

Políticas Públicas de Turismo no Brasil

Estado da Arte e Balanço do Campo

TURISMO: ECONOMIA E SOCIEDADE (VOL.2)



Thiago Duarte Pimentel
Bruno Martins Augusto Gomes
Vânia Lúcia Quadros
(Organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

Estado da arte e balanço no campo

Thiago Duarte Pimentel, Bruno Martins Augusto Gomes e Vânia Lúcia Quadros

Preparo de originais: Thiago Duarte Pimentel

Projeto Gráfico: Editora Motres

Conselho Editorial

Alfonso González Damián - Quintana Roo (México)
Alfredo A. César Dachary - Universidad de Guadalajara (México)
Babu George - Christian Brothers University (EUA)
Bekir Bora Dedeoğlu - Nevsehir HBV University (Turkey)
Dominic Lapointe - Université du Québec a Montreal/UQAM (Canadá)
Edna Rozo Bellon - Universidad Externado (Colombia)
Harald Pechlaner (AIEST president) - Katholische Universität Eichstätt - Ingolstadt (Alemanha)
Jiri Zuzanek - Waterloo University (Canadá)
João Filipe Jesus Marques - Universidade do Algarve (Portugal)
Jorge Cueva Estrada - Universidad Politécnica Salesiana (Equador)
Korstanje Maximiliano E. - Universidad de Palermo (Argentina)
Marko Koščak - University of Maribor (Eslovênia)
María Velasco González - Universidad Complutense de Madrid (Espanha)
Miriam Scaglione - HES-SO Valais-Wallis Institute of Tourism (Suíça)
Oleg E. Afanasiev - Russian State University of Tourism and Service (Russia)
Robert Jungmann - University of Trier - Berlim (Alemanha)
Rossana Campodónico - Universidad de la República (Uruguay)
Stella Arnaiz Burne - Universidad de Guadalajara (México)
Subhash Kizhakanveetil Bhaskaran Pillai - Goa University (India)
Tony O'Rourke - Green Lines Institute for Sustainable Development (Portugal)
Yusuf Karakus - Recep Tayyip Erdoğan University (Turkey)

CIP BRASIL — CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

P644p	Pimentel, Thiago Duarte Políticas públicas de turismo no Brasil: Estado da arte e balanço do campo - Turismo: economia e sociedade - Volume 2 / Thiago Duarte Pimentel, Bruno Martins Augusto Gomes e Vânia Lúcia Quadros (Orgs.). 1ª edição/Salvador-BA: Editora Motres, 2022. 352p.; PUBLICAÇÃO ELETRÔNICA. ISBN 978-65-89765-18-9 1. Turismo 2. Políticas públicas 3.Estado 4. desenvolvimento 5. Economia 6. Sociedade I. Título.
CDD 300	CDU 338.48

Índice para catálogo sistemático:
1. Turismo : Políticas públicas 300

Copyright © 2022 by Thiago Duarte Pimentel, Bruno Martins Augusto Gomes e Vânia Lúcia Quadros.
O conteúdo desta obra é de responsabilidade dos autores dos capítulos, proprietários do Direito Autoral.



www.editoramotres.com

SUMÁRIO

PREFÁCIO	5
Josep Pont Vidal	
1	11
INTRODUÇÃO Thiago Duarte Pimentel Bruno Martins Augusto Gomes Vânia Lúcia Quadros	
PARTE I	
2	17
O MODELO DE FLUXOS MÚLTIPLOS E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA Vânia Lúcia Quadros Helena Doris de Almeida Barbosa Felipe da Silva Gonçalves	
3	45
CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO COMO UMA INSTITUIÇÃO DE VOZ Juliana Ferreira da Silva Bruno Martins Augusto Gomes Huáscar Fialho Pessali	
4	69
O EFEITO DA POSIÇÃO NO CAMPO NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE BOURDIEUSIANA DO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE JUIZ DE FORA (2011-2020) Thiago Duarte Pimentel Marcela Costa Bifano de Oliveira Fabíola Cristina Costa de Carvalho	
PARTE II	
5	97
REGIONALIZAÇÃO E INVESTIMENTO PÚBLICO: ANÁLISE DOS REPASSES DO MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR) NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Rodrigo Cardoso da Silva Maria Aparecida Pontes Fonseca	
6	121
INDICADORES DE GESTÃO E DE INTELIGÊNCIA DE MERCADO COM BASE EM APLICAÇÃO DE MODELO DE ANÁLISE DE DESTINO TURÍSTICO Edegar Luis Tomazzoni Mariana Tomazin Renata Kazys de Oliveira	
7	142
FRAMEWORK PARA AVALIAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DE GESTÃO DE DESTINO TURÍSTICO MUNICIPAL Nathália Körössy Luciana Araújo de Holanda Itamar José Dias e Cordeiro	

A CIDADE, O PLANO DIRETOR E A ATIVIDADE DE LAZER NA LOCALIDADE TURÍSTICA

Pedro de Alcântara Bittencourt César
Franciele Berti
Sílvia Rafaela Scapin Nunes
Morgana Pizzi Moraes

