a participação da renda gerada pelo turismo no PIB brasileiro”
		Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Garantir o uso responsável dos recursos naturais, o respeito à produção cultural, a inserção da população residente no processo e a competitividade mercadológica dos produtos turísticos brasileiros”
		Não identificado explicitamente	Não identificado explicitamente	“Ampliar o número de visitantes estrangeiros no país e elevar o patamar da receita turística e ter o turismo como grande produto de exportação com mais turistas sendo importados”
		Não identificado explicitamente	Não identificado explicitamente	“Ampliar o número de brasileiros que realizam viagens dentro do país, aumentando as receitas advindas do turismo nas economias locais”
		Não identificado explicitamente	Não identificado explicitamente	“Promover a melhoria da qualidade de vida da população e acompanhar esse processo utilizando indicadores como o incremento dos postos de trabalho e renda e as condições de acesso aos bens e serviços públicos”
		Planejamento turístico	Gestão dos municípios	“Estimular e apoiar o aperfeiçoamento das gestões municipais, com a finalidade de tornar mais eficaz o gerenciamento dos fluxos de turismo, da infraestrutura e dos serviços públicos e de ampliar as receitas públicas, beneficiando a população residente e os turistas”

		Planejamento turístico	Gestão de estados e municípios	“Implementar e coordenar o planejamento, a gestão estratégica e o monitoramento da atividade turística nas Regiões Turísticas já definidas e em outras que venham a ser definidas, procurando envolver nesse esforço os gestores estaduais e municipais e os agentes da cadeia produtiva do turismo”
		Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Definir mecanismos de proteção do patrimônio natural, induzindo e disciplinando o aproveitamento turístico sustentável destes recursos”
		Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Proteger e preservar o patrimônio histórico-cultural, seja restaurando os sítios e monumentos históricos, seja estimulando o desenvolvimento de sistemas de proteção dos bens imateriais – os “saberes e fazeres” do povo”
		Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Apoiar a contínua produção cultural, visando fortalecer as identidades regionais e, assim, por consequência, fortalecer a marca cultural Brasil, como o país da diversidade, da confluência e da tolerância”
		Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Fortalecer as identidades regionais e a marca cultural e promover a formatação, a diferenciação, e a comercialização de produtos turísticos para segmentos diferenciados no mercado (Lazer, Negócios, Eventos, Estudos, Saúde, Compras, outros)”
		Incentivo às ações transversais	Pastas de diferentes setores do governo	“Integrar as políticas públicas de turismo a outras políticas setoriais – ambiental, fiscal, de transportes, trabalho, políticas sociais, entre outras, levando em conta a sua característica de atividade transversal”
		Infraestrutura básica	Não identificado explicitamente	“Implantar e articular a melhoria da infraestrutura social e dos serviços públicos como saúde, educação, habitação, saneamento básico, coleta e disposição final dos resíduos sólidos, transportes, energia elétrica,

				telefonia e segurança – nas áreas de interesse turístico”
		Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Promover a modernização e atualização tecnológica além da ampliação e construção de novos aeroportos, de modo a solucionar o déficit entre oferta e demanda da aviação brasileira e evitar contratempos nas viagens aéreas no país”
		Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Fomentar a aviação intraregional, especialmente no Norte e Nordeste”
		Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Implantar o sistema de transporte hidroviário no Brasil, de modo a atender às demandas turísticas, além da criação de estações de passageiros nos portos e a implantação de pontos de atracação em áreas turísticas”
		Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Estimular a diversificação produtiva das economias regionais para atender a novas demandas geradas pelo desenvolvimento turístico”
		Infraestrutura turística	Governos estaduais	“Articular melhorias e ampliação da malha rodoviária que integra e dar acesso às áreas turísticas sempre em parceria com os governos estaduais”
		Planejamento turístico	Gestão de municípios e estados	“Apoiar de maneira proativa as Secretarias e entidades governamentais de turismo, cultura e meio ambiente dos Estados e Municípios”
		Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Incentivar, elaborar e garantir a implementação de ferramentas de gestão, a exemplo de Planos Estratégicos Diretores Nacionais”

		Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Apoiar mecanismos que contribuam para o fortalecimento da identidade regional”
		Planejamento turístico	Não identificado explicitamente	“Promover a educação para o turismo com campanhas de conscientização da população brasileira sobre a importância econômica e social do turismo”
		Qualificação de recursos humanos	Empreendedores	“Melhorar a qualidade dos serviços prestados, investindo na formação e especialização da mão-de-obra direta e indireta vinculada a atividades turísticas, envolvendo também os empreendedores turísticos nesse processo”
		Qualificação de recursos humanos, empreendedorismo e financiamento	Não identificado explicitamente	“Fomentar o empreendedorismo comunitário, oferecendo às populações dos núcleos receptores treinamento, linhas de crédito e orientação sobre oportunidades de investimentos em negócios relacionados ao turismo”
		Financiamento	Não identificado explicitamente	“Propiciar linhas de crédito para pequenos investidores, em especial com incentivos para empreendimentos em hotelaria nas cidades do interior”
		Qualificação de recursos humanos	Não identificado explicitamente	“Apoiar iniciativas de formação e capacitação de mão de obra para atender aos segmentos de turismo de alto padrão e nichos de mercado específicos, criando novas oportunidades de emprego para as populações locais”
		Planejamento turístico	Universidades e organizações não-governamentais	“Aprofundar parcerias com Universidades e Organizações Não-Governamentais, visando à conservação e à educação ambiental”
		Formação cidadã	Redes de ensino fundamental e médio dos municípios turísticos	“Estimular parcerias com as redes de ensino fundamental e médio dos municípios turísticos, com o objetivo de inserir o tema turismo no conteúdo dos currículos da educação formal”

		Marketing turístico	Todos os agentes do turismo (ideia generalizadora)	“Fortalecer a marca Brasil e sua proposta de valor com a participação de todos os agentes do turismo fixando-a definitivamente na mente do consumidor”
		Promoção turística	Não identificado explicitamente	“Desenvolver estratégias de promoção do país e da sua marca visando à atração de novos visitantes, aumentando o fluxo e incrementando a receita turística, de modo a dar prioridade às motivações de viagem para o Brasil”
		Promoção turística	Não identificado explicitamente	“Fomentar programas de marketing que promovam os grandes destinos diferenciados do país, exaltando sua autenticidade, diversidade, qualidade de suas atrações turísticas – paisagens únicas, patrimônio histórico-cultural, artesanato rico e diversificado – serviços ofertados – hotéis e pousadas de charme com infraestrutura de SPA's, restaurantes de padrão internacional, entre outros”
		Promoção turística	Não identificado explicitamente	“Desenvolver através dos programas de marketing que promoverão os atrativos citados acima, a abordagem voltada para o turismo de experiências, fazendo do Brasil, um país cheio de possibilidades de criar emoções nos visitantes”
		Regulamentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Implantar, organizar e qualificar um sistema de hotelaria econômica, por meio da disseminação do <i>bed and breakfast</i> , <i>pool</i> de pousadas, camping, albergues da juventude e equipamentos sociais”

		Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Promover a produção cultural como um excelente produto turístico”
		Pesquisa e planejamento de mercado	Não identificado explicitamente	“Produção de indicadores, dados estatísticos, pesquisas e estudos sobre o mercado de turismo e seus desdobramentos na economia brasileira, visando formar um grande banco de dados nacional, capaz de mapear o turismo no país, sendo essas informações acessíveis a toda a população”
		Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Promover o turismo religioso”
		Qualificação de recursos humanos	Não identificado explicitamente	“Fomentar a instituição de escolas de tecnologia e cursos técnicos de turismo, eventos, gastronomia, hospitalidade, hotelaria e correlatos.”

Fonte: elaboração própria com base no programa de governo da coligação (2017)

4.3 CAMPANHA ELEITORAL DE 2014

4.3.1 Coligação “Com a Força do Povo”

No ano de 2014, Dilma Rousseff recandidatou-se a presidência ao lado de Michel Temer e da Coligação “Com a força do povo” (PT, PMDB, PR, PRB, Partido Republicano da Ordem Social (PROS), PDT, PCdoB, PP e Partido Social Democrático (PSD)). Conforme a apresentação de seu programa de governo, que apresentou 40 páginas, “essas são as linhas gerais [...] que a candidata Dilma Rousseff e o Partido dos Trabalhadores (PT) propõem para debate, num processo de ampla consulta aos movimentos sociais e aos partidos aliados. Um trabalho que será aprofundado por meio de grupos temáticos”. As principais propostas encontravam-se num endereço eletrônico⁹ criado à época da campanha da presidenciável e foram divididas em nove, a saber: “busca ativa contra a miséria”, “luta contra o racismo”, “futuro para a juventude”, “empregos para os jovens”, “educação para o futuro”, “saúde sem filas”, “pequenos municípios”, “mulheres” e “LGBT governo novo, ideias novas”.

O turismo aparece na página 37 desse documento, mas não se trata de uma proposta:

A organização e a realização da Copa do Mundo demonstram que o Brasil está preparado para sediar grandes eventos esportivos, culturais, de integração econômica, ou qualquer outra atividade de mobilização internacional. A Copa das Copas antecipou investimentos urbanos, modernizou nossa infraestrutura esportiva, gerou investimentos em aeroportos e receptivos para o turismo. A realização da Copa do Mundo no Brasil é a vitória política de um país que tem vencido a crise econômica internacional com geração de empregos e distribuição de renda, é a vitória de um país que hoje é respeitado internacionalmente, é vitória da confiança na capacidade do povo brasileiro e a derrota do pessimismo. Em 2016, sediaremos as Olimpíadas, evento que fará com que, mais uma vez, os olhos do Mundo se voltem para o Brasil. (COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO, 2014, p. 37).

