

## Artigos – Gestão do Turismo

# Análises da governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil

Analysis of tourism governance based on the views of former ministers of tourism in Brazil

Análisis de la gobernanza del turismo a partir de las opiniones de los ex ministros de turismo de Brasil

Josefa Laize Soares Oliveira<sup>1</sup> Juarez Velozo da Silva<sup>1</sup> Edegar Luis Tomazzoni<sup>1</sup> Alexandre Panosso Netto<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.

### Palavras-chave:

Gestão em turismo;  
Governança de turismo;  
Políticas de Turismo;  
Metagovernança;  
Desenvolvimento Sustentável.

### Keywords:

Management in Tourism;  
Tourism Governance;  
Tourism Policy;  
Meta-Governance;  
Sustainable Development.

### Palabras clave:

Gestión en el Turismo;  
Gobernanza del Turismo;  
Política de Turismo;  
Meta-Gobernanza;

### Resumo

Com as estruturas administrativas influenciadas pela crise da governabilidade, na década de 1970, e a ascensão do neoliberalismo (1980-1990), emergiram novas reflexões e debates no campo do turismo. A literatura indica que o conceito de governança, caracterizado por descentralização de poder, gestão democrática e participativa, passou a caracterizar a inovação nas possibilidades de desenvolvimento das destinações turísticas. Contudo, identificam-se lacunas e questionam-se ações dos atores envolvidos nos processos de estruturação das políticas públicas. Partindo de uma perspectiva macro para micro, que considera diferentes escalões em administração, o objetivo deste artigo é discutir a governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil, no recorte temporal anterior e posterior à criação do Ministério do Turismo (MTur). Assim, fundamenta-se nos seguintes eixos teóricos: transição e continuidade, comunicação e gestão participativa de destinos turísticos. Os processos metodológicos compreendem entrevistas estruturadas, direcionadas a 13 ex-ministros e ao membro catedrático do Conselho Nacional do Turismo (CNT). A análise das evidências empíricas é subsidiada pela Análise de Conteúdo do tipo categórica, proposta por Bardin (2011). Os resultados mostram que a reavaliação do papel das instituições pode determinar o caminho para formas eficientes de desenvolvimento no domínio do turismo, embora se tenha constatado que as transições de cargos entre ministros se deram de forma tranquila.

### Abstract

With the administrative structures influenced by the crisis of governability in the 1970s and the rise of neoliberalism (1980-1990), new reflections and debates have emerged in the field of tourism. The literature indicates that the concept of governance came to characterize innovation in the development possibilities of tourist destinations. However, it identifies gaps that question the actions of the actors involved in the processes of structuring public policies. From a macro to micro perspective, which considers different ranks in administration, the objective of this article is to discuss tourism governance based on the views of former ministers of tourism in Brazil, in the time frame before and after the creation of the Ministry of Tourism (MTur). Thus, it is based on the following theoretical axes: transition and continuity, communication, and participatory management of tourist destinations. The methodological processes comprise structured interviews, directed to 13 former ministers and the full member of the National Tourism Council (CNT). The analysis of the empirical evidence is subsidized by Content Analysis of the categorical type, proposed by Bardin (2011). The results show that the re-evaluation of the role of institutions can determine the path to efficient forms of development in the field of tourism, even though it was found that the transition of positions between ministers was peaceful.

### Resumen

Con las estructuras administrativas influidas por la crisis de gobernabilidad de los años 1970 y el auge del neoliberalismo (1980-1990), han surgido nuevas reflexiones y debates en el ámbito del turismo. La literatura indica que el concepto de gobernanza caracteriza la innovación en las posibilidades de desarrollo de los destinos turísticos. Sin embargo, se identifican lacunas que cuestionan

Desarrollo Sostenible.

Revisado por pares.

Recebido em: 19/04/2021.

Aprovado em: 01/12/2021.

Editor:

Glauber Eduardo de Oliveira Santos.

la actuación de los actores involucrados en los procesos de estructuración de las políticas públicas. Desde una perspectiva macro para micro, que considera diferentes escalones en la administración, el objetivo de este artículo es discutir la gobernanza del turismo a partir de las opiniones de los ex ministros de turismo de Brasil, en el marco temporal anterior y posterior a la creación del Ministerio de Turismo (MTur). Así, sigue los siguientes ejes teóricos: transición y continuidad, comunicación y gestión participativa de los destinos turísticos. Los procesos metodológicos comprenden entrevistas estructuradas, dirigidas a 13 ex ministros y al miembro titular del Consejo Nacional de Turismo (CNT). El análisis de la evidencia empírica está subvencionado por el Análisis de Contenido de tipo categorico, propuesto por Bardin (2011). Los resultados muestran que la revalorización del papel de las instituciones puede determinar el camino hacia formas eficientes de desarrollo en el ámbito del turismo, aunque se ha comprobado que la transición de cargos entre los ministros se produce sin problemas en la mayoría de ellos.



**Como citar:** Oliveira, J. L. S.; Silva, J. V.; Tomazzoni, E. L.; Panosso Netto, A. P. (2022). Análises da governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 16, e-2426. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2426>

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo alguns teóricos (Amore & Hall, 2016; Coutinho & Nóbrega, 2019; Rius-Ulldemolins & Gisbert, 2018), com a crise da governabilidade na década de 1970 – e, sucessivamente, a ascensão do neoliberalismo, dali em diante –, emergiram novos debates nos estudos do turismo, que influenciaram reflexões em torno dos processos de desenvolvimento dos destinos. Para além da estrutura da gestão pública, o conceito de governança passou a caracterizar novas possibilidades reflexivas, incorporando os interesses da sociedade e do setor privado, tal como analisam Greenwood (1993), Rhodes (1996) e Whitehead (2003).

Os debates acerca do tema mostram que os acordos das redes colaborativas refletem no modo como são estruturadas as políticas públicas. Com isso, inúmeras investigações avançaram em torno das articulações entre o setor público e privado, a fim de conciliar o desenvolvimento turístico e a sustentabilidade em seus diferentes eixos (Amore & Hall, 2016; Zapata Campos & Hall, 2019; Higham & Miller, 2018; Ruhanen, Moyle & Moyle, 2018). Essas discussões tratam, principalmente, das ações dos atores envolvidos nesses processos (Coutinho & Nóbrega, 2019; Zapata Campos & Hall, 2019). Logo, analisá-los significa constituir reflexões sobre estratégias eficientes no estabelecimento das políticas públicas direcionadas à área.

Entre os principais fatores que sinalizam importantes questões relacionadas à governança em destinações turísticas, evidencia-se a existência de lacunas a serem preenchidas. Nas discussões sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea, por exemplo, autores como Amore e Hall (2016), Coutinho e Nóbrega (2019), Zapata Campos e Hall (2019), afirmam que a centralidade, a hierarquização e a prevalência de interesses específicos caracterizam-se como fatores de tensão em curso nos processos de desenvolvimento dos destinos. Diante disso, surge a questão-problema a ser respondida: qual a relação entre os processos de transição de cargos e a governança para a efetividade de políticas públicas de turismo no país?