PARTE III**PARTICIPAÇÃO E REDES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: UM ESTUDO DA ILHA DO MARAJÓ**

Silvio Figueiredo
Kássia Farias

REDES DO TURISMO - RELAÇÕES INTERDEPENDENTES ENTRE ATORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcos Eduardo C.G. Knupp
Magnus Luiz Emmendoerfer
Maria Velasco González

O FÓRUM REGIONAL DO TURISMO SUSTENTÁVEL DO BREJO E O SEU PAPEL NA INTERIORIZAÇÃO DO TURISMO NA PARAÍBA/BRASIL

Ana Valéria Endres

PARTE IV**POLÍTICAS PÚBLICAS, TURISMO E INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS CASOS TURISMO 4.0 (PORTUGAL) E DESTINOS TURÍSTICOS INTELIGENTES (ESPANHA)**

Alexandre Augusto Biz
Dores Cristina Grechi

DIMENSÕES DA GOVERNANÇA DE POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO: UM ESTUDO EM CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO DE NOVA FRIBURGO (RJ) E JUIZ DE FORA (MG), BRASIL

Fábia Trentin
Magnus Luiz Emmendoerfer
Elias Mediotte

DESAFIOS ÉTICOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DIANTE DA CRISE AGUDIZADA PELA PANDEMIA SARS-COV-2

Marutschka Martini Moesch
João Paulo Faria Tasso

CONCLUSÃO

Thiago Duarte Pimentel
Bruno Martins Augusto Gomes
Vânia Lúcia Quadros

SOBRE OS AUTORES

Na atual década deste século é conhecida a importância do setor do turismo para a economia de cada país e sociedade, com PIB chegando a atingir cerca de 10% em alguns países, com a respectiva geração de emprego e renda. Os impactos da pandemia de Covid-19 têm mostrado a dependência econômica de fatores exógenos, sendo cruéis em todas as sociedades, principalmente nas grandes cidades e metrópoles e nos países e territórios mais dependentes e vinculados ao turismo. No Brasil, em particular, o setor turístico representa quase 8 % do PIB e gera emprego para uns sete milhões de trabalhadores e trabalhadoras. Alguns territórios e metrópoles experimentaram de maneira trágica esta pandemia. O país não tem sido exceção a este impasse da pandemia, pois é nestes lugares que ocorrem não somente a maior concentração de trocas e de produção, mas também de congressos, viagens, intercâmbios e serviços, com a presença de pessoas procedentes de todos os continentes. Os impactos da pandemia têm mostrado estas trágicas interconexões.

O setor - ou *cluster* - de turismo engloba campos tão diversos como viagens, hotéis, restaurantes e serviços. Porém, ainda mais importantes são os impactos diretos nos modos de vida e trabalho tradicionais das populações nativas hospedeiras, nas relações laborais vigentes (vale lembrar que se trata de um setor altamente terceirizado, com baixa profissionalização e baixa remuneração), na gestão do território, no ambiente e nas alterações climáticas. Considere-se também que os visitantes - ou turistas - têm visões do mundo ou da região que visitam, muitas vezes, superficiais e deturpadas pela publicidade e pela mercantilização do lugar, da cultura, das relações e das formas de vida de seus habitantes.

A produção acadêmica e científica tem abordado o tema, incluindo áreas e disciplinas tão diversas como Sociologia, Ciência Política, Administração ou Gestão e Geografia, compreendendo, principalmente, subáreas e subdisciplinas com abordagens diversas como planejamento, *marketing*, governança, gestão empresarial, parcerias público-privadas, gestão do desenvolvimento, organização técnica do turismo, políticas públicas e sanitárias, competitividade ou inovação, entre outras.

No Brasil, esta situação começou a ganhar destaque com a Comissão Brasileira de Turismo (1958), obtendo mais importância no âmbito institucional a partir da década de 1960, com a criação do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)¹ em 1966, considerando que a situação do turismo começava a adquirir dimensões de interesse público. As primeiras publicações sobre o tema se devem a Baretto (1990) e Rejowski (1996), ocorrendo uma explosão de publicações a partir do início do século XXI, sendo possível identificar as seguintes linhas conceituais:

- a) premissas baseadas na lógica de causa-efeito, em que o turismo é descrito como causador de mudanças ambientais e sociais;
- b) estudos de caso de natureza conjuntural e estrutural; e
- c) utilização do método estruturalista, embora limitado às grandes estruturas que determinam a ação das pessoas (basicamente econômicas), sem entrarmos na análise de como isto se efetiva.

Nestes conceitos, são propostas soluções operacionais para maximizar o funcionamento do setor.

¹ Lei nº 14.002/20 transformou o Instituto Brasileiro do Turismo em Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.

Entretanto, dado o crescimento exponencial do turismo – inicialmente diversos cursos de pós-graduação *stricto sensu* são oferecidos para institucionalização acadêmica, com a criação da Escola Superior de Turismo em São Paulo (1972), programas de pós-graduação em turismo em diversas universidades do país, possibilitando a defesa de inúmeras teses de doutorado e dissertações de mestrado nesta área (primeira tese de doutorado em 1975, dissertação de mestrado em 1976), que têm sido acompanhadas pelo surgimento de inúmeras publicações especializadas na temática– verifica-se avanços conceituais e analíticos nesta área, havendo ainda hoje centenas de teses e dissertações sobre o assunto em pauta.