O programa exalta tanto o sucesso da Copa do Mundo, considerada “A Copa das Copas”, em seus termos, quanto as conquistas para o turismo receptivo advindas dos investimentos realizados ao longo da gestão da presidente Dilma.

⁹ As propostas mencionadas estavam disponíveis para *download* através do *website* <http://www.dilma.com.br/propostas/>, porém, atualmente hospeda outras informações diferentes daquelas apresentadas na eleição de 2014.

Verifica-se a força econômica do turismo junto a um megaevento esportivo. Entretanto, o fenômeno em referência foi completamente olvidado em termos de propostas, tanto setorial quanto transversalmente, o que permite inferir que os benefícios do turismo, até mesmo os econômicos já reconhecidos em outros momentos, estiveram longe das prioridades políticas dessa coligação.

4.3.2 Coligação “Muda Brasil”

Aécio Neves, candidato à Presidência da República e Aloysio Nunes, candidato a vice-presidente, ambos pelo PSDB, formaram essa coligação com o PMN, SD, DEM, PEN, PTN, PTB, PTC e PT DO B.

O programa de governo da Coligação “Muda Brasil”, intitulado “Brasil: Novo Jeito de Governar”, não lança nenhuma proposta ao turismo; faz apenas uma referência à atividade turística, incluindo-a como um dos setores da economia criativa, conforme lê-se no seguinte excerto:

Setores como publicidade, arquitetura, mercado de arte, artesanato, moda, design, cinema, games, artes cênicas, editoração, mídias de entretenimento são áreas de enorme potencial, conectadas diretamente a outras como **turismo, hotelaria, museus, gastronomia**, espaços de arte etc. Esse conjunto de setores forma uma indústria vigorosa, geradora de empregos e renda, e que movimenta uma parcela significativa do PIB nacional, ainda não dimensionada adequadamente. (COLIGAÇÃO MUDA BRASIL, 2014, p. 51, grifo nosso)

O documento “Diretrizes Gerais do Plano de Governo”, por sua vez, apresenta oito áreas – Cidadania, Economia, Educação, Estado Eficiente, Relações Exteriores e Defesa Nacional, Saúde, Segurança Pública e Sustentabilidade –, agrupando 35 temas. Aqui, encontram-se sete promessas para o turismo. O Gráfico 5 ilustra a representatividade numérica de cada tema.

Gráfico 5 – Temas e números de propostas eleitorais da Coligação “Muda Brasil”

Fonte: Dados da pesquisa com base no programa de governo da coligação (2017)

*A explicitação do número entre parênteses indica relação direta com o turismo

A posição dessa coligação sobre a atividade turística volta-se aos benefícios econômicos que podem ser conquistados com base na potencialidade do país. De acordo com o texto, o “objetivo é inserir o Brasil no segmento do mercado global de turismo” (COLIGAÇÃO MUDA BRASIL, 2014, p. 44). Para isso, foram apresentadas sete propostas setoriais distribuídas entre “infraestrutura turística”, “pesquisa e planejamento de mercado”, “planejamento turístico” e “segmentação do mercado turístico”. Os enunciados são mais longos e, em quatro desses, os *stakeholders* não são mencionados (Quadro 12).

O turismo encontra-se isolado, sem perspectiva de atuação transversal com outros ministérios. Apesar de ter recebido sete promessas, questiona-se a distância entre esse tema e os outros 34.

Quadro 12 – Propostas setoriais e transversais da Coligação “Muda Brasil”

Proposta	Quantidade	Papel do Estado	Stakeholders	Evidência
Setorial	7	Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Incentivo ao crescimento dos investimentos em infraestrutura turística, para permitir a expansão da atividade e a melhoria da qualidade do produto para o turista nas diversas regiões do país.”
		Pesquisa e planejamento de mercado	Não identificado explicitamente	“Fomento à realização de pesquisas estatísticas, que produzam informações consistentes, para embasar as políticas públicas e os investimentos privados com foco na nossa diversidade cultural e no fomento do turismo sustentável.”
		Planejamento turístico	Populações anfitriãs	“Promoção da percepção, nas populações anfitriãs, sobre os benefícios diretos causados pelo fluxo turístico. Conscientização da população dos impactos econômicos positivos do Turismo na localidade onde moram, seja na geração de emprego e renda, na melhoria dos equipamentos urbanos e na qualidade dos serviços prestados.”
		Planejamento turístico	Estados e municípios	“Elaboração, consolidação e divulgação dos calendários de eventos nas cidades, com o governo atuando como agente incentivador da promoção institucional desses eventos juntos a Estados e Municípios.”
		Planejamento turístico	Gestão de municípios Profissionais	“Criação de metodologia de avaliação do estágio de desenvolvimento e competitividade dos destinos turísticos brasileiros, para auxiliar o planejamento dos municípios alvo, desenvolvendo sua capacidade competitiva e incentivando a qualificação dos profissionais e gestores turísticos.”

		Segmentação do mercado	Não identificado explicitamente	“Promoção dos valores culturais, ecológicos, gastronômicos dentre outros que possam gerar fluxo internacional de turismo para o Brasil.”
		Infraestrutura turística	Não identificado explicitamente	“Ampliação do turismo associado às Unidades de Conservação, mediante implantação de infraestrutura de visitação e atividades no entorno das mesmas, tais como gastronomia e artesanato.”

Fonte: elaboração própria com base no programa de governo da coligação (2017)

4.4 ANÁLISE COMPARATIVA E LONGITUDINAL

Os olhares direcionados ao turismo mostram-se inconstantes nas campanhas presidenciais de 2006, 2010 e 2014 nos programas de governo das coligações lideradas pelo PT, de um lado, e pelo PSDB, do outro. A representatividade numérica do turismo varia entre as coligações e as eleições; nos documentos do partido de oposição ao governo, o turismo recebeu o maior número de propostas nas três campanhas, com destaque para a coligação “O Brasil Pode Mais” (Gráfico 6). No entanto, esse aspecto superou o qualitativo para o PSDB e coligados, uma vez que são verificadas promessas vagas, sem detalhes e repetitivas, conforme exemplificado nas subseções anteriores desta dissertação.

Gráfico 6 – Números comparativos das propostas setoriais e transversais

Fonte: Dados da pesquisa com base nos programas de governo das coligações (2017)

A natureza transversal do turismo é pouco explorada nos documentos. Embora coligações como “Por um Brasil Decente” e “O Brasil Pode Mais” sejam vistas com maior quantidade de propostas, a categoria analítica “*stakeholders*” denuncia a incompletude de vários enunciados ditos “transversais”. Na maioria desses documentos, os parceiros para a execução das propostas (*stakeholders*) são pouco identificáveis explicitamente, o que deixa grande parte desse conteúdo implícito à própria interpretação dos interlocutores. Em alguns casos, os beneficiários ou público-alvo das propostas são evidenciados, mas os partidos

políticos põem em xeque a credibilidade de suas próprias promessas ao silenciarem, propositalmente ou não, o “como” e, conseqüentemente, “com quem” as intenções de ações seriam cumpridas. Das 93 promessas analisadas, 29 mencionaram *stakeholders* (Tabela 1).

Tabela 1 – Propostas com identificação de “*stakeholders*”

Coligação	Nº de propostas setoriais e transversais	Nº de propostas com “ <i>stakeholders</i> ”
A Força do Povo (2006)	3	0
Por um Brasil Decente (2006)	28	15
Para o Brasil Seguir Mudando (2010)	1	0
O Brasil Pode Mais (2010)	54	11
Com a Força do Povo (2014)	0	0
Muda Brasil (2014)	7	3
Total	93	29

Fonte: Dados da pesquisa com base nos programas de governo (2017)

Em menor frequência, mas igualmente relevante para análise, observa-se que alguns planos de governo não sugerem claramente o papel do Estado no desenvolvimento do turismo. Isso dificulta a interpretação que os interlocutores podem fazer da concepção de turismo das coligações partidárias com base nos enunciados dos documentos supracitados. Nesta análise, foram identificadas diferentes intervenções prioritárias do Estado segundo as coligações (Tabela 2). O PT olhou mais para o turismo em 2006, com propostas para infraestrutura turística, segmentação de mercado e promoção turística; em 2010, propôs-se a investir prioritariamente na infraestrutura; em 2014, limitou-se a reconhecer as conquistas durante a gestão do partido. Do outro lado, o PSDB, na eleição de 2006, prometeu investimentos para a segmentação e regulamentação de algumas atividades no mercado – práticas de turismo de aventura, ecoturismo..., planejamento turístico, infraestrutura, incentivo a investimentos, promoção, legislação turística, financiamento, parcerias público-privadas, facilitação de ingresso ao país, qualificação de recursos humanos e pesquisa de mercado (estatística). Em 2010, o mesmo partido e seus então coligados propuseram as mesmas abordagens, mas

Tabela 2 – O papel do Estado segundo as coligações

Papel do Estado	Coligação	Nº de propostas
Infraestrutura turística	A Força do Povo (2006)	1
	Por um Brasil Decente (2006)	3
	Para o Brasil Seguir Mudando (2010)	1
	O Brasil Pode Mais (2010)	8
	Muda Brasil (2014)	2
Segmentação do mercado	A Força do Povo (2006)	1
	Por um Brasil Decente (2006)	2
	O Brasil Pode Mais (2010)	5
	Muda Brasil (2014)	1
Promoção turística	A Força do Povo (2006)	1
	Por um Brasil Decente (2006)	1
	O Brasil Pode Mais (2010)	4
Captação de eventos	Por um Brasil Decente (2006)	1
Planejamento turístico	Por um Brasil Decente (2006)	3
	O Brasil Pode Mais (2010)	17
	Muda Brasil (2014)	3
Regulamentação de mercado	Por um Brasil Decente (2006)	1
	O Brasil Pode Mais (2010)	1
Qualificação de recursos humanos	Por um Brasil Decente (2006)	2
	O Brasil Pode Mais (2010)	5
Incentivo aos investimentos	Por um Brasil Decente (2006)	3
	O Brasil Pode Mais (2010)	1
Legislação turística	Por um Brasil Decente (2006)	1
Financiamento	Por um Brasil Decente (2006)	1
	O Brasil Pode Mais (2010)	1
Parcerias público-privadas	Por um Brasil Decente (2006)	2
Segurança pública	Por um Brasil Decente (2006)	1
Pesquisa e Planejamento de Mercado	O Brasil Pode Mais (2010)	1
	Muda Brasil (2014)	1
Facilitação de ingresso ao País	Por um Brasil Decente (2006)	2
Incentivo às ações transversais	O Brasil Pode Mais (2010)	1
Não identificado explicitamente	Por um Brasil Decente (2006)	1
	O Brasil Pode Mais (2010)	2

Fonte: Dados da pesquisa com base nos programas de governo (2017)

com um aumento no número de propostas. E, na última eleição – 2014, foi reduzido o número de promessas.