No Brasil, a recente abordagem sobre políticas públicas nesse domínio justifica a necessidade da exploração empírica e teórica nos aspectos de desenvolvimento dos destinos (Lourenço & Moreira, 2014; Pimentel & Duarte Pimentel, 2019). Assim, na perspectiva macro para micro, o objetivo deste artigo é discutir a governança turística com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil, no recorte temporal anterior e posterior à criação do Ministério do Turismo (MTur), ocorrida em 2003. A análise fundamenta-se nos seguintes eixos teóricos: transição e continuidade, comunicação e gestão participativa de destinos turísticos. A partir da visão de atores institucionais entrevistados e da literatura científica sobre a temática, as evidências empíricas são verificadas pela Análise de Conteúdo (AC) do tipo categorial, proposta por Bardin (2011).

No que concerne ao conteúdo, além da introdução e do percurso metodológico, o estudo está dividido em três tópicos. No primeiro tópico, são abordados os desafios da governança tradicional em turismo. No segundo, discutem-se os processos de transição de cargos, a gestão pública participativa e as prioridades que envolvem as discussões sobre a gestão dos destinos brasileiros. No terceiro, as considerações finais retomam os temas principais e apresentam a discussão dos resultados. Em suma, eles evidenciam que a reavaliação do papel das instituições pode determinar o caminho para formas eficientes de desenvolvimento do turismo.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Desafios da Governança Tradicional

A literatura em ciências empresariais e ciências políticas não é unânime com relação ao conceito da governança no turismo. Ademais, pairam dúvidas sobre o paralelismo entre governo e governação (Tomazzoni, 2009; Lourenço & Moreira, 2014; Amore & Hall, 2016; Trentin, 2017). Válido seria destacar que as interações que caracterizam os processos desse modelo de gestão não devem denotar antagonismo, pois a governança, em contraste com interesses subjetivos, deve ponderar sobre interesses coletivos (Bresser-Pereira, 2000; Offe, 2009; Bevir, 2012; Dias & Matos, 2012; Amore & Hall, 2016; Ruschmann, Anjos & Arnhold Junior, 2016). Nessa linha, reflete-se sobre a atuação institucional no desenvolvimento nacional do turismo.

A governança pode ser conceituada conforme os contextos em que se implementa. Para Hall (2011), as classificações dos modelos são: hierárquico (de administração democrática entre atores públicos e privados); comunitário (de gestão participativa e autônoma); em redes (com interação entre poderes público e privado); e de mercado (em articulação de atores privados). Quanto à governança em turismo especificamente, as premissas destacadas para a gestão participativa e coletiva dos atores dos destinos são a competitividade e a sustentabilidade (Velasco, 2016). A governança facilita a inovação e dinamiza os processos de formulação das políticas do setor.

Considerando a coletividade presente nos modelos de gestão, a teoria da institucionalização vem sendo aplicada às organizações para promover a criação e a manutenção de grupos sociais. Tal teoria apresenta ações e hábitos referentes a comportamentos, sendo estes últimos adotados por indivíduos ou grupos destinados a resolver conflitos (North, 1990). No domínio do turismo, embora a governança institucional apresente benefícios relativos à organização das sociedades (Bever, 2012; Fernandes, 2015), frente às estruturas tradicionais, nota-se que existem desafios para a sociedade contemporânea.

Entre os principais desafios, está a eficácia nos processos de transição de cargos. A causa seria o personalismo dos governos, com prazos de administração determinados (Dias & Matos, 2012; Amore & Hall, 2016), o que gera incertezas relativas à continuidade e à descontinuidade de planos e ações. Por um lado, esses prazos implicam formas de operação das políticas públicas em turismo (Araújo, Freitas, Gomes & Brito, 2016); o personalismo volta-se, em maior escala, para interesses administrativos individuais e salienta a forte dependência política (Coutinho, 2015).

Por outro lado, evidencia-se homogeneidade quanto a interesses pautados em retornos econômicos (Coutinho & Nóbrega, 2019). A centralidade do Estado e seu papel em regimes supra internacionais e internacionais revelam esse domínio como interesse subjetivo (Zapata, Campos & Hall, 2019). É importante verificar se as políticas públicas estão embasadas em progresso social, como o bem-estar das comunidades receptoras, priorizando a sustentabilidade em seu eixo social. Com isso, ao considerar as falhas existentes nesses processos, sugerem-se mudanças paradigmáticas, que assegurem o desenvolvimento de base local, no qual se contextualiza o turismo.

As análises contemporâneas indicam que, para o desenvolvimento sustentável do turismo, é preciso considerar novos modelos de gestão, com base na governança (Buckley, Gretzel, Weaver & Scott, 2014; Job, Becken & Lane, 2017). Nesse sentido, ela representa o consenso entre diferentes visões (Hughan & Miller, 2018; Ruhanen, et al., 2018), e a elaboração de políticas deve contemplar distintas conjunturas das destinações turísticas (Overvåg, Skjeggedal & Sandström, 2015).

Logo, a resolução de problemáticas só seria possível se consideradas as visões de todos os atores envolvidos no setor, com base na lógica macro [padrões de resolução universais] para a lógica micro [especificidades de cada caso]. Além disso, é importante revisar a finalidade essencial da governança, na perspectiva da institucionalização: as atividades, como as políticas públicas, são supra organizacionais, pois, ainda que haja autonomia, as relações entre os atores são de interdependência (Velasco, 2016).

A garantia de benefícios para a sociedade é uma das premissas das políticas públicas (Ruschmann, et al., 2016). Em síntese, essa lógica só é possível por meio da abordagem da política em redes (Merinero-Rodrigues & Pulido-Fernández, 2016; Coutinho & Nóbrega, 2019). Tal domínio corresponde à condução das ações de desenvolvimento do turismo (Hall & Jenkins, 1995). Dessa maneira, reflete-se sobre estratégias condicionadas ao desenvolvimento das destinações, regidas pela Política Nacional do Turismo (PNT) do Ministério do Turismo do Brasil (MTur).

Orientada pela Lei do Turismo (nº 11.771, de 17 de setembro de 2008), a PNT estabelece articulações entre órgãos governamentais competentes. Nessa premissa, o MTur propõe, por meio do Plano Regional de Turismo (PRT), um modelo de gestão descentralizado. Evidencia-se que o termo “descentralização” gera equívocos ao ser comparado com o termo “democratização” – nesse sentido, discutem-se os resultados provindos das políticas públicas do setor, no que diz respeito ao desenvolvimento social (Fernandes, 2015).

Diante das limitações do sistema tradicional, a literatura sugere o reconhecimento da metagovernança como um conceito estrutural para medir a capacidade de gestão em administração pública (Amore & Hall, 2016). A proposta desse modelo administrativo é “uma abordagem crítica do estudo da governança e uma forma como a governança é estruturada e aplicada” (Amore & Hall, 2016, p.1 [tradução livre]) – uma “governança da governança”, como conceitua Kooiman (2003, p. 170 [tradução livre]).

Nessas reflexões, a proposta do *Governance Analytical Framework* (GAF) é uma perspectiva metodológica de Hufty (2011), que apresenta quatro abordagens do conceito: governança corporativa, governança global, boa governança e governança moderna. O objetivo é atribuir consistência científica aos estudos do tema, por meio de cinco elementos analíticos: problemas, atores, normas sociais, pontos nodais e processos.

Os problemas dizem respeito aos conflitos nas relações entre os atores, aos quais é fundamental esclarecer suas funções, papéis e responsabilidades. As normas sociais são o conjunto de princípios reconhecidos e aceitos, que orientam as decisões individuais e coletivas dos atores e conferem legitimidade a suas ações. Os pontos nodais são os elos das conexões presenciais e virtuais para o estabelecimento das ações de cooperação entre os envolvidos. Já os processos são as sequências de etapas de estruturação e de consolidação da governança.