O livro ***Políticas Públicas de Turismo no Brasil: estado da arte e balanço do campo***, compreendendo 15 capítulos, coordenado pelos professores e pesquisadores especialistas na área – Thiago Duarte Pimentel, Bruno Martins Augusto Gomes e Vânia Lúcia Quadros – é uma contribuição conceitual que continua e amplia substancial e qualitativamente a evolução da produção conceitual e teórica no Brasil nesta área complexa e heterogênea de conhecimento. Os autores participantes são estudiosos e pesquisadores com publicações e longa experiência na análise da situação a partir de diferentes áreas de conhecimento e de diversas abordagens conceituais.

No conjunto de estudos que fazem parte da obra, é possível diferenciar três grandes grupos ou planos que correspondem a abordagens e conceitos, enfocando uma série de questionamentos e desafios nos planos teórico, conceitual e metodológico para pesquisas futuras. Estes três grupos de abordagens podem ser classificados como teórico-conceituais, restritos à análise conceitual e, por fim, focado na metodologia.

Quanto à análise teórico-conceitual, ela pode ser subdividida em:

- a) construtivismo estruturalista (ou estruturalismo construtivista) em que se admite a existência de um mundo social formado por estruturas que dirigem, direcionam e obrigam pessoas ou agentes à ação. Admite-se uma série de teorias, experiências e práticas que tenham em comum as premissas de autogestão e autoanálise. Neste sentido, inúmeras referências são feitas pelos autores ao interacionismo simbólico de Peter Berger e Thomas Luckmann no diálogo com Pierre Bourdieu;
- b) pós-estruturalismo, que supera as premissas estruturalistas originais ao abordar também o poder e a relação com o conhecimento. Bourdieu abre um campo de análise com o conceito de *habitus* e modos de pensar e sentir nas pessoas, segundo sua posição na estrutura social. Os conceitos de capital total e de capital cultural são decisivos nos estudos de turismo, com a análise da interconexão e participação entre agentes, instituições Estado (Silvio Figueredo; Kássia Farias), e das ações de turismo público do Ministério (Rodrigo Cardoso; María Aparecida Pontes) e as políticas públicas de turismo, tendo como base a teoria dos campos sociais (Thiago Pimentel; Marcela Oliveira; Fabiola Cristina Costa); e
- c) várias correntes neo-institucionalistas, basicamente sociológicas e econômicas, cujo ponto de partida é o entendimento das instituições como padrões normativos que definem o que é esperado nas ações das pessoas ou ainda, hábitos compartilhados que possibilitam a confiança e uma melhor interpretação das ações na interação (Juliana Silva; Bruno Gomes; Huáscar Pessali).

No que diz respeito à análise conceitual, ela é amplamente constituída - parafraseando Robert Merton - pelas chamadas teorias de médio alcance, cujos exemplos aparecem em estudos sobre:

- a) a teoria dos múltiplos fluxos a partir da formação da agenda pública nas organizações e da tomada de decisão nas arenas decisórias, mostrando como esses fluxos se sobrepõem e se afetam mutuamente, elevando a complexidade da criação de um padrão de resposta, qualquer que seja ele (Vania Quadros; Helena de Almeida; Felipe da Silva);
- b) as redes de políticas (*policy networks*) como uma abordagem específica das políticas públicas, em que atores, estrutura e governança estão vinculados para o entendimento destas políticas públicas. São entendidas como a ação dos governos na sociedade para o alcance de resultados. Estas redes se diferenciam de programas ou de ações públicas, planos e projetos, que compreendem desde a identificação do problema, sua formulação, tomada de decisões, execução, atores participantes, a monitoramento e a avaliação. As ações e seu financiamento são objeto de análise (Rodrigo Cardoso; María Aparecida Fonseca). Todo este processo é influenciado pela lógica ou tipologia conceitual com a qual é formulada uma política pública. Neste sentido, os aspectos éticos das políticas públicas num ambiente de incerteza como o da pandemia de Covid-19 são motivo para se perguntar “O que estamos fazendo?” (Marustschka Moesch; João Tasso) e “qual a articulação entre redes e políticas públicas?” (Marcos Knupp; Magnus Emmendoerfer; Maria Velasco-González). Aqui, diferentes áreas estão envolvidas, incluindo a esfera pública, o Estado e sua condição de estado, a gestão pública e o papel dos conselhos de políticos, entre outras (Juliana Silva; Bruno Gomes; Huáscar Pessali); e
- c) a análise das redes sociais é considerada por uns como teoria e por outros como metodologia de pesquisa. Neste livro, é feita uma interessante análise sobre as redes sociais e as possibilidades que se abrem à participação (Silvio Figueiredo; Kássia Farias) ou ainda na oportuna discussão sobre as formas de inserção social e interação no campo dados pelo Estado (esfera pública estatal), pela Sociedade Civil (esfera corporativa e esfera pública não estatal), e Privada (esfera privada), (tal como aparece no trabalho de Ana Valéria Endres).