Nas três campanhas eleitorais, foram constatadas algumas propostas convergentes entre os candidatos dos mesmos partidos. Em 2010, Dilma estreou sua candidatura seguindo uma das prioridades dadas por Lula para o turismo em 2006, a saber, a infraestrutura de transportes, especificamente o modal aéreo. Entretanto, o programa da coligação liderada pelo PT em 2010 justifica, além do crescimento do setor turístico, a preparação dos destinos-sede que receberiam os megaeventos esportivos.

“Expandir a infra-estrutura aeroportuária: continuidade das obras de ampliação dos principais aeroportos brasileiros, dando-lhes maior capacidade, segurança e eficiência no que se refere ao transporte de cargas e passageiros, especialmente no suporte ao turismo.” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 20)

“ampliação de portos e aeroportos, para atender às exportações e, sobretudo, aos desafios da realização da Copa do Mundo de Futebol e dos jogos Olímpicos e do crescimento exponencial do turismo nacional e internacional” (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p. 7)

A Coligação “O Brasil Pode Mais” – 2010 – e a Coligação “Com a Força do Povo” – 2014 – também fizeram menção à Copa Mundial e às Olimpíadas, com a ressalva de que aquela primeira apresenta propostas à problemática, e essa última apenas faz um elogio explícito ao desempenho do governo – autoelogio – na realização de um megaevento e preparação para o outro.

Aécio Neves – PSDB, por sua vez, adotou a mesma concepção de seu colega de partido, José Serra, sobre o turismo como um dos setores da economia criativa:

Mais recentemente, já na era das economias criativas, destaca-se o papel do capital intelectual, destacando a criatividade como geração de valor, nas atividades da música, dança, artes, literatura, teatro, cinema, artesanato, moda, design e as novas indústrias digitais. Em um sentido mais amplo, também aparecem a gastronomia e o turismo. As chamadas Cidades Criativas investem modernamente na qualificação e no financiamento dessa nova economia, capaz de gerar muitos e bons empregos. O incentivo às atividades culturais desenvolve talentos humanos e descobre importantes Potencialidades nos municípios. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 64)

Setores como publicidade, arquitetura, mercado de arte, artesanato, moda, design, cinema, games, artes cênicas, editoração, mídias de entretenimento são áreas de enorme potencial, conectadas diretamente a outras como turismo, hotelaria, museus, gastronomia, espaços de arte etc. Esse conjunto

de setores forma uma indústria vigorosa, geradora de empregos e renda, e que movimenta uma parcela significativa do PIB nacional, ainda não dimensionada adequadamente. (COLIGAÇÃO MUDA BRASIL, 2014, p. 51)

Propostas convergentes também são apresentadas por coligações opositoras em diferentes eleições. O documento apresentado pela candidatura do presidenciável José Serra, em 2010, por exemplo, lança mão de uma promessa convergente com o conteúdo de uma exposta no programa de governo da campanha de reeleição do Lula:

“Consolidar a imagem de um país moderno, diversificado, hospitaleiro e competitivo internacionalmente, valorizando a Marca Brasil e buscando aumentar a inserção do país no mercado turístico internacional” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p. 22)

“a marca Brasil no cenário mundial precisa agora ser consolidada como sendo de um país de atributos únicos por estar fundamentada nos valores diferenciais do seu povo e do seu território” (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 231).

Ao fazer isso, partidos de oposição ao governo reconhecem, para o público com conhecimento do plano de governo proposto pelo PT e coligados, em 2006, um acerto de investimento da parte da gestão petista no desenvolvimento do turismo.

4.5 DISCUSSÃO DOS DADOS

A análise desta pesquisa documental apoia-se em questões norteadoras voltadas, respectivamente, à natureza transversal do turismo nas propostas, aos avanços quantitativos e qualitativos do tema “turismo” nas campanhas e às possíveis convergências e/ou divergências entre o conteúdo apresentado pelas coligações. A análise do *corpus* – programas de governos – oferece evidências para a discussão dessas questões respaldadas na literatura do turismo e da Análise Crítica do Discurso.

O turismo não é prioritariamente pensado de forma transversal pelas coligações analisadas. Algumas propostas seriam enriquecidas se somadas a outros temas que possuem responsabilidade sobre determinadas ações, tal como a emissão de vistos para turistas, que não é atribuição do Ministério do Turismo. Dessa forma, a diversidade de temas *versus* o número de promessas setoriais para o turismo mostra a “miopia” dos *policy makers* dos partidos políticos que, por sinal,

mais se destacaram nas últimas eleições brasileiras – PT e PSDB. Assim como há estudos que evidenciam a necessidade e possibilidade de as políticas públicas em turismo serem desenvolvidas em parceria com várias pastas dos governos (BENI, 2001; GONZÁLEZ, 2014; HAXTON, 2015) federal, estadual e municipal, esta dissertação demonstra que a atividade turística segue na contramão da ideal transversalidade desde a fase formativa das políticas, ou seja, desde as campanhas eleitorais. Esse é o *status quo* nas políticas governamentais do qual lembram Cooper *et al.* (2007) e que afeta o turismo no Brasil. Com isso, o turismo, que não é uma atividade prioritária para investimentos, em razão das necessidades básicas de saúde, educação entre outras áreas, perde oportunidades de adequar-se e trabalhar em conjunto com outras propostas ministeriais. Em outras palavras, a atividade em questão seguiu, em grande parte, ao longo das três campanhas presidenciais analisadas à margem dos recursos prometidos aos outros temas eleitorais. Sobre isso, Smith (2007) comenta que embora o desenvolvimento turístico de um país seja naturalmente afetado pelas ações de outros ministérios, essas são comumente implementadas sem considerar seus impactos no turismo, como é o caso do Brasil desde a fase formativa das políticas públicas nas campanhas eleitorais.

O cenário em discussão reflete o próprio histórico de atuação do MTur. Um exemplo é a constatação feita por Moesch e Parente (2016) da ausência de diálogo do MTur com o Ministério da Educação (MEC) na oferta de cursos de qualificação profissional em turismo. Conforme lembram De Paula e Moesch (2014, p. 195), políticas sociais e de educação podem contribuir com a inclusão produtiva por meio da “oferta de orientação profissional e [de] cursos de qualificação profissional”. Um Estado proativo não olvidaria a contribuição de outros setores no desenvolvimento do turismo, por razões de competências setoriais alheias a essa atividade e de alocação de mais recursos financeiros. Assim, ainda lançando mão do exemplo da qualificação de profissionais por parte do MTur, em seus diferentes níveis de formação – técnica, inicial e continuada, superior..., o MEC, por ser o ministério diretamente responsável pelas diretrizes da educação no País, poderia contribuir com as demandas sociais do turismo para um “conhecimento emancipador”, com vistas à superação do “esvaziamento do papel educativo e formativo dos programas propostos” pelo MTur, os quais enfatizaram, sobremaneira, “a preparação de um saber-fazer [dos] trabalhadores [no] âmbito do paradigma fordista de qualificação” (MOESCH; PARENTE, 2016, p. 12).

A fase formativa das políticas de turismo no Brasil demonstra fragilidade na concepção desse fenômeno por parte das coligações analisadas. Embora haja o reconhecimento de que um programa de governo apresentado em campanha eleitoral tenha suas limitações e, com isso, imposição de prioridades, o turismo ora foi completamente esquecido entre as propostas de algumas coligações, ora foi valorizado em números, mas vagamente situado em sua natureza complexa e transversal. Além disso, apesar de serem lidas algumas promessas sobre o investimento em ações transversais para o turismo, não são mencionadas as parcerias para tais realizações. Fica evidente que a inclusão do turismo em propostas de outros setores não é suficiente para a compreensão da transversalidade.