O modelo analítico de governança regional de turismo (Magret), apresentado por Conceição (2020), utiliza 14 categorias de análise, sistematizadas em quatro dimensões analíticas, a saber: organização, relações de poder, informações/ ações e resultados. As categorias contemplam: definição dos atores, formalização, representatividade, simetria das relações, confiança, planos e ações.

Com essa revisão da literatura, o método, descrito a seguir, trata dos procedimentos contextualizados nos conceitos do quadro teórico de referência, a fim de responder à questão-problema e atender o objetivo do artigo. Ressalte-se que um dos procedimentos é a própria pesquisa bibliográfica sobre teorias e modelos de governança em turismo.

### 3 MÉTODO

#### 3.1 Pesquisa Bibliográfica

Considerando a natureza deste artigo, a proposta metodológica tem caráter qualitativo (Markoni & Lakatos, 2003). O levantamento bibliográfico justifica-se pela necessidade de mapeamento no domínio do turismo, ao considerá-lo como campo de estudo relativamente novo (Veal, 2011). Na exploração e descrição da governança turística, tal levantamento também é justificado pela necessidade de tornar problemas de pesquisa mais explícitos (Gil, 2002; Dencker, 2007; Severino, 2013).

Buscou-se nas bases de dados do portal de periódicos CAPES e *Google Scholar*, os principais autores no âmbito da temática. Para tanto, realizaram-se pesquisas estratégicas intercalando palavras-chave que, ao final, compuseram as seções estruturais do conteúdo deste artigo [Quadro 1].

**Quadro 1** - Estratégia de busca adotada / bases de dados

**Bases de dados:** portal de periódicos CAPES / *Google Scholar*

Descritores I	Descritores II
(governança OR gestão OR gobernanza OR governance) AND (turismo OR tourism) AND (políticas públicas OR public policy) AND (sustentabilidade OR sostenibilidad OR sustainability).	(governança de turismo OR government policy OR tourism go- vernance política gubernamental OR gobernanza del turismo) AND (política nacional del turismo OR política pública OR natio- nal tourism policy OR public policy).

**Fonte:** Autores (2020).

Nas estratégias adotadas, utilizaram-se descritores combinados aos seguintes operadores booleanos: *AND* e *OR*. A primeira busca foi realizada em 25/04/2020, no portal CAPES (n= 585). A segunda foi realizada em 10/06/2020,

no *Google Scholar* (n= 153). Assim, para a seleção dos registros identificados nas bases de dados (n= 738), consideraram-se cinco critérios estratégicos: i) inclusão; ii) não inclusão; iii) elegibilidade; iv) seleção; v) identificação.

Em primeiro plano, utilizaram-se descritores levantados durante breve revisão de literatura (descritores I [Quadro 1]). Contudo, determinados artigos, ao revelar uma ou duas palavras-chave correspondentes a esta primeira busca, criaram confusão relacionada à temática principal do artigo. Diante de tal divergência, realizou-se a segunda busca – o que extraiu, de modo minucioso, reflexões sobre políticas públicas, sendo essas temáticas caracterizadas como principais ou mais aprofundadas. Para o refinamento desta segunda busca, utilizaram-se os mesmos critérios temporais e idiomáticos da primeira busca. No entanto, optou-se por intercalar descritores encontrados no Tesouro Brasileiro de Turismo<sup>1</sup> (descritores II [Quadro 1]).

Como critérios de inclusão, selecionaram-se artigos publicados no recorte temporal 2014 -2020 e escritos nos idiomas português, inglês e espanhol (n= 1.254). Como critérios de não inclusão, excluíram-se artigos não publicados no recorte temporal estabelecido (n= 458). Nos critérios de elegibilidade, consideraram-se artigos com resumos ou textos completos acessíveis (n= 389). Na seleção dos textos, consideraram-se publicações de autores com maior número de citações sobre a temática nas bases de dados supracitadas (n= 63). Por fim, identificaram-se textos que apresentam maior consonância com a abordagem deste artigo, sendo o total (n= 27) compositor das discussões expostas nos tópicos 2.1 e 4.

### 3.2 Entrevistas

De caráter qualitativo, as entrevistas foram estruturadas por meio de categorias encontradas durante o levantamento bibliográfico, constituindo-se em eixos que nortearam a elaboração das perguntas [Apêndice 1], entre eles: a continuidade e a descontinuidade de programas e ações com as transições de cargos; a comunicação entre os atores envolvidos nas dinâmicas do turismo; as prioridades na gestão dos destinos turísticos brasileiros. Ao fim do levantamento bibliográfico, percebeu-se a necessidade de acrescentar outra reflexão ao debate: a importância da academia na produção de dados para a elaboração de políticas públicas no setor.

No processo de pesquisa, as respostas foram transcritas na integralidade. A fim de sistematizar as informações, optou-se pela técnica de Análise de Conteúdo (AC), de Bardin (2011), na proposta da compreensão crítica do sentido das comunicações (Chizzotti, 2006). Desse modo, foram seguidas as seguintes etapas: a) organização dos dados com levantamento das informações mais relevantes; b) codificação dos temas-eixo; c) categorização dos discursos em consonância com a literatura. As perguntas foram encaminhadas via e-mail – para que os participantes tivessem uma prévia das entrevistas – e realizadas por videoconferência nas plataformas Google Meet® e Zoom Meeting®.

No recorte temporal anterior e posterior à criação do MTur, em linha cronológica dos mandatos, 22 líderes fizeram parte da pasta, desde 19 de outubro de 1992. Do total, foram desconsiderados: um ex-ministro-interino<sup>1</sup>, um ex-ministro com 26 dias de permanência no cargo, além de José Eduardo de Andrade Vieira e Élcio Álvares, falecidos. Diante desse cenário, faz-se importante documentar que Francisco Dornelles e Pedro Novais Lima não foram localizados. Destaca-se, ainda, que o ex-ministro Carlos Melles se comprometeu a participar das entrevistas, contudo não respondeu a tempo; a ex-ministra Marta Suplicy, por sua vez, tomou conhecimento do projeto, mas optou por não participar (Quadro 2 [em destaque]). Seguindo o cronograma determinado para a elaboração desta pesquisa, estabeleceu-se como prazo de retorno de aceite para participação das entrevistas, o período de 28/05/2020 a 28/06/2020.

Assim, o presente estudo foi apresentado a gestores [Quadro 2], sendo que 13 compuseram o corpus da pesquisa: Ailton Barcelos Fernandes (1993-1994); Caio Luiz Cibella de Carvalho (2002 a 2003); Dorothea Werneck (1995-1996); Gastão Vieira (2011-2014); Henrique Eduardo Alves (2015-2016); José Botafogo Gonçalves (1998-1998); Luiz Barretto (2008-2010); Marcelo Álvaro Antônio (2019-2020); Marx Beltrão (2016-2018); Rafael Greca (1999-2000); Vinicius Lages (2014-2015); Vinicius Lummertz (2018-2018); Walfrido dos Mares Guia (2003-2007).

<sup>1</sup> Alberto Alves, ex-ministro interino por duas oportunidades, embora não participante das entrevistas, foi fundamental para conectar os autores com os outros ministros e, em razão disso, registramos o nosso especial agradecimento.