Por fim, no campo metodológico, com fundamento basicamente nos estudos de caso, estão incluídos: a) a construção de redes para a avaliação da organização municipal (Nathália Körössi; Luciana Araújo; Itamar Cordeiro); b) os conselhos municipais (Fabia Trentin; Magnus Emmendoerfer; Elias Mediotte); c) os indicadores de gestão do desenvolvimento do destino turístico (Edegar Tomazzoni; Mariana Tomazin; Renata Oliveira); d) os planos diretores na área de turismo municipal (Pedro de Alcântara; Francieli Berti; Sílvia Nunes; Morgana Moraes); e) a análise do Fórum Regional de Turismo Sustentável na Paraíba (Ana Valéria Endres); e f) a introdução da tecnologia e a gestão da organização do destino (Alexandre Biz; Dores Grechi).

Vemos que os estudos sobre o turismo são um campo muito extenso e amplo, que permite diferentes abordagens conceituais e diferentes enfoques metodológicos. No entanto, se nos detivermos em uma análise mais detalhada das dificuldades – ou possibilidades – desta heterogeneidade, as questões aqui são: “*Como pode um diálogo frutífero, positivo e operativo ser iniciado neste campo de estudo? Temos um marco conceitual suficientemente sofisticado para realizar este diálogo? Uma análise sobre o turismo é pertinente ao campo de uma ciência social aplicada?*” É evidente que o problema não está apenas relacionado a esta área de pesquisa, mas é também uma questão transversal e um desafio nas ciências sociais aplicadas.

Como pressuposto básico, devemos indicar que as teorias observam e descrevem o mundo de maneira diferente, sem que alguém possa ter qualquer pretensão de que sejam verdadeiras. Nenhuma teoria pode se pretender verdadeira, sendo as teorias apenas instrumentos de observação para descrever e analisar o mundo e os fenômenos de forma mais clara. Uma abstração conceitual não significa limitar-se a análises abstratas distantes dos fenômenos da

vida cotidiana, mas é necessária uma abstração que tenha capacidade conceitual para explicar esta complexidade, justamente pela alta complexidade das sociedades atuais, para não cair nas limitações de simples descrições limitadas a estudos de caso.

A pandemia global Covid-19 evidenciou a falta de conceitos explicativos apropriados para definir e explicar fenômenos eruptivos e dinâmicos nas ciências humanas e sociais. A situação de alta complexidade que se tem vivido – e que continuará a ser vivida – mostra que nas áreas de conhecimento ainda são utilizados os conceitos e as lógicas explicativas que só podem explicar situações limitadas, com base numa compreensão subjetiva ou coletiva, sem levar em conta os interesses assimétricos e as comunicações simbólicas estabelecidas entre as diferentes áreas ou esferas da sociedade.

O que a pandemia tem mostrado? O turismo foi considerado nos países ocidentais um fator econômico quase inalterável de crescimento linear contínuo e exponencial, sem levar em conta os transtornos humanos, ambientais e territoriais que produziu. Também mostrou a fragilidade existente, bem como o fato de que toda ação está necessariamente ligada ao risco, ao perigo e a tudo o que vem (neste caso, a pandemia de Covid-19) ocorrendo em consequência de algum motivo ou causa, como desmatamento das florestas tropicais, fragilidade da governança sanitária em todos os países, tomada de decisões equivocadas, dependência das cadeias de abastecimento, burocracia hermética do governo chinês, entre outros. No entanto, o futuro estará sempre aberto às decisões tomadas agora. Este conjunto de fenômenos nos mostra a contingência. Assim, a contingência é um conceito que as ciências sociais devem assumir no presente e no futuro.

Nos vários capítulos que compõem este livro, emergem três questões fundamentais de forma explícita ou implícita nesta área, objeto de estudo, que devem ser aprofundadas no futuro, compreendendo a **contingência**, a **complexidade** e a **interdisciplinaridade**, que requerem alguns breves esclarecimentos.

As sociedades atuais são **sociedades contingentes**. Usamos a contingência como forma de percepção do mundo, na qual algo não é necessário nem impossível em relação a uma espécie de abertura da experiência humana. O observador e o processo de observação são os que fazem este tipo de distinções, sendo, portanto, contingentes (Luhmann, 2006²). Com a necessária redução da complexidade, surgem as distinções com a ação do observador.

Contingência e complexidade caminham juntas, pois uma sociedade complexa não pode ser entendida sem a contingência. A contingência e a complexidade surgem do distúrbio causado por outras possibilidades (que podem gerar perspectivas), que têm como consequência um aumento da seletividade. A existência de uma complexidade – ou alta complexidade – das sociedades atuais significa navegar em um oceano de possibilidades e improbabilidades constantes e cotidianas, já que a contingência é um atributo da sociedade moderna. Seguindo a tese de Aristóteles, o que não pode ser impossível de ocorrer nas sociedades atuais é a diferenciação funcional, e o que não pode ocorrer é a complexidade sem respostas e a exclusão social, sendo que, necessariamente, no plano da sociedade complexa, tudo pode ser diferente.