Esta pesquisa documental demonstra que alguns achados sobre a relevância do turismo como uma atividade econômica para investimentos do Estado, segundo a literatura internacional, contrastam com a realidade do Brasil nas eleições presidenciais. Chaney (2015e) afirma que tanto o número de páginas quanto de propostas dos programas de governo de partidos políticos no Reino Unido aumentou entre 1998 e 2011, incluindo aí um favorecimento quantitativo à inserção do turismo. O cenário brasileiro, por sua vez, seguiu uma direção oposta tanto por partidos da situação quanto da oposição. Foi identificada a diminuição de número de páginas e de promessas nas eleições de 2006, 2010 e 2014. Uma exceção é feita à coligação opositora em 2010. Constata-se, aqui, que a competição entre partidos influencia apenas a coligação adversária ao governo na fase formativa de suas políticas em termos quantitativos. Mesmo tendo sido verificada a redução do número de propostas ao longo das campanhas brasileiras, a coligação de oposição – encabeçada pelo mesmo partido brasileiro – sempre apresentou maior número, corroborando com o achado de Chaney (2015e), o qual demonstra que os partidos derrotados tendem a apresentar mais propostas que o vencedor nas eleições posteriores.

Em termos de avanços, enfatiza-se que o aspecto quantitativo superou o qualitativo para esses partidos, tendo em vista que o conteúdo verbal de muitas promessas mostrou-se inconsistente com a complexidade transversal e intersetorial do turismo, a qual exige parcerias entre o Estado, aqui representado pelo MTur, e diferentes *stakeholders* para o seu desenvolvimento (HALL, 2000; BENI, 2001; GOELDNER; RITCHIE; MCINTOSH, 2002; GASTAL; MOESCH, 2007; SMITH, 2007;

UNESCO, 2008; DE PAULA; MOESCH, 2013; GONZÁLEZ, 2014; LANZARINI; BARRETTO, 2014; HAXTON, 2015).

A análise do *corpus* identifica que todas as seis coligações propõem intervenção estatal em várias atividades turísticas, com destaque para os partidos de oposição nesse momento de análise. Trata-se de propostas que vão ao encontro de observações da própria literatura sobre diferentes abordagens do Estado no desenvolvimento do turismo: *marketing* e promoção, planejamento, coordenação de planos, legislação, qualificação de recursos humanos, infraestrutura turística, pesquisa estatística, incentivos aos investimentos, entre outras funções (BAUM, 1994a; 1994b; HALL, 2000; BENI, 2001; COOPER *et al.*, 2007; BAUM; SZIVAS, 2008; GONZÁLEZ, 2014). Porém, esses exemplos sugerem um acúmulo de responsabilidades ao MTur, seguindo tendências de outros países em desenvolvimento e divergindo de orientações neoliberais da WTTC (2015) sobre o Estado mínimo. Por outro lado, em algumas promessas, sobretudo da coligação de oposição, foram mencionadas parcerias público-privadas marcadas, na maior parte dos casos, por um conteúdo generalista e sem clareza.

Algumas propostas das coligações encabeçadas pelo PSDB propuseram ações que já haviam ou vinham sendo executadas por seu adversário político. Como exemplo, a ideia de investir na qualificação de recursos humanos para o turismo e atividades econômicas afins já havia sido contemplada por projetos financiados desde o primeiro mandato do governo Lula, em parceria com diversas instituições de ensino e organizações não-governamentais nas cinco regiões geográficas do Brasil (MOESCH; PARENTE, 2016). Ou, ainda, foram apresentadas propostas semelhantes aos objetivos dos três planos nacionais de turismo (BRASIL, 2003; 2007; 2013).

Alguns enunciados dos programas de governo das coligações lideradas pelo PT são reflexos das ações do MTur. Como observado no programa de governo da coligação “Com a Força do Povo” (2014), o turismo foi mencionado apenas como um setor que recebeu investimento em razão dos megaeventos que o país sediaria – Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016. Lanzarini e Barretto (2014) lembram que

O Governo Dilma, embora não tenha implementado uma política pública até o início de 2013, manteve as ações pleiteadas no Governo Lula, dando prioridade, especialmente, à captação de recursos e ampliação de infraestrutura para que o país sedie dois grandes eventos mundiais: a Copa

do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016 (LANZARINI; BARRETTO, 2014, p. 209).

O próprio PNT 2013-2016, lançado durante o Governo Dilma, já indicava que um dos investimentos prioritários da federação estaria voltado à realização dos megaeventos. Na ausência de propostas para o turismo em 2014, a coligação do PT lançou mão da estratégia discursiva do elogio às ações promovidas pelo governo desse partido, o que qualificaria sua candidata à reeleição à Presidência. No discurso político, “se a crítica leva a pressupor promessas, como tentativa de superação do estado de coisas descrito, pode-se admitir, também, que o elogio leve a pressupor reforços, como uma continuidade daquilo que é o objeto do elogio” (MARI, 1997, p. 39).

As orientações ideológico-partidárias, por sua vez, geralmente polarizadas entre direita e esquerda, não estão explicitamente colocadas em todas as propostas. A literatura sugere que partidos de centro-direita geralmente privilegiam o livre mercado, com intervenção mínima do Estado; aqueles de orientação de esquerda tendem a preocupar-se com a regulação do mercado, defendendo forte intervenção do Estado (CHANNEY, 2015e; WEBSTER; IVANOV, 2016). A promessa de investir na infraestrutura de destinos e equipamentos turísticos é convergente entre as coligações nas três eleições posteriores à criação do MTur. Essa análise alia-se à afirmação de Webster e Ivanov (2016) de que mesmo os Estados que reconhecem sua preferência pelo modelo econômico neoliberal mantêm instituições fortes com o potencial de regular o turismo.

Nos programas de governo, foi desvelada também a politicização do turismo no Brasil. Chaney (2015e) notou que o turismo é objeto de interesses políticos divergentes entre os partidos de países do Reino Unido, os quais buscam desacreditar ou desmerecer as propostas eleitorais uns dos outros. Essa constatação está cada vez mais presente nos discursos políticos, conforme Webster e Ivanov (2016) afirmam que, à medida que o turismo cresce e alcança novos locais e estratos sociais, assiste-se à expansão do alcance social que influencia no aumento do número de *stakeholders* e, com isso, múltiplos e divergentes interesses com os quais as autoridades públicas precisam lidar. Esses autores acreditam que,

No entanto, [...] os governos não adotarão uma única ideologia para lidar com o turismo. Na verdade, farão uso de diferentes mecanismos dos

arsenais de diferentes ideologias dependendo da situação e de sua conveniência política. Isso quer dizer que, às vezes, um governo promoverá a isenção de impostos a grandes investidores no turismo para que diminua o desemprego; outras vezes, o governo investirá massivamente em infraestrutura; em outras situações, serão feitos incentivos às viagens domésticas. Tal abordagem ideológica, pragmática e situacional de autoridades públicas parece mais provável conforme é satisfeito o interesse de muitos *stakeholders*, embora não necessariamente os interesses da sociedade como um todo. (WEBSTER; IVANOV, 2016, p. 117 trad. livre)

Nos documentos aqui analisados, foram identificados posicionamentos ideológicos para além dos pares dialéticos direita-esquerda, neoliberalismo-socialismo. Trata-se de uma “polarização discursiva de Nós e Eles, típica do discurso político” (VAN DIJK, 2012, p. 222), ou seja, quanto menos “deles” e mais de “nós”, melhor (BAUMAN, 2005). Identifica-se, nos discursos de todas as coligações, mesmo que em diferentes frequência e intensidade, o que Van Dijk (2012) traduz como “estratégias manipuladoras”, por meio da ênfase dada ao “poder próprio de alguém e sua superioridade moral, descreditar seu oponente, oferecer detalhes dos ‘fatos’, polarizar entre Nós e Eles, apresentar negativamente os Outros, [...] recorrer a apelos emocionais, e assim por diante” (p. 261). Essas estratégias não necessitam o verbo performativo “criticar” ou “elogiar” para notar que se trata de uma crítica explícita ao adversário político ou autoelogio explícito (MARI, 1997). Algumas evidências do turismo nessa polarização discursiva são encontradas nas coligações encabeçadas pelos partidos opositores PSDB e PT:

O governo atual perdeu 3,5 anos para implementar projetos estratégicos contratados com o BID na gestão de Fernando Henrique Cardoso (ProdeturNordeste, U\$400 milhões; Proecotur da Amazônia, US\$ 260 milhões e Pantanal, US\$ 453 milhões). (COLIGAÇÃO POR UM BRASIL DECENTE, 2006, p. 63)

Os parques e reservas nacionais, com raras exceções, estão à míngua, isolados, sem função definida: são, na verdade, parques de papel. (COLIGAÇÃO O BRASIL PODE MAIS, 2010, p. 158)

A realização da Copa do Mundo no Brasil é a vitória política de um país que tem vencido a crise econômica internacional com geração de empregos e distribuição de renda, é a vitória de um país que hoje é respeitado internacionalmente, é vitória da confiança na capacidade do povo brasileiro e a derrota do pessimismo. (COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO, 2014, p. 38)

Essa discussão chama atenção para a necessidade de se olhar criticamente para a política de turismo em sua fase formativa. Em modelos de contexto como esse – campanha eleitoral, retoma-se o pensamento de Van Dijk (2012, p. 252) de

que “o discurso é definido para ser, antes de tudo, manipulador”. Nesse sentido, são lançadas diferentes estratégias manipuladoras por meio da autoapresentação positiva e outro-apresentação negativa, ou seja, da seleção de tópicos que (des)enfatizam pontos negativos ou positivos sobre Nós/Eles; são fornecidos muitos ou pouco detalhes; são feitas generalizações ou são apontadas especificidades; são discursos vagos ou precisos, explícitos ou implícitos; são utilizadas figuras retóricas, como hipérboles versus eufemismos para significados positivos/negativos; e léxicos para a seleção de palavras positivas sobre Nós e negativas sobre Eles (VAN DIJK, 2012).