**Quadro 2** - Ministros e respectivos mandatos

MINISTRO	PERÍODO	ÓRGÃO	PRESIDENTE	PARTICIPAÇÃO
José Eduardo de Andrade Vieira	1992 a 1993	Ministério de Indústria, Comércio e Turismo	Itamar Franco	Falecido.
Ailton Barcelos Fernandes	1993 a 1994	Ministério de Indústria, Comércio e Turismo		Participou.
Élcio Álvares	1994	Ministério de Indústria, Comércio e Turismo		Falecido.
Dorothea Werneck	1995 a 1996	Ministério de Indústria, Comércio e Turismo	Fernando Henrique Cardoso	Participou.
Francisco Dornelles	1996 a 1998	Ministério de Indústria, Comércio e Turismo		Não localizado.
José Botafogo Gonçalves	1998	Ministério de Indústria, Comércio e Turismo		Participou.
Rafael Grecca	1999 a 2000	Ministério do Esporte e Turismo		Participou.
Carlos Melles	2000 a 2002	Ministério do Esporte e Turismo		Foi convidado, mas não respondeu a tempo.
Caio Cibella de Carvalho	2002 a 2003	Ministério do Esporte e Turismo		Participou.
Walfrido dos Mares Guia	2003 a 2007	Ministério do Turismo	Luiz Inácio Lula da Silva	Participou.
Marta Suplicy	2007 a 2008	Ministério do Turismo		Não participou.
Luiz Barretto Filho	2008 a 2010	Ministério do Turismo		Participou.
Pedro Novais	2011	Ministério do Turismo	Dilma Rousseff	Não localizado.
Gastão Vieira	2011 a 2014	Ministério do Turismo		Participou.
Vinicius Lages	2014 a 2015	Ministério do Turismo		Participou.
Henrique Eduardo Alves	2015 a 2016	Ministério do Turismo	Michel Temer	Participou.
Marx Beltrão	2016 a 2018	Ministério do Turismo		Participou.
Vinicius Lummertz	2018	Ministério do Turismo		Participou.
Marcelo Álvaro Antônio	2019 a 2020	Ministério do Turismo	Jair Bolsonaro	Participou.

**Fonte:** Autores (2020), com base em dados do Ministério do Turismo, 2020.

A fim de enriquecer o debate, esta pesquisa também contempla uma entrevista com o membro titular do Conselho Nacional de Turismo (CNT), Mário Carlos Beni, professor titular aposentado da Escola de Comunicação e Artes da Universidade São Paulo. As perguntas a ele apresentadas (Apêndice 2) tratam das seguintes questões: falhas e oportunidades nos processos de governança em turismo no Brasil; efetividade das políticas públicas nos eixos da sustentabilidade; continuidade de políticas; e importância da produção acadêmica sobre a temática da governança.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao refletir sobre governança, é inevitável pensar sobre participação igualitária, tal como estabelece o regime democrático a que estão dispostas as políticas públicas no Brasil (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). A governança, como argumenta Trentin (2017), relaciona-se à distribuição de benefícios por meio da “deliberação conjunta entre os governos e as organizações privadas e sociais” (Trentin, 2017, p.12).

Nas palavras de Amore e Hall (2016, p. 14 [tradução livre; grifo nosso]), a transparência e a minúcia de ações são produtos da eficiência e sugerem que “os valores dos que promovem o turismo e os meios organizacionais através dos quais este é posto em prática, incluindo os da academia” exigem tais ações.

O Estado estabelece as “regras do jogo” da governança. Todos esses elementos afetam o que acontece na governança dos destinos. Essas questões não são novas, mas é necessário garantir que a falta de neutralidade ideológica ou distributiva dos modos de governança e das intervenções políticas se torne explícita. (Amore & Hall, 2016, p.2 [tradução livre]).

Todavia, em entrevista exclusiva para este artigo, Mário Carlos Beni pondera que a universidade não é considerada em seu papel de mudar realidades por meio da crítica – entendida esta última como as reflexões para a resolução de problemas iminentes, e não como o ato de julgar. Além disso, diante dos diálogos com Beni, observou-se que o desinteresse em buscar a academia reflete nos eixos e dimensões da sustentabilidade e influência no sucesso da governança das regiões e municípios turísticos brasileiros.

#### 4.1 Transições de cargo e descontinuidade de políticas

Ao abordar a descontinuidade de políticas e ações voltadas para o turismo, tem-se uma divisão entre as opiniões dos entrevistados: para alguns, a constante troca ministerial causa perdas ao setor; para outros, a descontinuidade está ligada a outros fatores.

Para Marx Beltrão, “não houve ruptura ou interrupção”, uma vez que recebeu o cargo de um ministro-interino que já exercia a função de secretário-executivo na pasta. Segundo Henrique Eduardo Alves, o ato de receber o Ministério das Mãos de Vinicius Lages deu-se de maneira tranquila, “sem revelar qualquer vaidade ou protagonismo”. Na visão de Dorothea Werneck, é necessário evitar desgastes na transição. Em sua opinião, manter a equipe é fundamental para evitar ruptura institucional, além de ser opção válida inclusive aos chefes da pasta que, porventura, não tenham interlocução com o ex-ocupante da cadeira ministerial. De acordo com Caio Luiz Cibella de Carvalho, a transição de seu ministério para Walfrido Mares Guia foi bem estruturada, deixando “uma estratégia bem definida, profissionais competentes, uma forte parceria com o setor privado”, além de amplo diálogo com a academia e setores da sociedade civil.

Após a assunção do cargo, os entrevistados depararam-se com um fator até então desconhecido: o orçamento da pasta. “O principal desafio encontrado foi orçamentário. Tínhamos muitas iniciativas em curso, e o orçamento da pasta vinha há anos num viés de queda”, destaca Beltrão. No mesmo sentido, Alves afirma que havia “falta de recursos em Estados e mais ainda municípios, e absoluta carência orçamentária do turismo”. Para ele, todos os seus antecessores devem ter se sentido desprestigiados em relação à execução orçamentária, já que a pasta do turismo segue “sem nenhuma priorização”, embora reconheça uma boa vontade geral na Esplanada dos Ministérios em relação ao Ministério. Sobre isso, Werneck, economista de formação, é enfático: a “verba define o que segue ou não”, sempre com o apoio da equipe na tomada de decisão. Barretto Filho, por sua vez, aponta que é “evidente que a demanda é sempre muito superior à capacidade orçamentária dos governos”.

Quanto a manter boa interlocução com a antecessora, um exemplo seria o de Luiz Barretto Filho. Ele foi o segundo na estrutura do turismo e, como secretário-executivo, foi assistente de Walfrido Mares Guia, que passou o cargo para Marta Suplicy. Barretto Filho atuou com a ministra, a quem sucedeu na função em 2008. Em suas palavras: “ela [Marta] acompanhou de perto, foi uma transição muito tranquila, a gente teve uma política de continuidade”.

Embora as condições favoráveis tenham sido majoritárias nos relatos, essa modalidade – dita tranquila – não ocorreu para Rafael Greca. Isso porque, em janeiro de 1999, houve uma mudança do Ministério de Indústria, Comércio e Turismo para o Ministério do Esporte e Turismo, no governo de Fernando Henrique Cardoso. O fato de não ter havido transição não significou, sob nenhuma hipótese, a ausência de dificuldades: “Não houve transição [...]. Tive que fazer o CNPJ do Ministério. As dificuldades foram decorrentes de uma burocracia federal que, até então, desconhecia”, relata Greca. Ainda nesse sentido, Ailton Barcelos afirma: “foi uma transição em um contexto de turbulência. O complexo governo Fernando Collor de Mello nos antecedeu”.