Cada área do conhecimento descreve a contingência de acordo com os problemas centrais de que se ocupa e de acordo com as possibilidades metodológicas que oferece para explicá-los. Na perspectiva construtivista, a contingência altera e questiona a permanência do presente pela dúvida. Esta dúvida é causada pela possibilidade da diferença e pela possibilidade de que

² Luhmann, Niklas. **La Sociedad de la Sociedad**. (1ª Ed Español). Ciudad de México (DF): Editorial Herder, S. de R.L. de C.V., 2006.

tudo pudesse ser diferente, de modo que o que existe atualmente não tem base real e um fim último e definitivo.

A simples utilização do termo “**complexidade**” para as sociedades atuais não fornece uma explicação mais sofisticada, uma vez que sua semântica e significado ainda se limitam a uma multiplicidade de variáveis apoiadas em conceitos tradicionais para explicar apenas sociedades industriais e modernas, com conceitos baseados em uma hipotética racionalidade humana. Várias contribuições do campo da economia e da psicologia organizacional já demonstraram a existência de uma *racionalidade limitada*.

No campo da governança das sociedades, a pandemia Covid-19 mostrou as fraquezas, os paradoxos e as falhas dos modelos de governança sanitária, de debilidade e de improvisação das decisões políticas e da gestão da capacidade de coordenação multinível nos planos nacionais. No campo da sociologia, os conceitos explicativos apropriados para definir e explicar o fenômeno nas ciências humanas e sociais também têm se mostrado limitados. A situação de alta complexidade que se vive hoje e que continuará ocorrendo no futuro revela que nestas áreas de conhecimento ainda são utilizados conceitos e lógicas que só podem explicar situações limitadas, baseadas num entendimento subjetivo ou coletivo, sem levar em conta os interesses assimétricos (conflitos) e as comunicações simbólicas estabelecidas entre as diferentes instâncias da sociedade.

O ato de aprovar um decreto, uma lei ou um regulamento sobre temas hipercomplexos, sobre os quais não são conhecidos os impactos de médio e longo prazo, como, por exemplo, uso de agrotóxicos na agricultura, permissão de desmatamento massivo, autorização da técnica de *fracking* para extração de petróleo da terra, construção de mega-hidrelétricas, permissão de comercialização de alimentos geneticamente manipulados, poluentes de automóveis, entre outros, traz riscos presentes e futuros para a população como um todo. No campo do turismo, os riscos estão ligados a macroprojetos urbanísticos (para grandes parques temáticos segundo o modelo norte americano), mega-cruzeiros, desmatamento para complexos turísticos ou à potencialização acrítica do turismo de *baixo custo* (*low cost*). O conjunto destes processos decisórios permitidos pelo poder político mantém complexidade com alto risco e alta contingência.

Os riscos advindos destas decisões são, portanto, projetados em direção ao futuro, uma vez que seus efeitos e perigos ainda não são conhecidos em detalhes. O perigo é a constatação de que certos riscos e danos devem ser assumidos pela maioria da população (hospedeiros nos territórios turísticos), quando a decisão foi tomada por um pequeno grupo de pessoas (muitas vezes por interesses especulativos), não por especialistas ou por conhecedores do assunto e de seus impactos. Assim, a política de turismo não é isenta de riscos, ao contrário, suas atividades e decisões são geradoras constantes de riscos, com impactos e consequências que afetam a sociedade como um todo, em todas as suas áreas e sistemas.

Nesse contexto, aparece necessário (e urgente) repensar este âmbito econômico para orientá-lo para formas de turismo comunitário (*community-based tourism*), turismo rural, como formas alternativas para pensar e organizar a atividade turística, mas vinculada com o território, o meio ambiente e seus habitantes.

Por fim, a **interdisciplinaridade** significa e implica a utilização de pontos de contato entre as disciplinas ou áreas de conhecimento em que cada uma contribui com seus problemas, conceitos e métodos de pesquisa. É uma reafirmação e um constante reagrupamento epistemológico dos saberes, cada área priorizando e ostentando certos conceitos com semânticas inalteráveis. Neste caso, é imprescindível buscar e construir uma linguagem e um ponto de vista que sejam aceitos pelo grupo de participantes nos projetos interdisciplinares, que vão além de discursos

e perspectivas anteriormente independentes e distantes. Parece necessário unir as disciplinas visando a abordar um fenômeno específico e assim encontrar uma relação de causa-efeito, de natureza e sociedade. Para cruzar os limites tradicionais entre várias disciplinas acadêmicas ou entre várias escolas de pensamento, é necessária uma abordagem inicial da complexidade e da contingência, uma vez que ambos os conceitos ou noções aparecem transversalmente em todas as ciências sociais. A interdisciplinaridade contribui para a comunicação científica global na medida em que cada disciplina interage com o universo científico, reduzindo as fronteiras disciplinares que, muitas vezes, estão estagnadas.