As seis coligações da presente análise podem ser enquadradas nessas observações de Van Dijk (2012). Como exemplo, a citação anterior da crítica da coligação “O Brasil Pode Mais” (2010) à gestão do PT, à época, lança mão de figuras retóricas de estratégias de manipulação em passagens como “estão à míngua”, “parques de papel”. O PT, novamente, faz uso da autoapresentação positiva, promovendo-se como “vitorioso” por meio de enunciados como “vitória política”, “vitória da confiança na capacidade do povo brasileiro”. Van Dijk (2012) lembra que

essas estratégias e movimentos em vários níveis de discurso não são de fato uma surpresa, porque eles estabelecem o quadrado ideológico usual da polarização de um grupo discursivo (des/enfatizar ou não as coisas boas/más Nossas/Deles) encontrada em todos os discursos ideológicos. (VAN DIJK, 2012, p. 253)

Os receptores dos discursos tornam-se vítimas de uma manipulação política quando acreditam ter entendido “perfeitamente os muitos movimentos de legitimação e de manipulação” (VAN DIJK, 2012, p. 261), mas, na verdade, foram induzidos à aceitação de um discurso cujo sentido intencional de seu emissor estava implícito e de difícil ou impossível interpretação em caso de “ausência total ou parcial de conhecimento relevante” por parte do receptor. No caso das críticas e dos autoelogios dos partidos de situação e oposição, nos quais o turismo foi politicizado, identifica-se a sua sobreposição aos interesses de um verdadeiro desenvolvimento turístico no Brasil. Isso permite afirmar que a politicização do turismo no Brasil, encontrada em discursos de presidenciáveis e suas coligações, atende mais aos interesses ideológicos partidários do que no próprio desenvolvimento dessa atividade, corroborando, assim, com a ideia de Frattucci (2009) sobre as “políticas de

governo” em detrimento das “políticas públicas” e com outros estudos já discutidos nesta investigação (CHANEY, 2015e; WEBSTER; IVANOV; ILLUM, 2011; WEBSTER; IVANOV, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura do turismo tem demonstrado que a intervenção estatal no desenvolvimento desse fenômeno varia conforme os países, as orientações ideológicas e os interesses políticos de seus governantes. No caso brasileiro, desde a criação de um ministério exclusivo para o turismo, em 2003, até 2016, a política foi norteadada pelos três planos nacionais, apresentados na gestão de ex-presidentes do PT, vigentes nos quadriênios 2003-2006, 2007-2010 e 2013-2016. O conteúdo desses documentos foi analisado por pesquisadores, conforme mencionado no contexto teórico e histórico desta dissertação. Contudo, a presente pesquisa concentrou-se no período que antecede a implementação e avaliação das políticas públicas no Brasil, ou seja, a sua fase formativa. Estudos como esse, sobretudo em nível nacional, constituem-se como um campo exploratório. Com base nos programas de governo de coligações político partidárias, foi analisada a representatividade do turismo brasileiro nas propostas eleitorais das campanhas presidenciais a partir da criação do MTur. A intenção foi discutir o papel do Estado, segundo diferentes partidos políticos, no desenvolvimento da atividade turística. Logo, a pesquisa foi orientada por olhares comparativos, com foco em coligações encabeçadas por partidos marcados por interesses adversos – PT e PSDB; e longitudinais, em razão do recorte temporal que perpassa as eleições de 2006, 2010 e 2014.

Foram estabelecidos, *a priori*, dois conceitos já utilizados em estudos eleitorais: *issue salience* e *policy framing*. Aquele refere-se ao número de promessas eleitorais apresentadas por uma coligação; esse, por sua vez, diz respeito ao conteúdo verbal dos enunciados. Ambos os conceitos, somados ao referencial teórico sobre políticas públicas em turismo e à técnica de análise de conteúdo, possibilitaram a definição prévia das categorias analíticas **propostas transversais e setoriais**.

Verificou-se que o turismo é mais entendido como uma atividade setorial do que transversal. Isso implica limitações ao planejamento e à gestão, sobretudo no que diz respeito à alocação de recursos para investimentos na área. Quando visto sob as lentes da transversalidade, o turismo foi relacionado a algumas – poucas – propostas eleitorais para seis temas: infraestrutura de transportes, mencionado por uma coligação em 2006; cultura, apresentado por uma coligação em 2006; esporte,

mentionado por duas coligações, em 2006 e 2010, sendo nessa última campanha exclusivamente pelos megaeventos esportivos sediados pelo Brasil em 2014 – Copa do Mundo – e 2016 – Olimpíadas; e meio ambiente e cidadania, justiça e igualdade, ambos apontados por uma coligação no ano de 2010. Na eleição de 2014, a transversalidade foi completamente silenciada nos documentos, indicando sua pouca relevância para os partidos políticos da situação e da oposição.

Em algumas propostas setoriais, por seu turno, nota-se uma imprecisão da abordagem do Estado no desenvolvimento do turismo. Propostas como “investir no turismo sustentável” não oferecem elementos suficientes para um enquadramento temático dos investimentos. Além disso, os possíveis parceiros para a execução das promessas – *stakeholders* – foram identificados em menos da metade do número de propostas setoriais e transversais. Essa constatação desvela um conteúdo de discursos de campanha vagos e generalistas, sem preocupação com o esclarecimento tanto da viabilidade técnica e financeira para futuros investimentos quanto do envolvimento dos diversos agentes sociais que compõem os destinos turísticos.

As coligações de oposição ao governo encabeçadas pelo PSDB, nas três campanhas analisadas, apresentaram um maior número de páginas, de propostas e diversidade de abordagens estatais do turismo do que o PT e partidos coligados. À primeira vista, os números podem iludir os seus interlocutores com a expectativa de que o turismo é um tema valorizado na política. Entretanto, uma leitura qualitativa desses enunciados possibilitou remover qualquer interpretação ingênua que os números podem sugerir. Por essa razão, foi fundamental o reconhecimento de diferentes categorias analíticas após uma leitura flutuante do *corpus* – primeira etapa da técnica da Análise de Conteúdo. Essa análise contrapõe possíveis impressões de que entre as campanhas de 2006 e 2010 houve um avanço na concepção de turismo por parte da coligação opositora. Em outras palavras, os documentos publicados pelas coligações de reeleição do PT demonstraram, explicitamente, a perda de relevância do turismo por intermédio de seu quase silenciamento e redução do número de propostas ao longo das três campanhas. Já o PSDB e seus coligados buscaram destaque, sobretudo em 2010, com um grande aumento do número de referências à atividade turística, mas seu discurso revelou muitos conteúdos implícitos, imprecisos e silenciados em relação ao que foi proposto para o tema em questão.

Os resultados desta investigação concordam com os estudos de Chaney (2013a; 2013b; 2013c; 2013d; 2013e; 2013f; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d; 2014e; 2014f; 2014g; 2014h; 2015a; 2015b; 2015c; 2015d; 2015e) sobre a relevância dos programas de governo como *corpus* para a pesquisa científica. No entanto, surgem algumas questões que fogem dos objetivos aqui apresentados, as quais demandam outras perspectivas metodológicas e, conseqüentemente, outras fontes de dados. A presente pesquisa documental, por exemplo, não permite o reconhecimento dos sujeitos envolvidos na elaboração das propostas setoriais e transversais para o turismo durante cada campanha eleitoral. As investigações de Nascimento, Simonian e Farias Filho (2016a; 2016b) e Nascimento (2017), as quais desvelam os participantes do processo de elaboração da política de turismo, podem oferecer suporte teórico e metodológico para tal questionamento, desde que seja aplicado ao contexto eleitoral.

Espera-se contribuir com a literatura por meio da introdução de categorias analíticas ao tema da fase formativa de políticas públicas em turismo, especificamente no período das eleições. Afirma-se que os objetivos específicos da pesquisa foram cumpridos, uma vez que foram identificados e quantificados o número de temas e propostas por coligação política, assim como o conteúdo dos enunciados direcionados exclusivamente e transversalmente ao turismo foram categorizados e analisados e foram verificadas semelhanças e diferenças entre as concepções de turismo de cada partido e seus coligados. Assim, conclui-se que o lugar do turismo, na concepção de coligações partidárias, pode ser desvelado com base nas seguintes variáveis: **natureza das promessas** – transversal ou setorial; **proposta de intervenção do Estado** – promoção, legislação e regulação, linhas de financiamento, infraestrutura, qualificação de recursos humanos...; **stakeholders** – outros ministérios, secretarias estaduais e municipais, associações, sindicatos, empresas...; **ideologias políticas** – neoliberal, democracia social, socialismo..., ou orientações de direita, centro, esquerda..., **polarização ideológica** – Nós versus Eles – e **estratégias de manipulação**. Acredita-se que as categorias supracitadas possam subsidiar estudos dedutivos com testes estatísticos de hipóteses e com maior número de documentos como fontes de dados. Chaney (2015e) lançou mão de uma pesquisa quali-quantitativa com testes estatísticos, mas sem o teste de hipóteses e de categorias definidas *a priori*. Esta dissertação, por sua vez, sugere

uma nova possibilidade aos estudiosos da área com o estabelecimento das variáveis apresentadas.

Neste trabalho, contribui-se também com o conhecimento histórico recente da interface entre turismo e política no Brasil com o amparo dos Estudos Críticos do Discurso. Verificou-se que questões políticas perpassam o discurso das coligações da situação e oposição, sendo ambas marcadas por estratégias de manipulação por meio da autoapresentação positiva e da outro-apresentação negativa, em forma de promessas, críticas e autoelogios implícitos e explícitos. Trata-se de estratégias discursivas comuns aos partidos analisados e que interferem em sua concepção de turismo. Assim sendo, fica a sugestão, para outros estudiosos, de expansão do recorte temporal para antes da data de criação do MTur e, também, de olhares direcionados às realidades estaduais e municipais com vistas ao desvelamento das particularidades locais e regionais do território brasileiro.