Para Gastão Dias Vieira, a posse foi ainda mais dificultosa, em virtude de uma operação da Polícia Federal, denominada *Voucher*, que prendeu o secretário-executivo do Ministério, o segundo mais poderoso na pasta. Algumas semanas depois, o então ministro Pedro Novais renunciou, em meio a esse episódio. Vieira relata ter enfrentado toda sorte de desconfiança e descrédito, conferidos ao MTur: “A presidente Dilma brincava que me escolheu pelo *Google*”, já que precisavam de sucessores às pressas. Para ele, o diálogo e a transparência com o time ministerial, com o empresariado e com o *trade* foram fundamentais para uma aproximação gradativa.

Em relação à rotatividade no cargo, o professor Mário Carlos Beni afirma que “o turismo vem sofrendo por ter sido encarado como uma política de governo e não uma política de Estado”, e que “isso gera perdas para a área, incluindo sua desvalorização diante de outros ministérios”. À discussão, Werneck acrescenta a importância de um

gestor independente, que ignore questões político-partidárias nos Estados, a fim de que as ações ministeriais sejam viáveis e beneficiem mais pessoas, além de gerarem mais resultados. Para Alves, a rotatividade na cadeira do líder do órgão não é o ideal, mas não desqualifica o MTur. Ele explica que a sensibilidade dos escolhidos, bem como o conhecimento técnico dos membros do Ministério seriam capazes de preparar o novo ministro para liderar a área. Já Walfrido dos Mares Guia tem posição inversamente proporcional a esta. A seu ver, a rotatividade “é a pior coisa que tem; quanto mais rotativo, menos alcance, menos resultado”.

#### 4.2 Gestão Pública Participativa

Para Mário Carlos Beni, a organização das regiões turísticas brasileiras apresenta limitações. O membro do Conselho Nacional de Turismo (CNT) observa que, após a criação do Programa de Regionalização do Turismo, o processo de clusterização<sup>2</sup> deveria ser considerado para uma governança rigorosamente estruturada. No âmbito da clusterização, Beni destaca que alguns aspectos deveriam ser atribuídos ao processo, tais como: abordagem interdisciplinar e transdisciplinar; visão transversal e intersetorial, com estabelecimento de regras e arranjos institucionais; confirmação e atuação do setor privado em conjunto com o governo – o que engloba a comunicação entre diferentes atores envolvidos. Nesse sentido, três tipologias de clusterização são citadas [Quadro 3]:

**Quadro 3** - Tipologias de clusterização

Horizontal	Vertical	Expandida
Refere-se ao “fomento, à criação e dinamização das redes de relacionamento e daquelas organizações e indivíduos diretamente envolvidos com a provisão de serviços e produtos”.	Resultante do relacionamento “competição e cooperação entre diferentes agentes da cadeia produtiva do turismo”.	Pressupõe “criação e dinamização de uma rede de relacionamentos interpessoais e interorganizacionais dos destinos e dos pólos emissores, distribuidores e receptores de turismo”.

**Fonte:** Autores, com base na entrevista de Beni para este estudo (2020).

Sobre a clusterização expandida, nos processos de comunicação entre atores envolvidos na dinâmica do turismo, observou-se forte empenho para o desenvolvimento dessa rede de relacionamentos. Segundo Rafael Greca, havia um esforço para sensibilizar lideranças municipais e estaduais, bem como entidades do *trade*, a fim de aproximá-las das ações ministeriais. Nesse sentido, Vinícius Lummertz considera que o fomento de informações sobre programas em debates abertos à sociedade civil, bem como à imprensa, auxiliava a pasta a obter maior engajamento das partes interessadas. Para Henrique Eduardo Alves, o diálogo nessa rede de relacionamentos dava-se em torno da “geração de oportunidades e renda”.

Beltrão reforça a importância da iniciativa privada para que as ações advindas do poder público funcionem e para que sejam assimiladas, ideia que vai ao encontro do esforço que relata ter realizado ao tornar-se ministro: “construir um diálogo [...] com a Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo, a Anseditur. Diante desse desafio, a medida mais eficiente foi a atualização do 'Mapa do turismo brasileiro'. O valor de um canal aberto entre ministério e demais agentes do setor provou-se recorrente desde a criação do Ministério do Turismo, em 2003, sob comando de Walfrido dos Mares Guia. O ex-ministro salienta que, durante os primeiros meses do órgão, “todos sentaram à mesa, todos se reuniram conosco, em janeiro, fevereiro e março de 2003”. Além disso, a pasta nomeou, posteriormente, mais de 60 membros do CNT. Já José Botafogo Gonçalves afirmou de maneira enfática: “os prefeitos de cidades turísticas não dão atenção à formação de mão de obra turística adequadamente formada”.

Quando mencionado o papel da produção acadêmica nessa discussão, a opinião foi unânime: os cursos superiores são essenciais para o desenvolvimento de novos olhares para o setor. Para Marcelo Álvaro Antônio, é atribuição do Ministério aproximar-se da academia. Beni afirma que universidade e poder público deveriam “deixar de lado diferenças em algumas esferas para poder caminhar mais juntos e cooperar”. Beltrão lembra que a estrutura organizacional do MTur incluía setores técnicos para análises e levantamentos próprios ou em parceria, para embasar propostas da pasta.

Além disso, Alves ressalta que essa produção acadêmica, embora relevante, ainda é limitada perto das dimensões e das especificidades de um país continental como o Brasil. Mares Guia destaca que o servidor público está “para servir e não se servir” e, de posse desses dados, é dever do Ministério focalizar a expansão do turismo visando à geração de emprego e renda para a população: “Quando você cria uma ação boa, você cria empregos lá na ponta. É seu papel como gestor”. Nessa linha, Barcelos comenta a importância de “revisar os fundamentos básicos do



processo de Turismo no plano governamental”, a fim de compreender as oportunidades e os desafios da área. O ex-ministro Caio Carvalho reforça o papel fundamental de um diálogo amplo entre a academia e o ministério, por entender “serem muito importantes [...] dados científicos confiáveis para sustentar as políticas públicas”.

Sobre a clusterização, ela, por si só, não é capaz de tornar o processo de governança rigoroso. Segundo Beni, além dos processos elucidados no Quadro 3, outra etapa deveria ser seguida: a constituição das Instituições Regionais de Governança - as chamadas IGR. Ele argumenta que, apesar de as IGR constituírem todos os cenários da sustentabilidade, “precisam avançar mais, como trabalham alguns países europeus” em modelos sofisticados.

Nessa linha, para a abordagem eficiente de todos os cenários da sustentabilidade, considera-se que, “a boa gestão do turismo é um pré-requisito essencial para alcançar resultados” (Job *et al.*, 2017, S/N [tradução livre]), e modelos europeus modernos de gestão são vistos como mais eficientes, por exemplo, as *Destinations Management Organizations* - as chamadas DMOs (Beni, 2020 [em entrevista]; Overvåg *et al.* 2015).