Porém, para conseguir uma interdisciplinaridade operativa e útil nas observações, será necessário um esforço na busca de conceitos transversais. Isso só pode ser alcançado questionando muitos dos paradigmas e lógicas conquistados no século passado, abrindo-se para um horizonte de novos conceitos e semânticas, alguns já utilizados, embora mal interpretados, ou descritos e analisados superficialmente. Será necessário um esforço para superar o racionalismo dualista cartesiano, a irrecorrível racionalidade da ação, e considerar outros tipos de racionalidade (limitada) em um contexto de riscos constantes em nossas decisões.

Josep Pont Vidal

Núcleo Altos Estudos Amazônicos - Universidade Federal do Pará

Belém, novembro de 2021

INTRODUÇÃO

Thiago Duarte Pimentel

Bruno Martins Augusto Gomes

Vânia Lúcia Quadros

Porque um livro de Políticas Públicas de Turismo no Brasil? Porque agora?

Este livro emerge em um contexto de afirmação institucional do campo acadêmico do turismo no Brasil (PIMENTEL; CARVALHO; PIMENTEL, 2019) e fundamenta sua existência basicamente em três razões: 1) *o crescimento e diversificação das áreas e subáreas temáticas dentro da academia em turismo*, notadamente, onde se destaca a área de políticas públicas (associada ou não com planejamento turístico) – junto com outros temas tradicionais, como por exemplo, educação e formação profissional em turismo ou ainda administração e negócios turísticos –; 2) *o crescimento do número de pesquisadores em Políticas Públicas de Turismo no Brasil e consolidação desses pesquisadores na área, com temas e linhas de pesquisas próprias*; e 3) *o crescimento do volume de periódicos científicos especificamente relativos a esta área temática*³.

Apesar da relevância – institucional, acadêmica, social e prática – do tema para a área do turismo, historicamente verifica-se a ausência relativa de publicações sobre o tema no Brasil, destacando os livros da primeira década dos anos 2000: Cruz (2000) *Política de turismo e território* e Beni (2006) *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*. Em 2014 uma das primeiras publicações científicas, de maior abrangência, específica sobre o tema, refletindo parte significativa dos pesquisadores da área no Brasil, veio à lume compilando e reunindo uma série de trabalhos de pesquisadores, cuja divulgação se dava de forma dispersa e assistemática (PIMENTEL; EMMENDOERFER; TOMMAZONNI, 2014). Em que pese a publicação de novos materiais a partir desse marco – como por exemplo, Schindler (2014), *Políticas Públicas Aplicadas ao Turismo* e Gomes (2018) *Políticas Públicas de Turismo e os Empresários* –, o volume total de publicações desta área ainda é rarefeito, o que se torna ainda mais insuficiente quando se leva em conta especificidades como tipo de material apresentado, temáticas, escopo, tipo de público, qualidade, entre outros.

Nesse contexto, e tomando como referência a obra *Gestão Pública do Turismo no Brasil*, de 2014, pouco parecem ter sido os avanços em termos de referências bibliográficas científicas, de ampla envergadura institucional e geográfica e que representem o estado da arte da produção em pesquisa sobre o tema no país. Passados quase dez anos daquele momento, a presente obra tem o intuito precisamente de sopesar a produção nacional recente na área de Políticas Públicas de Turismo, avaliar avanços teóricos, metodológicos e práticos, bem como identificar novas possibilidades de avanços, temáticas ainda subexploradas, bem como pontos necessários de convergência na agenda entre academia, sociedade e mercado.

³ Por exemplo, apenas como indicador sintético deste tipo de movimento, é válido mencionar o número de publicações existentes no portal “Publicações de Turismo”, principal plataforma que agrupa e recupera artigos de 49 periódicos científicos principalmente no Brasil, mas também da América Latina e de Portugal e Espanha. Dos 15.023 documentos existentes (consulta em 17 de janeiro de 2022), 1.285 são relacionados à “hospitalidade”, seguido de 730 de “políticas públicas”, 606 em “turismo cultural”, 541 de “destinos turísticos”, 470 sobre “educação em turismo”.

O livro *Políticas Públicas de Turismo no Brasil: estado da arte e balanço do campo* cumpre o propósito de analisar as políticas públicas de turismo utilizando as relevantes contribuições das diversas áreas, mas tendo como norte o conhecimento produzido nas áreas de turismo e políticas públicas.

Para tanto, organizamos a obra em quatro grandes eixos, a saber: a primeira parte (capítulos 2, 3 e 4) dedica-se a identificar, recompilar e apresentar modelos e matrizes teóricas que têm sido mais frequentemente utilizados nos estudos sobre o tema no país. A intenção, nesta primeira parte, é a de fornecer ao leitor um quadro plural de abordagens alternativas para lidar com o fenômeno, evidenciado que o mesmo pode ser abordado de distintas formas, o que certamente significa ter implicações subjacentes – à montante e à jusante, isto é, seja quanto aos fundamentos epistemológicos quanto aos desdobramentos práticos – decorrentes das escolhas teóricas feitas. A rigor, três são as perspectivas e matrizes teóricas delineadas: uma mais clássica ou tradicional, outra mais interpretativa e uma última mais crítica e alternativa.