Os dados aqui sistematizados podem ser somados ao repertório crítico da academia, de associações, sindicatos e demais atores interessados no questionamento de ações dos presidentiáveis, seus partidos e demais coligados, uma vez que refletirão na gestão das regiões, estados e municípios no Brasil. Essa observação surge da constatação de que “as ideologias partidárias e contextos socioculturais, ambientais, [econômicos] e políticos influenciam na elaboração de propostas eleitorais e, conseqüentemente, políticas públicas para os diferentes setores da sociedade, incluso aí o turismo” (SOUSA; TRIGO, 2016, p. 234). Portanto, entender para quem, como e porque o turismo vem sendo proposto após a criação do MTur poderá fundamentar debates sobre o tema que ora emerge no contexto das eleições. Essa é uma preocupação acadêmica a ser compartilhada com outros agentes sociais em prol de um turismo condizente com a realidade deste país “plural”, considerando sua diversidade regional.

O atual cenário do turismo no País mostra-se incerto em razão de uma crise ética, política e econômica que atravessa os poderes executivo e legislativo. A queda do governo da presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016 – ou golpe, conforme entendido pela oposição e por muitos juristas –, denúncias de corrupção entre políticos de vários partidos e empresários, cortes de gastos e redução do quadro de colaboradores da equipe do MTur, entre outros fatos, vem desfavorecendo o desenvolvimento do turismo por meio das políticas públicas. É recomendável, portanto, aos estudantes e pesquisadores, que voltem seus olhares transversais,

comparativos e críticos ao que será dito e, principalmente, não dito sobre o turismo nas próximas eleições.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, F. A.; HENZ, A. P. Planejamento do turismo no Brasil entre 2003 e 2007. In: **IX Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**, 2012, São Paulo. Anais... São Paulo: Universidade Anhembi Morumbi, 2012, p. 1-12.
- ARAUJO, C. M.; CÉSAR, P. A. B. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, M. C. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012, p. 257-281.
- ARAUJO, C. M.; TASCHNER, G. Turismo e políticas públicas no Brasil. In: BENI, M. C. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012, p. 69-86.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do *corpus*: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUM, N. C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento – evitando confusões. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BAUMAN, Z. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?**. Trad. Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.
- _____. **Vidas desperdiçadas**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- BAUM, T. The development and implementation of national tourism policies. **Tourism Management**, v. 15, n. 3, p. 185-192, 1994a.
- _____. National tourism policies: implementing the human resource dimension. **Tourism Management**, v. 15, n. 4, p. 259-266, 1994b.
- BAUM, T.; SZIVAS, E. HRD in tourism: a role for government? **Tourism Management**, v. 29, n. 4, p. 783-794, 2008.

BECKER, B. K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-7, 2001.

BENGTSSON, M. How to plan and perform a qualitative study using content analysis. **NursingPlus Open**, v. 2, p. 8-14, 2016.

BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

_____. **Análise estrutural do turismo**. 6. ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

BERNIER, E. T. Del turismo en la política económica a la política económica del turismo. **Quaderns de Política Econòmica**, n. 7, maio-ago., p. 50-71, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Turismo**: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/32-planos-nacionais.html> Acesso em 26 Mar. 2016.

_____. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**: uma viagem de inclusão. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/32-planos-nacionais.html> Acesso em 26 Mar. 2016.

_____. **Plano Nacional de Turismo**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/32-planos-nacionais.html> Acesso em 26 Mar. 2016.

_____. **Regimento interno**. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2015. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/2015-04-06-14-31-05.html> Acesso em 26 Mar. 2016.

BRYMAN, A. **Social research methods**. Nova York: Oxford University Press Inc, 2008.

BRYMAN, A.; BELL, E. **Business research methods**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BURSZTYN, I. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 7-12, 2003.

CAMPRUBÍ, R.; COROMINA, L. Content analysis in tourism research. **Tourism Management Perspectives**, v. 18, p. 134-140, abr. 2016.

CANDIOTTO, L. Z. P.; BONETTI, L. A. Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. **TURyDES**. Málaga, v. 18, n. 19, p. 1-17, dez. 2015.

CARVALHO, G. L. Perspectiva histórico-institucional da política nacional de turismo no Brasil (1934-2014). **Mercator**, Fortaleza, v. 15, n. 1, pp. 87-99, jan./mar., 2016.

CARVALHO, G. F. **Mídia e eleições: o meio ambiente na campanha presidencial de 2010**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2013.

CASTELUCCI, D. Turismo y política en clave de historia reciente: elecciones y plataformas electorales de una ciudad turística. **ABET**, Juiz de Fora, v. 4, n. 3, p. 35-44, set./dez., 2014.

CASTILLO NECHAR, M.; PANOSSO NETTO, A. Implicaciones epistemológicas en la construcción del conocimiento del turismo. In: _____.; _____. (Orgs.). **Epistemología del turismo**. Estudios críticos. México: Trillas, 2010.

CAVALCANTI, K. B.; HORA, A. S. S. Política de turismo no Brasil. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 54-73, 2002.

CHANEY, P. Manifesto discourse and the substantive representation of ethnic minorities: analysis of UK state-wide and meso elections, 1964-2011. **Parliamentary Affairs**, v. 68, n. 1, p. 154-181, 2015a.

_____. "Post-feminist" era of social investment and territorial welfare? Exploring the issue salience and policy framing of child care in U.K. elections 1983-2011. **SAGE Open**, v. 5, n. 1, p. 1-14, 2015b.

_____. Popularism and punishment or rights and rehabilitation? Electoral discourse and structural policy narratives on youth justice: Westminster elections, 1964-2010. **Youth Justice**, v. 15, n. 1, p. 23-41, 2015c.

_____. Electoral discourse and the party politicization of sport in multi-level systems: analysis of UK elections 1945-2011. **International Journal of Sport Policy and Politics**, v. 7, n. 2, p. 159-180, 2015d.

_____. Exploring political parties' manifesto discourse on tourism: analysis of Scottish, Welsh and Northern Irish elections 1998-2011. **Annals of Tourism Research**, v. 50, p. 113-127, 2015e.

_____. Electoral politics and the party politicisation of human rights: the case of UK Westminster elections 1945-2010. **Parliamentary Affairs**, v. 67, p. 209-231, 2014a.

_____. The substantive representation of women – does issue-salience matter? Party politicization and UK Westminster elections 1945-2010. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 16, n. 1, p. 96-116, 2014b.

_____. Parties, promises and politics: exploring manifesto discourse on arts policy in Westminster, Scottish, Welsh and Northern Irish elections 1945-2011. **International Journal of Cultural Policy**, v. 21, n. 5, p. 1-20, 2014c.

_____. Mixed-methods analysis of political parties' manifesto discourse on rail transport policy: Westminster, Scottish, Welsh and Northern Irish elections 1945-2011. **Transport Policy**, v. 35, p. 275-285, 2014d.

_____. Public policy for non-humans: exploring UK state-wide parties' formative policy record on animal welfare, 1979-2010. **Parliamentary Affairs**, v. 67, p. 907-934, 2014e.

_____. Instrumental Europeans? Minority nationalist parties' discourse on the European Union: the case of UK meso-elections 1998-2011. **Perspectives on European Politics and Society**, v. 15, n. 4, p. 1-19, 2014f.

_____. Multi-level systems and the electoral politics of welfare pluralism: exploring thirdsector policy in UK Westminster and regional elections 1945-2011. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 25, n. 3, p. 585-611, 2014g.

_____. Party politicisation and the formative phase of environmental policy-making in multi-level systems: electoral discourse in UK meso-elections 1998-2011. **Political Studies**, v. 62, n. 2, p. 252-272, 2014h.

_____. Electoral discourse analysis of civil conflict resolution: the case of Northern Ireland in UK statewide elections in 1970-2010. **Irish Political Studies**, v. 28, n. 1, p. 1-19, 2013a.

_____. Institutionally homophobic? Political parties and the substantive representation of LGBT people: Westminster and regional UK elections 1945-2011. **Policy & Politics**, v. 41, n. 1, p. 101-121, 2013b.

_____. Electoral competition, issue salience and public policy for older people: the case of the Westminster and regional UK elections 1945-2011. **The British Journal of Politics & International Relations**, v. 15, n. 3, p. 456-475, 2013c.

_____. Electoral competition, issue salience and public policy for disabled people: Westminster and regional UK elections 1945-2011. **Parliamentary Affairs**, v. 66, p. 364-383, 2013d.

_____. Electoral discourse and formative structural narratives of welfare divergence in multi-level systems: homelessness policy in UK elections 1970-2011. **Journal of International and Comparative Social Policy**, v. 29, n. 1, p. 28-47, 2013e.

_____. Electoral discourse analysis of state foreign policy development: exploring the party politicization of the Commonwealth in UK Westminster elections 1945-2010. **Contemporary Politics**, v. 19, n. 2, p. 1-18, 2013f.

CHARAUDEAU, P. **Discurso político**. Trad. Dilson Ferreira da Cruz, Fabiana Komesu. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

_____. **Linguagem e discurso: modos de organização.** Coord. da equipe de tradução: Ângela M. S. Corrêa, Ida Lúcia Machado. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

CHARLES JR., E. T. A.; CHAMBERS, D. The salience of tourism in politics. In: CHAMBERS, D.; RAKIĆ, T. (Orgs.). **Tourism research frontiers: beyond the boundaries of knowledge.** United Kingdom: Emerald, 2015, p. 88-104.