### 4.3 Prioridades nas Discussões sobre Gestão dos Destinos Brasileiros. A Sustentabilidade é Considerada?

“O Brasil não é ainda um país sustentável em termos de turismo”. Esta afirmação de Beni evidencia, por um lado, que é preciso trabalhar tal questão, ao considerar que “o turismo sustentável, em particular, pode constituir um veículo para alcançar o desenvolvimento regional e apoiar comunidades locais” (Job *et al.*, 2017, S/N [tradução livre]). Por outro lado, muito se discute a respeito dos impactos da atividade turística. Na abordagem sobre sustentabilidade, o termo impacto deve levar em conta o turismo sustentável de forma holística, abrangendo aspectos para além dos ambientais (Ruhanen *et al.*, 2018). Contudo, Beni argumenta que, mesmo no município de Bonito, no Mato Grosso do Sul, destino brasileiro considerado o mais sustentável no país, as políticas direcionadas ao turismo não consideram a sustentabilidade em todas as modalidades.

A urgência de investimento na sustentabilidade é explicada não só por seus reflexos sobre o desenvolvimento e crescimento econômico (Higham & Miller, 2018) – variáveis consideradas relevantes para um país em desenvolvimento como o Brasil – mas também por serem um diferencial estratégico de promoção dos destinos (Garcia, Mendes Filho & Santos Júnior, 2016). Diante dessa afirmação, o então ministro do turismo, Marcelo Álvaro Antônio, destacou a necessidade de investimentos em ações para fomento do turismo, bem como o aprimoramento dos modais de transporte, sem esquecer o turismo rodoviário, segundo ele, pouco desenvolvido e explorado. Defendendo essas melhorias estruturais, Antônio entende que o órgão, além de estimular o setor, passa a ser visto como um agente de benfeitorias à comunidade local, por meio dessa espécie de legado.

Corroborando as intenções de Álvaro Antônio, na visão de Mares Guia, o plano nacional para o desenvolvimento da atividade turística não se sobrepõe à necessidade de valorização do plano regional de turismo, com as especificidades locais. Para Barretto Filho, o respeito às comunidades é especialmente importante, bem como a capacitação da mão de obra, considerando que tais questões sempre serão contempladas pelo Ministério. Segundo José Botafogo, os aspectos que envolvem a atividade turística poderiam torná-la uma grande fonte de emprego e renda, especialmente entre jovens, aumentando a “demanda por mão de obra qualificada”.

Novamente, a questão orçamentária é evidenciada, haja vista a necessidade de recursos financeiros para a execução de projetos. Para o ex-ministro Gastão Vieira, “o turismo nunca frequentou as preocupações da equipe econômica. Turismo era marginal e assim deveria ser tratado”, reforçando o que afirma Vinicius Lages: o maior desafio do órgão “era tentar colocar o turismo na agenda econômica e, nem sempre, a agenda econômica [...] é tão abrangente assim do ponto de vista das outras dimensões, do ponto de vista do próprio desenvolvimento, da sustentabilidade, da equidade, da igualdade de gênero, da inclusão”. Alves revelou que, em Brasília, a pasta do turismo é identificada por “seus poucos recursos, sendo até conhecido como o ‘primo pobre’ da Esplanada”.

### 4.4 Síntese Analítica dos Resultados da Pesquisa

Além da questão-problema deste artigo, algumas questões básicas poderiam ser formuladas, entre elas, se há, de fato, governança do turismo nacional. No referido conceito, verificam-se aspectos comuns às definições de todos os autores, tais como: a descentralização de poder, a gestão participativa, a autonomia e a interdependência. Estes deveriam ser fatores determinantes para afirmar que a governança não é relativa, mas absoluta, pois não existe boa ou má governança, mas governança em sentido pleno.

Quanto às discussões da gestão pública do turismo nacional, as justificativas para sustentar a afirmação de que há, efetivamente, governança do setor, seriam pautadas no fato de que, no Estado democrático de direito, o Ministério do Turismo representa a iniciativa legítima de institucionalização da atividade. Assim, tornam-se favoráveis as perspectivas do seu desenvolvimento, pois a teoria de North (1999) fundamenta a relevância das instituições para a prosperidade econômica.

Apesar das crises e incertezas em relação à sua gestão, o órgão tem se mantido estável. Mesmo sob grandes limitações financeiras e sérios riscos de fechamento – em função das tensões provenientes de mudanças das linhas político-partidárias nas sucessões dos governos –, têm prevalecido os interesses em reconhecer a relevância da atividade turística para a sociedade em geral, em detrimento da centralidade e da prevalência de interesses específicos, que limitam a governança, conforme explicam Amore e Hall (2016), Coutinho e Nóbrega (2019), Zapata Campos e Hall (2019). Contemplaram-se, portanto, os interesses do mercado turístico, de acordo com a abordagem de Greenwood (1993), Rhodes (1996) e Whitehead (2003).

As formulações dos planos nacionais de turismo, renovados quadrienalmente, como as principais iniciativas das políticas públicas da instituição ministerial, representam o reconhecimento da importância do setor para a economia e para a sociedade brasileira. É necessário, porém, questionar se os interesses coletivos locais são contemplados, tanto nas etapas do processo de formulação quanto na efetivação dos seus objetivos e metas, de acordo com as realidades culturais e socioeconômicas regionais.

Embasado em Bresser-Pereira (2000), Offe (2009), Bevir (2012), Dias e Matos (2012), Amore e Hall (2016) e Ruschmann, Anjos e Arnhold Junior (2016), esse questionamento aplica-se à própria estrutura ministerial, tanto internamente quanto no contexto de sua abrangência no sistema governamental. Embora seja contraditório, o modelo da hierarquia adotado pelos diversos ministros é necessário para a governança, a fim de que haja coordenação das ações de cooperação entre os atores multissetoriais.

Nesse sentido, para analisar os níveis de classificação do turismo nacional nos modelos de governança propostos por Hall (2011), é preciso realizar novas pesquisas com os atores dos diversos campos da atividade. Inere-se, porém, que prevalece o modelo hierárquico (de administração democrática entre atores públicos e privados), em relação aos modelos comunitário (de gestão participativa e autônoma), em redes (interação entre poderes público e privado) e de mercado (articulação de atores privados). Ainda assim, verifica-se que esses modelos são considerados em razão, por exemplo, de políticas públicas, como o Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

Por um lado, trata-se de situação desafiadora, considerando as dimensões continentais do país e a complexidade das configurações territoriais do turismo. Por outro lado, com a clareza dos problemas e dos pontos nodais – ou dos elos do sistema de governança –, em cujo núcleo está o ente público coordenador, vislumbram-se oportunidades de dinamização do ciclo de realizações das políticas, em articulação com o mercado turístico.

Apesar de alguns problemas de limitações de recursos e de *status* de inferioridade em relação aos demais ministérios terem abalado a sua imagem, a própria governança, que justificou criação do Ministério do Turismo, foi a razão da preservação da pasta. Com base nas abordagens teóricas de Hufty (2011) e de Conceição (2020), obtém-se o indicador de que, no bojo das relações institucionais do órgão, os interesses do setor privado e dos grupos sociais envolvidos têm sido reconhecidos e respeitados, o que significa representatividade e incentivo ao desenvolvimento do setor.

As reflexões de Mário Carlos Beni, produzidas especialmente para a presente pesquisa, são elucidativas e esclarecedoras. Suas críticas às limitações do Programa de Regionalização e à atuação do Conselho Nacional do Turismo mostram que o conceito de governança relativa seria coerente, mas não significam que o setor esteja à margem do sistema governamental. Nesse sentido, uma das propostas é a política de estruturação das instâncias de governança regional (IGR), cujo embasamento estratégico são as redes de cooperação, caracterizadas pela comunicação com vista à realização de objetivos comuns, por meio da convergência de interesses dos atores dos destinos regionais (Lourenço & Moreira, 2014; Merinero-Rodrigues & Pulido-Fernández, 2016; Coutinho & Nóbrega, 2019; Pimentel & Duarte Pimentel, 2019).