Após a introdução, no capítulo 2, “O modelo de fluxos múltiplos e a análise de políticas públicas de turismo na Amazônia Brasileira” Vânia Quadros, Helena Barbosa e Felipe Gonçalves buscaram compreender como o turismo está presente nas agendas dos governos dos municípios de Belém e de Bragança, no Pará, utilizando o Modelo de Fluxos Múltiplos como suporte teórico e metodológico.

No capítulo 3, Juliana Silva, Bruno Gomes e Huáscar Pessali fizeram uma discussão sobre os conselhos de turismo utilizando em grande medida as proposições de um clássico da área de políticas públicas, o economista alemão Albert Otto Hirschman. Os autores focaram na discussão da voz e em como ela se institucionaliza nas normas jurídicas e no desenvolvimento das atividades de conselhos municipais de turismo de capitais estaduais do Brasil e do Distrito Federal.

Thiago Pimentel, Marcela Oliveira, Fabíola Cristina Carvalho, no capítulo 4, “O Efeito da Posição no Campo na Elaboração de Políticas Públicas: uma análise bourdieusiana do Conselho Municipal de Turismo de Juiz de Fora (2011-2020)” utilizaram a teoria sociológica dos campos sociais de Pierre Bourdieu para analisar o conselho de turismo da referida cidade mineira. Para tanto, realizaram observação e entrevistas, para evidenciar a suposição de que os agentes com maior capital podem interferir contundentemente no campo turístico.

A segunda parte do livro agrupa um conjunto de trabalhos relacionados à dimensão organizacional e institucional das políticas públicas e, em geral, com o foco no viés prático e aplicado, sobretudo, (voltado para ou ainda) dialogando com as perspectivas e demandas apresentadas por gestores públicos estatais (municipais, estaduais, federais). São analisados temas como o investimento e uso de recursos nas políticas públicas de turismo, indicadores e elementos técnicos relacionados com a análise e a tomada de decisão, à construção de modelos gerenciais e metodologias, bem como a análise de documentos, planos e instrumentos normativos do setor.

O capítulo intitulado “Regionalização e Investimento Público: análise dos repasses do Ministério do Turismo (MTUR) no Estado do Rio de Janeiro”, escrito por Rodrigo Silva e Maria Aparecida Fonseca, é dedicado à compreensão da efetivação das ações públicas pelos instrumentos financeiros aplicados. Para tanto os autores classificaram e espacializaram os recursos destinados para os municípios fluminenses, com um foco na distribuição dos recursos e nas suas eventuais concentrações, assim como, indiretamente, na própria atuação ministerial.

Concentrando-se nos indicadores, Edegar Tomazzoni, Mariana Tomazin e Renata Oliveira escreveram o capítulo 6 “Indicadores de Gestão e de Inteligência de Mercado com Base em Aplicação de Modelo de Análise de Destino Turístico”. A partir da aplicação do modelo no município de Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul), os autores analisaram a gestão e o desenvolvimento do destino, por meio da disponibilização, do acesso e da aplicação dos indicadores turísticos.

Também relacionado à proposição de indicadores, o sétimo capítulo, “*Framework* para Avaliação de Organização de Gestão de Destino Turístico Municipal” traz um modelo para a avaliação das estruturas institucionais municipais responsáveis pelo turismo. No texto, Nathália Körössy, Luciana Holanda e Itamar Cordeiro constroem uma proposta teórico-metodológica aplicada em quatro municípios de Pernambuco (Recife, Olinda, Ipojuca e Paulista).

No capítulo 8, “A Cidade, o Plano Diretor e a Atividade de Lazer na Localidade Turística”, os autores Pedro Bittencourt César, Franciele Berti, Sílvia Nunes e Morgana Moraes, focaram na interação do campo de Políticas Públicas com campos conceituais do Planejamento Territorial e Planejamento Turístico para assim analisarem os planos diretores dos municípios gaúchos Gramado, Bento Gonçalves e Caxias do Sul. Para tanto, utilizaram categorias como turismo, cultura, estética e paisagem.

A terceira parte do livro traz um conjunto de capítulos dedicados à perspectiva dos gestores públicos societais, isto é, da sociedade civil organizada (destinos, circuitos, associações, federações, etc.), assim como à participação, ao trabalho em rede e à análise do funcionamento das instâncias formais vistas a partir da interação de seus atores, por dentro das entidades e órgãos oficiais.

Iniciando uma sequência de textos sobre interação entre os agentes, tem-se o capítulo 9, “Participação e redes nas políticas públicas de turismo na Amazônia Brasileira: um estudo da Ilha do Marajó”, escrito por Silvio Figueiredo e Kássia Farias. Fundamentando-se na importância de temas como interesses, disputas, justiça social e cidadania os autores analisaram os mecanismos da organização do turismo na região do Marajó, no Pará, a partir dos estudos de participação, redes e políticas públicas.