CHIAS, J. **Turismo, o negócio da felicidade:** desenvolvimento e marketing turístico de países, regiões, lugares e cidades. Trad. Sandra Valenzuela. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

CHOY, D. L. Alternative roles of national tourism organizations. **Tourism Management**, v. 14, n. 5, p. 357-365, 1993.

COOPER, C. *et al.* **Turismo: princípios e práticas.** Trad. Alexandre Salvaterra. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

DE PAULA, A. T.; MOESCH, M. M. Pela transversalidade da questão social nas políticas públicas setoriais: um ensaio sobre as políticas públicas de turismo. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 183-198, ago. 2013.

DENCKER, A. F. M. **Pesquisa em turismo: planejamento, métodos e técnicas.** São Paulo: Futura, 2007.

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

ECO, U. **Como se faz uma tese.** Trad. Gilson Cesar Cardoso de Souza. 24. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.

EDEN, C.; ACKERMANN, F. **Making strategy: the journey of strategic management.** Londres: Sage, 1998.

EDGEELL, D.; SEELY, R. New directions for US national policy. **Tourism Management**, v. 1, n. 1, p. 68-69, 1980.

ELO, S.; KYNGÄS, H. The qualitative content analysis process. **Journal of Advanced Nursing**, v. 62, n. 1, p. 107-115, 2008.

ENDRES, A. V. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. **Em Tese**, v. 5, n. 1, p. 74-97, 2008.

ESTOL, J.; FONT, X. European tourism policy: its evolution and structure. **Tourism Management**, v. 52, p. 230-241, 2016.

FORMICA, S.; LITTLEFIELD, J. National Tourism Organizations: a promotional plans framework. **Journal of Hospitality & Leisure Marketing**, v. 7, n. 1, p. 103-119, 2000.

FORTUNATO, I.; PENTEADO, C. L. C. Comunicação pela internet: a energia na campanha presidencial brasileira de 2010. **LÍBERO**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 77-90, 2011.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FRATUCCI, A. C. Turismo e território: relações e complexidades. **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1, pp. 87-96, nov. 2014.

_____. Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo. **Turismo em Análise**. São Paulo, v. 20, n. 3, dez. 2009.

GARCÍA, F. A. A comparative study of the evolution of tourism policy in Spain. **Tourism Management Perspectives**, v. 11, p. 34-50, 2014.

GARCÍA, F. A.; CHAHINE, S. Evolución de la política turística y la intervención estatal. El caso de Marruecos. **Cuadernos de Turismo**, n. 38, p. 13-37, 2016.

GASTAL, S.; MOESCH, M. M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOELDNER, C.; RITCHIE, J. R. B.; MCINTOSH, R. **Turismo**: princípios, práticas, filosofias. Porto Alegre: Bookman, 2002.

GONZÁLEZ, M. V. Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal? **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, p. 9-22, 2014.

GRANEHEIM, U. H.; LUNDMAN, B. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. **Nurse Education Today**, v. 24, p. 105-112, 2004.

GRECHI, D. C. A economia brasileira e as políticas públicas para o turismo: uma perspectiva histórica. **Turismo: Estudos e Práticas (RTEP/UERN)**, Mossoró/RN, v. 3, n. 2, p. 7-33, jul./dez. 2014.

HALL, C. M. **Tourism planning**: policies, processes and relationships. Harlow: Prentice Hall, 2000.

HAXTON, P. **A review of effective policies for tourism growth**. Paris: OECD Publishing, 2015.

HENZ, A. P.; LEITE, F. C. L.; ANJOS, F. A. Refletindo as políticas públicas para turismo: uma retrospectiva brasileira desde a década de 60. In: **VI Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul**, 2010, Caxias do Sul. Anais... Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, Mestrado em Turismo, 2010, p. 1-17.

HSIEH, H.F.; SHANNON, S. E. Three approaches to qualitative content analysis. **Qualitative Health Research**, v. 15, n. 9, p. 1277-1288, 2005.

IUOTO. The role of national tourist organizations. **Annals of Tourism Research**, v. 1, n. 2, p. 6-11, 1973.

JENKINS, C. L. Tourism policies in developing countries: a critique. **Tourism Management**, v. 1, n. 1, p. 22-29, 1980a.

_____. Education for tourism policy makers in developing countries. **Tourism Management**, v. 1, n. 4, p. 238-242, 1980b.

KANITZ, H. G.; TRIGUEIRO, R. P. C.; ARAÚJO, M. A. D. Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias? **Turismo em Análise**. São Paulo, v. 21, n. 3, p. 644-667, dez. 2010.

KRIPPENDORF, K. **Content analysis: an introduction to its methodology**. California: Sage Publications, Inc, 2004.

KRIPPENDORF, J. Towards new tourism policies: the importance of environmental and sociocultural factors. **Tourism Management**, v. 3, n. 3, p. 135-148, 1982.

KRUTWAYSHO, O.; BRAMWELL, B. Tourism policy implementation and society. **Annals of Tourism Research**, v. 37, n. 3, p. 670-691, 2010.

LANZARINI, R.; BARRETTO, M. Políticas públicas no Brasil para um turismo responsável. **Revista Turismo Visão e Ação**, v. 16, n. 1, jan./abr., 2014.

LEMO, L. A. Os sete mitos do turismo: a busca de alguns conceitos fundamentais. In: GASTAL, S. (Org.) **Turismo: 9 propostas para um saber-fazer**. 4. ed. Porto Alegre: EDIPUC – PUC RS, 2008.

LIGHT, D. Dracula tourism Romania Cultural identity and the state. **Annals of Tourism Research**, v. 34, n. 3, p. 746-765, 2007.

_____. Romanian tourism in the post-communist period. **Annals of Tourism Research**, v. 26, n. 4, p. 898-927, 1999.

LOHMANN, G.; PANOSSO NETTO, A. **Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas**. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2012.

MACEDO, R. G.; REAL, V. K. C. Dinamismo eleitoral sob o prisma da saúde: eleições em São Paulo, 2012. In: MATOS, H (org.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2013.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARI, H. Condições sobre o discurso político: a propósito da mentira. In: EMEDIATO, W.; MACHADO, I. L.; MENEZES, W. (Orgs.). **Análise do discurso: gêneros, comunicação e sociedade**. Belo Horizonte: Núcleo de Análise do Discurso, Programa de Pós-Graduação em Estudos Linguísticos, Faculdade de Letras da UFMG, 2006.

_____. Atos de fala no discurso de candidatos à prefeitura de Belo Horizonte: análise de promessa e da crítica. In: CRUZ, A. R.; LYSARDO-DIAS, D.; MACHADO, I. L. (Orgs.). **Teorias e práticas discursivas: estudos em análise do discurso**. UFMG/FALE/Núcleo de Análise do Discurso: Carol Borges, 1998.

_____. A promessa como ato de fala: suas implicações no discurso 'político'. **Geraes Revista de Comunicação Social**, FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, v. 1, jun/97, p. 34-41, 1997.

McCOY, P. The new national tourism policy act the state role in implementation. **Annals of Tourism Research**, v. 9, n. 2, p. 276-279, 1982.

MENICUCCI, T. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, H.; LINHALES, M. A. (Org.). **Sobre lazer e política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MOESCH, M. M. Turismo e lazer: conteúdos de uma única questão. In: MARCELLINO, N. **Formação e desenvolvimento de pessoal em lazer e esporte: para atuação em políticas públicas**. SP, Campinas: Papirus, 2003 (Coleção Fazer/Lazer)

MORRISON, A. M.; BRAUNLICH, C. G.; KAMARUDDIN, N.; CAI, L. A. National tourist offices in North America: an analysis. **Tourism Management**, v. 16, n. 8, p. 605-617, 1995.

NASCIMENTO, V. L. Q. Política pública de turismo de Tracuateua (PA) a partir do modelo de fluxos múltiplos. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 357-375, 2017.

NASCIMENTO, V. L. Q.; SIMONIAN, L. T. L.; FARIAS FILHO, M. C. Os participantes da política pública de turismo do Pará a partir do modelo de fluxos múltiplos – 2007 – 2011. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 129-151, 2016a.

NASCIMENTO, V. L. Q.; SIMONIAN, L. T. L.; FARIAS FILHO, M. C. Política pública de turismo do Amazonas a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 141-157, 2016b.

NOIA, A. C.; VIEIRA JÚNIOR, A.; KUSHANO, E. S. Avaliação do plano nacional de turismo: gestão do governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. **CULTUR – Revista de Cultura e Turismo**, v. 1, n. 1, out. 2007.

OLIVEIRA, F. M. As políticas de turismo no Brasil nos anos noventa. **Turismo em Análise**. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 177-200, ago. 2008.

PADGETT, M.; HALL, C. M. Case study 4.3: tourism at the polls. In: HALL, C. M.; KEARSLEY, G. W. (Eds.). **Tourism in New Zealand: an introduction**. Sydney: Oxford University Press, 2001.

PAGE, S. J.; CONNELL, J. **Tourism: a modern synthesis**. 2. ed. London: Thomson Learning, 2006.

PANOSSO NETTO, A. **O que é turismo**. 1. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2013.

PANOSSO NETTO, A.; TRIGO, L. G. G. **Cenários do turismo brasileiro**. São Paulo: Aleph, 2009.

PARENTE, F. M.; MOESCH, M. M. Desafios das políticas de qualificação para um turismo mais humanizador. In: **IX Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**, 2016, São Paulo. Anais... São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016, p. 1-15.

PASTRAS, P.; BRAMWELL, B. A strategic-relational approach to tourism policy. **Annals of Tourism Research**, v. 43, p. 390-414, 2013.