As discussões da governança do setor, pelos gestores entrevistados, também apresentam referenciais para aplicações dos modelos teóricos de análise, identificando-se os problemas, as responsabilidades e os meios para as soluções e superação de desafios. Se a atuação ministerial é indicador da governança do setor, os atores organizacionais do mercado e da sociedade têm a responsabilidade de exercer a metagovernança (governança da governança) do modelo hierárquico, isto é, de ocupar os espaços nas discussões e na gestão participativa do

turismo, por meio das diversas instâncias e das esferas governamentais. Em razão disso, haveria a consolidação dos demais modelos de governança do setor, ou seja, comunitário, em redes e de mercado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O método deste artigo abrangeu a aplicação dos eixos analíticos da governança, fundamentados na cooperação em redes, visando a interesses coletivos, por meio de políticas públicas que contemplem as conjunturas das destinações turísticas. Os eixos são: continuidade ou desligamento de programas e ações; comunicação entre os atores para a gestão participativa; e equilíbrio entre variáveis qualitativas e quantitativas na gestão dos destinos turísticos brasileiros. Vários referenciais contribuem para a objetividade das análises, cujos elementos, descritos na revisão da literatura, estão implícitos nos eixos destacados.

Fundamentados nesses modelos analíticos, os procedimentos responderam à questão-problema – qual a relação entre os processos de transição de cargos e a governança para a efetividade das políticas de turismo do país – e cumpriram o objetivo da pesquisa – discutir a governança turística, com base nas visões de ex-ministros do turismo do Brasil, no recorte temporal anterior e posterior à criação do Ministério do Turismo (MTur). Nessa perspectiva, definiram-se os atores a serem entrevistados, a fim de se identificarem suas funções e responsabilidades nas conjunturas nacional e regionais do turismo brasileiro, bem como as configurações dos elos das suas relações de cooperação.

Ao evidenciar, na literatura, lacunas nos processos de governança em destinos turísticos, tais como hierarquização, centralidade e prevalência de interesses específicos (Amore & Hall, 2016; Coutinho & Nóbrega, 2019; Zapata Campos & Hall, 2019), este artigo considerou que a percepção das falhas em tais processos, ensejam importantes reflexões para a difusão de estratégias eficientes de desenvolvimento dos destinos, no que diz respeito à formulação de políticas públicas em turismo no Brasil.

Buscou-se aprofundar o debate sobre governança, a fim de tornar a resolução das lacunas o mais evidente possível, ainda que outros fatores devam ser considerados. Portanto, na abordagem da governança institucional, a pesquisa contribui para discussões entre o saber produzido e os discursos de atores que fizeram parte da gestão pública nos anos de 1992 a 2020. A amostra inicial reuniu cinco ex-ministros, contudo, no decorrer da pesquisa, percebeu-se a necessidade de ampliar o debate. Desse modo, foram contatados diversos gestores, dos quais 13 participaram das discussões – o que tornou a análise mais abrangente.

Evidenciou-se não haver consenso sobre o fato de a troca na liderança gerar descontinuidade em projetos do setor ou influenciar negativamente os processos de desenvolvimento dos destinos. Além disso, constatou-se que a transição de cargos entre ministros se dá de maneira tranquila, em sua maior parte, e que questões orçamentárias limitam os feitos ministeriais. Com base nos modelos teóricos que embasam os eixos analíticos, verifica-se que a governança do setor é representada pelo próprio Ministério, cuja estrutura tem se mantido estável, apesar dos conflitos e tensões, contribuindo para a institucionalização do turismo.

Todavia, considerando a relevância da comunicação entre os diferentes atores envolvidos nas dinâmicas da governança do turismo, sugere-se que os estudos futuros se concentrem na política em níveis diferentes de poder, tal como analisam Overvåg *et al* (2015) e Coutinho e Nóbrega (2019). Nesse sentido, destaca-se que, durante o processo de pesquisa, observou-se produção limitada sobre a temática da governança do turismo no país. Uma vez que o debate sobre o tema, neste artigo, direciona-se especificamente para o caso do Brasil, tal aspecto pode ser citado como limitante.

Ao compartilhar resultados representativos, a presente pesquisa contribui para a presença da universidade entre os atores da governança do setor, conforme o questionamento do entrevistado Mário Carlos Beni. Apresenta-se, portanto, conteúdo inovador para a continuidade das discussões que supram as limitações dos estudos na área, especialmente, no que tange ao tema da governança. Para novos estudos, as possibilidades são aprofundar as análises sobre as articulações entre as instâncias de governança do turismo, nacional, estadual, regional e municipal, bem como sobre a efetividade das políticas públicas e dos planos de desenvolvimento do setor, com base na descentralização e na gestão democrático-participativa dos atores locais.

## Notas

<sup>1</sup>Tesouro Brasileiro de Turismo (Fonte: <http://www2.eca.usp.br/tesauroturismo/vocab/index.php>).

<sup>2</sup>Derivado do termo *cluster* – entendido como um conjunto/aglomerado de empresas com características semelhantes (Porter, 1990).

## REFERÊNCIAS

- Amore, Alberto, & Hall, C. M. (2016). From governance to meta-governance in tourism? Re-incorporating politics, interests and values in the analysis of tourism governance, *Tourism Recreation Research*, 41(2), p. 109-122. <https://doi.org/10.1080/02508281>.
- Araújo, Maria Valéria Pereira de, Freitas, Holliver Breno Barbosa de, Gomes, Júlia da Silva & Brito, Maria Isabel Medeiros (2016). O turismo potiguar que chegou a perder 100 mil desembarques, *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 10(3), p. 594-614. <http://doi.org/10.7784/rbtur.v10i3.954>
- Bardin, Laurence. (2011). *Análise de conteúdo*.
- Bevir, Mark (2012). *Governance: a very short introduction*. Oxford University Press.
- Brasil, Diário Oficial da República Federativa (1988). Emendas constitucionais [online]. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Brasil, Diário Oficial da República Federativa (2008). Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008 [online]. Poder Executivo, Brasília. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm).
- Brasil, Ministério do Turismo (2018). Plano nacional de turismo: 2018-2022 [online]. Brasília, DF. <http://www.turismo.gov.br/plano-nacional-do-turismo.html>.
- Brasil, Ministério do Turismo (2019). Programa de regionalização do turismo [online]. Brasília, DF. <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/>.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2000). A reforma gerencial do estado de 1995, *Revista de Administração Pública*, 34 (4), p. 7-26. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>
- Buckley, Ralf, Gretzel, Ulrike, Scott, Daniel, Weaver, David & Becken, Susane (2014). Tourism megatrends, *Tourism Recreation Research*, 40(1), p. 50-70. <http://doi.org/10.1080/02508281.2015.1005942>.
- Conceição, C. C. (2020). Modelo analítico de governança regional de turismo - MAGRET. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, São Paulo, 14(2), p. 123-138. <http://ddoi.org/10.7784/rbtur.v14i2.1822>.
- Coutinho, Ana Catarina Alves (2015). *Políticas públicas, desenvolvimento local e participação social nas instâncias de governança associadas ao turismo no Rio Grande do Norte*, Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Orientador: Francisco Fransualdo de Azevedo. <http://arquivos.info.ufrn.br>
- Coutinho, Ana Catarina Alves & Nóbrega, Wilker Ricardo de Mendonça (2019). Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. São Paulo: *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 13(3), p. 55-70. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1543>.
- Chizzotti, Antonio (2006). *Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais*. Vozes.
- Dencker, Ada de Freitas Maneti. (2007). *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. Futura, ed. 4.
- Dias, Reinaldo & Matos, Fernanda (2012). *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. Atlas.
- Fernandes, Laura Mary Marques (2015). A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará, *Turismo - Visão e Ação*, 17(2). <https://doi.org/10.14210/rtva.v17n2.p247-278>
- Gil, Antônio Carlos. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas, ed. 4.
- Greenwood, Justin. (2003). Business interest groups in tourism governance, *Tourism Management*, 14(5), p. 335-348. [https://doi.org/10.1016/0261-5177\(93\)90002-3](https://doi.org/10.1016/0261-5177(93)90002-3).
- Hall, Colin Michael & Jenkins, John (1995). *Tourism and public policy*. Routledge.
- Hall, Colin Michael (2011) Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change?. *Journal of Sustainable Tourism*, s.l., 19(4), 649–671.
- Higham, James & Miller, Graham (2017). Transforming societies and transforming tourism: sustainable tourism in times of change. *Journal of Sustainable Tourism*, 26(1), p. 1-8. <https://doi.org/10.1080/09669582.2018.1407519>.