Marcos Knupp, Magnus Emmendoerfer e Maria Velasco González, no décimo capítulo, “Redes do Turismo: relações interdependentes entre atores de políticas públicas”, discutem as interações entre os agentes que compõem a gestão pública municipal de turismo em Ouro Preto, Minas Gerais. A partir desse caso e utilizando as abordagens sobre governança e *policy networks*, os autores contribuem para o aperfeiçoamento da gestão de redes em destinos turísticos, a partir do envolvimento dos diferentes agentes, da sustentabilidade e da intersetorialidade.

Igualmente com um foco nas redes, mas complementado com a abordagem de verticalidade e horizontalidade, originária da Geografia, o capítulo 11, “O Fórum Regional do Turismo Sustentável do Brejo e o seu Papel na Interiorização do Turismo na Paraíba, Brasil”, foi escrito por Ana Valéria Endres. Aplicando as referidas abordagens às políticas públicas, a autora trouxe à tona a atuação do referido Fórum e suas contribuições para o processo de interiorização do turismo na Paraíba.

Por fim, a quarta e última parte do livro traz textos que utilizam aspectos teóricos tradicionais na área de políticas públicas para tratar de temas emergentes e atuais como inovação em turismo, governança e a ética nas políticas públicas de turismo e as decisões e ações no contexto recente da crise sanitária mundial da pandemia de COVID19.

A partir das teorias Institucional e Sistêmica Alexandre Biz e Dores Grechi lançaram o questionamento sobre como a agenda e a formulação das alternativas, do ciclo de política

pública de turismo, impactam o processo de inovação, no capítulo 12, “Políticas Públicas, Turismo e Inovação: uma análise dos cases Turismo 4.0 (Portugal) e Destinos Turísticos Inteligentes (Espanha)”. Os autores respondem esse questionamento por meio da análise de dois casos contemporâneos e referências mundiais no turismo (Portugal e Espanha).

No capítulo 13, “Dimensões da Governança de Política Pública de Turismo: um estudo em conselhos municipais de turismo de Nova Friburgo (RJ) e Juiz De Fora (MG), Brasil”, Fábila Trentin, Magnus Emmendoerfer e Elias Mediotte se pautaram na Teoria Institucional. A partir dela e com um foco nas dimensões da governança de políticas públicas, buscam compreender a relação entre os conselhos municipais e as políticas locais de turismo nas duas cidades da região sudeste do Brasil.

Encerrando o livro, Marutschka Moesch e João Tasso escreveram o capítulo 14 “Desafios éticos das políticas públicas de turismo diante da crise agudizada pela pandemia SARS-CoV-2». Em uma análise das contradições entre dados (oficiais), manifestações (populares) e ações (governamentais) no Brasil ao longo desse período, os autores abordaram como as políticas públicas devem mitigar os impactos negativos na economia brasileira, tendo como base a ética.

Dessa forma, ao reunir pesquisadores que são referência no estudo das políticas de turismo, o livro oferece textos que versam sobre núcleos teóricos para a referida investigação, meios para análise de sua implementação, capítulos dedicados à interação entre os agentes assim como à temas emergentes.

O livro não pretende ser um manual ou um guia prescritivo, mas sim um conjunto de referências e parâmetros científica e rigorosamente embasados que podem servir de apoio para estudantes, professores e pesquisadores, num contexto em que disciplinas de graduação e pós-graduação, trabalhos de conclusão e projetos de pesquisa se dedicam às políticas públicas de turismo. Ainda, ao aliar diferentes teorias e estudos empíricos, os capítulos são relevantes para os agentes públicos que trabalham com o tema. Por isso cada texto pode ser lido de forma separada, de acordo com a necessidade do leitor.

A partir dos enfoques propostos, novas pesquisas podem ser desenvolvidas utilizando outros modelos teóricos da área como pluralismo, neocorporativismo, equilíbrio pontuado, fluxos múltiplos e burocracia de nível de rua, para assim responderem por quem, como, porquê e quais consequências das tomadas de decisões nas políticas públicas de turismo.

Dessa forma, os organizadores esperam que a presente obra desperte no leitor o interesse por pesquisar ou trabalhar com políticas públicas de turismo tendo como norte o conhecimento científico inerente a esse campo, e assim contribua para o aperfeiçoamento das práticas adotadas pelo setor público e sociedade civil organizada ao lidar com o turismo no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BENI, M. C. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. – (Série turismo).
- CRUZ, R. de C. A. da. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- GOMES, B. M. A. **Políticas Públicas de Turismo e os Empresários**. São Paulo: All Print, 2018.
- PIMENTEL, T. D.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONNI, E. L. (Org.). **Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações**. Caxias do Sul (RS): Editora da Universidade de Caxias do Sul / EDUCS, 2014. v. 1. 528p.
- PIMENTEL, T. D.; CARVALHO, F. C. C. de; PIMENTEL, M. P. C. O Processo de Institucionalização das Estruturas Formais de Investigação em Turismo (EFIT) no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, p. 16-35, 2019.
- SCHINDLER, A. A. W. **Políticas Públicas Aplicadas ao Turismo**. Curitiba: Editora Inter-Saberes, 2014. (Série gestão Pública).

PARTE I