PEARCE, D. Introdução: temas e abordagens. In: PEARCE, D.; BUTLER, R. W. (Orgs.). **Desenvolvimento em turismo: temas contemporâneos**. São Paulo: Contexto, 2002, p. 11-23.

PFORR, C.; BRUECKNER, M. The quagmire of stakeholder engagement in tourism planning: a case example from Australia. **Tourism Analysis**, v. 21, n. 1, p. 61-76, 2016.

PIMENTEL, M. P. C. *et al.* As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. **Observatório de Inovação do Turismo**, v. VI, n. 4, 2011.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. A trajetória das políticas públicas de turismo brasileiras 1930-2010. In: **XXXV Encontro da ANPAD**, 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: 2011, p. 1-17.

PINTO *et al.* Desafios para a gestão das políticas de lazer no Brasil. In: ISAYAMA, H. *et al.* (Org.) **Gestão de políticas de esporte e lazer / Sport and Leisure Management**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

QUINTANA, C. Política pública de turismo en Uruguay (1986-2010). **Pasos**, v. 14, n. 3, p. 725-736, 2016.

ROCHA, J. S.; ALMEIDA, N. P. Políticas públicas federais de turismo: uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil). **Turismo & Sociedade**. Curitiba, v. 1, n. 2, p. 105-116, out. 2008.

RODRIGUES, A. B. Apresentação. In: BENI, M. C. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012, p. XXI-XXIX.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. s.d. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>> Acesso em 12 jan. 2016.

SACHS, I. **Ignacy Sachs: caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Organização de Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANCHO, A.; IRVING, M. A. Tendências de inclusão social no Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma interpretação preliminar. **GEOfrafias**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 44-57, 2011.

_____. Interpretando o plano nacional de turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 103-120, 2010.

SANOVICZ, E. **A promoção comercial do turismo brasileiro no exterior: o caso da reconstituição da Embratur**. 169 f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. C. A. Política nacional do turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 1-6, 2003.

SANTOS, G. E. O.; KADOTO, D. K. **Economia do turismo**. São Paulo: Aleph, 2012.

SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32, jun., 2005.

SESSA, A. The tourism policy. **Annals of Tourism Research**, v. 3, n. 5, p. 234-247, 1976.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, T. D. Gestão da transversalidade em políticas públicas. In: **XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD**, 2011, Rio de Janeiro, RJ. Anais (on-line). Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2041.pdf>> Acesso em 10 Maio 2015.

SMITH, S. L. J. Duelling definitions: challenges and implications of conflicting international concepts of tourism. In: TRIBE, J.; AIREY, D. (Eds.). **Developments in tourism research**. Oxford: Elsevier, 2007.

SMYTH, R. Public policy for tourism in Northern Ireland. **Tourism Management**, v. 7, n. 2, p. 120-126, 1986.

SOLHA, K. T. Política de turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHMANN, D. V. de M.; SOLHA, K. T. (Orgs.). **Planejamento turístico**. Barueri, SP: Manole, 2006, p. 89-100.

_____. Papel do poder público para o turismo sustentável. In: PHILLIPI JR, A.; RUSCHMANN, D. V. de M. (Orgs.). **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Barueri, SP: Manole, 2010, p. 31-44.

SOUSA, E. N.; TRIGO, L. G. G. Turismo e lazer: [des]encontros nas propostas eleitorais da Coligação 'A Força do Povo' (PT, PCdoB, PRB). Reflexões sobre a campanha de 2006. **Revista Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade**, v. 8, n. 2, p. 222-238, 2016.

STEVENSON, N. Researching the experiences and perspectives of tourism policy makers. In: TRIBE, J.; AIREY, D. (Eds.). **Developments in tourism research**. Oxford: Elsevier, 2007.

STEVENSON, N.; AIREY, D.; MILLER, G. Tourism policy making: the policymakers' perspectives. **Annals of Tourism Research**, v. 35, n. 3, p. 732-750, 2008.

TANG, X. The historical evolution of China's tourism development policies (1949-2013) – a quantitative research approach. **Tourism Management**, v. 58, p. 259-269, 2017.

TRENTIN, F.; FRATUCCI, A. C. Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Revista Encontros Científicos: tourism and management studies**, v. 1, p. 839-848, 2011.

TRIGO, L. G. G. Prefácio. In: BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

TRIGO, L. G. G.; MAZARO, R. Movimentos globais e cenários em turismo: uma realidade dinâmica, uma viagem ao futuro. **Turismo em Análise**, v. 23, n. 3, pp. 486-508, 2012.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciencias sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Políticas transversales en cultura, turismo y medio ambiente**: desafíos y oportunidades en Uruguay. Montevideo, Uruguay: UNESCO, 2008.

VAN DIJK, T. A. **Discurso e poder**. Organização de Judith Hoffnagel e Karina Falcone. 2. ed. 1. reimp. São Paulo: Contexto, 2012.

VEAL, A. J. **Metodologia de pesquisa em lazer e turismo**. Trad. Gleice Guerra, Mariana Aldrigui. São Paulo: Aleph, 2011.

VELOSO, M. P.; SANTOS FILHO, J. Direcionamento para uma verdadeira política nacional de turismo: propostas ousadas. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 41-43, 2004.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

WEBSTER, C.; IVANOV, S. Political ideologies as shapers of future tourism development. **Journal of Tourism Futures**, v. 2, n. 2, p. 109-124, 2016.

_____. National tourism organizations: measuring the results of promotion abroad. **Tourism: an International Interdisciplinary Journal**, v. 55, n. 1, p. 65-80, 2007.

WEBSTER, C.; IVANOV, S.; ILLUM, S. The paradigms of political economy and tourism policy: NTOs and state policy. In: MOSEDALE, J. (Org.). **Political economy and tourism**. Nova York e Oxford: Routledge, 2011, p. 55-73.

WIGHT, A. C. Identifying best practice in national tourism organisations: lessons for the United Kingdom. **Journal of Vacation Marketing**, v. 19, n. 2, p. 133-148, 2013.

WOOD, R. The last feather-bedded industry?: Government, politics and the hospitality industry during and after the 1992 General Election. **Tourism Management**, v. 17, n. 8, p. 583-592, 1996.

WRAY, M. Drivers of change in regional tourism governance: a case analysis of the influence of the New South Wales Government, Australia, 2007-2013. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 23, n. 7, p. 990-1010, 2015.

WTTC. **Governing national tourism policy**. Londres: 2015.

ZAHRA, A.; RYAN, C. National tourism organisations-politics, functions and form: a New Zealand case study. **Anatolia**, v. 16, n. 1, p. 5-26, 2005.

Websites consultados

BUSARELLO, T. C. **Como o resultado eleições 2014 pode impactar o turismo**. Disponível em: <<http://www.vidadeturista.com/artigos/resultado-eleicoes-2014-pode-impactar-turismo.html>> Acesso em 6 Ago. 2015.

CARROLL, G. **Business Says: Vote Your Pocketbook**. Newsweek. Disponível em: <<http://www.newsweek.com/business-says-vote-your-pocketbook-201958>> Acesso em 13 Mar 2015.

COOPER, A. **Comment: what will the elections of 2015 mean for tourism?**. Disponível em: <<http://www.travelweekly.co.uk/Articles/2015/01/07/51703/comment->

what-will-the-elections-of-2015-mean-for-tourism.html> Acesso em 20 Mar 2015.
 LEITÃO, M. **Reorganizar o turismo**. Disponível em:
 <<http://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/reorganizar-o-governo.html>>
 Acesso em 6 Ago. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA DO DISTRITO FEDERAL. **O que são programas de governo**. Disponível em: <<http://www.cultura.df.gov.br/noticias/item/1968-o-que-s%C3%A3o-programas-de-governo>> Acesso em 19 Mar 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Eleições**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes>> Acesso em 10 Dez. 2014.

Corpus da pesquisa

PSDB. **Brasil: o novo jeito de governar**. Plano de governo de Aécio Neves e Aloysio Nunes 2015-2018. Disponível em:
 <<http://campanha2014.aecioneves.com.br/downloads/plano-de-governo/cidadania.pdf>> Acesso em 20 Mar. 2015.

PSDB. **Diretrizes gerais plano de governo Aécio Neves Aloysio Nunes**. Disponível em: <<http://inter01.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BR/candidato/2800000000085/idarquiv-o/229?x=14046719910002800000000085>> Acesso em 20 Mar. 2015.

PSDB. **Programa de governo José Serra** – uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Programa-de-Governo-Jose-Serra.pdf>> Acesso em 20 Mar. 2015.

PSDB. **Programa de governo Geraldo Alckmin 45 presidente**. Disponível em: <<http://static.psdb.org.br/wp-content/uploads/biblioteca/66275971.pdf>> Acesso em 20 Mar. 2015.

PT. **Governo novo, ideias novas**. Disponível em:
 <<http://www.dilma.com.br/propostas/>> Acesso em 20 Mar 2015.

PT. **Programa de Governo Dilma Rousseff 2015-2018**. Disponível em:
 <<https://programadegoverno.dilma.com.br/wp-content/uploads/2014/07/Programa-de-Governo-Dilma-2014-RGB1.pdf>> Acesso em 10 Dez 2014.

PT. **Diretrizes do Programa de Governo Dilma Rousseff 2011-2014**. Disponível em: <http://peppercomm.3cdn.net/b4b6758afd3f54fc45_eam6iis9n.pdf> Acesso em 20 Mar 2015.

PT. **Programa de Governo Lula 2007-2010**. Disponível em:
 <http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf>
 Acesso em 10 Dez 2014.