- Hufty, Marc (2011). Governance: Exploring four approaches and their relevance to research, In: *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, NCCR North-South / Geographica Bernensia, Wiesmann, U., Hurni, H., p.165-183.
- Job, Hubert; Becken, Susanne & Lane, Bernard. (2017). Protected Areas in a neoliberal world and the role of tourism in supporting conservation and sustainable development: an assessment of strategic planning, zoning, impact monitoring, and tourism management at natural World Heritage Sites. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(12), p. 1697-1718. <https://doi.org/10.1080/09669582.2017.137743>
- Kooiman, Jan (2003). Governing as governance, *ResearchGate*, <https://doi.org/10.4135/9781446215012>.
- Lourenço, Fábio & Moreira, José Manuel (2014). A lógica da governance - governação/governança - nas políticas públicas de turismo, *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 4(1). <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v4i1p22-44>
- Marconi, Marina de Andrade & Lakatos, Eva Maria (2003). *Fundamentos de metodologia científica*, Atlas.
- Merinero-Rodríguez, Rafael & Pulido-Fernández, Juan Ignacio (2016). Analyzing relationships in tourism: a review, *Tourism Management*, 54(C). <http://doi.org/122-135.10.1016/j.tourman.2015.10.010>
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, institutional change, economic performance*. University Press.
- Offe, Claus. (2009). Governance: An “Empty Signifier”?, *Journal Constellations*, 16(4). <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>
- Overvåg, Kjell, Skjeggedal, Terje & Sandström, Camilla (2015). Management of mountain areas in Norway and the persistence of local-national conflicts, *Journal of Environmental Planning and Management*, 59(7), p. 1186-1204. <https://doi.org/10.1080/09640568.2015.1062747>.
- Pimentel, Mariana Pereira Chaves & Duarte, Thiago Pimentel (2019). Avaliação política da política de estado de Minas Gerais, *Revista Acadêmica de Observatório e Inovação do Turismo*, 8(1).
- Porter, Michael E. (1990). *Competitive Advantages of Nations*. Palgrave Macmillan.
- Rius-Ulldemolins, Joaquim & Gisbert, Verónica (2018). The costs of putting Valencia on the map: the hidden side of regional entrepreneurialism, ‘creative city’ and strategic projects, *European Planning Studies*, 27(2), p. 377-395. <http://doi.org/10.1080/09654313.2018.1547367>
- Ruschmann, Doris Van de Meene, Anjos, Francisco Antonio dos & Arnhold Junior, Marcos (2016). Governança em Destinos Turísticos – uma análise da aplicabilidade dos modelos propostos, *Applied Tourism*, 2(1), p. 128-148. <https://doi.org/10.14210/at.v2n1.p128-148>
- Ruhanen, L.; Moyle, C. & Moyle, B. (2018), New directions in sustainable tourism research, *Tourism Review*, 74(2), p. 138-149. <https://doi.org/10.1108/TR-12-2017-0196>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government, *Political Studies*, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Severino, A. J. (2013). *Metodologia do trabalho científico*. Cortez.
- Tomazzoni, E. L. (2009). *Turismo e desenvolvimento regional*. Caxias do Sul. Educus.
- Trentin, F. (2017). Turismo e governança: abordagem teórica, *Turismo: produção científica, conhecimento(s) e inteligência(s)*, Caxias do Sul: IX Semintur.
- Velasco, M. (2016) Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo, *Pasos – Eletrônica*, 14(3), ed. especial, p. 577-594. <https://doi.org/10.25145/i.pasos.2016.14.038>
- Whitehead, M. (2003). In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands, *Royal Geographic Society*, 34(1), p. 06-14. <https://doi.org/10.1111/1475-4762.00105>
- Zapata Campos, Maria José & Hall, C. Michael (2019). Transformative collaboration: knocking down taboos, challenging normative associations. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 11(1), p. 61-83. <https://doi.org/10.1080/19407963>.

## **Informação dos Autores**

### **Josefa Laize Soares Oliveira**

Turismóloga, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Turismo da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH/USP. Possui interesse de pesquisa nas subáreas de teorias e práticas do turismo.

Contribuições para o trabalho: Concepção da pesquisa, revisão de literatura, coleta dos dados, análise dos dados, discussão dos resultados.

E-mail: [laizeoliveira@usp.br](mailto:laizeoliveira@usp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4186-9389>

### **Juarez Velozo da Silva**

Turismólogo, Bacharel em Turismo pelo Centro Universitário Ibero-Americano (2011), Pós-graduado em Gestão de Pessoas pelo SENAC-SP (2016). Experiência profissional em liderança de central de reservas hoteleiras, coordenação de equipes de eventos, liderança de times comerciais. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Turismo da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH/USP.

Contribuições para o trabalho: Concepção da pesquisa, revisão de literatura, coleta dos dados, discussão dos resultados.

E-mail: [juarez.velozo@hotmail.com](mailto:juarez.velozo@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3275-0100>

### **Edegar Luis Tomazzoni**

Livre docente em Gestão Regional do Turismo pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH/USP.

Contribuições para o trabalho: Revisão de literatura, análise dos dados, discussão dos resultados.

E-mail: [eltomazzoni@usp.br](mailto:eltomazzoni@usp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7074-8127>

### **Alexandre Panosso Netto**

Livre docente em Teorias do Turismo pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo - EACH/USP.

Contribuições para o trabalho: Discussão dos resultados; Revisão de literatura.

E-mail: [panosso@usp.br](mailto:panosso@usp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9362-6795>

## **APÊNDICE 1 - Perguntas direcionadas aos ex ministros do turismo**

- 1) Como estruturou o processo de transição de seu cargo para seu sucessor? Qual cenário deixou? Houve dificuldades?
- 2) Como foram definidos os programas e/ou ações que seriam continuados e os que seriam descontinuados durante o período de estabelecimento de sua gestão à frente do MTur?
- 3) Como o MTur abordava a questão das lacunas existentes nos processos de governança nos destinos turísticos brasileiros? (entre elas, a falta de um órgão central de turismo nos municípios, falta de profissionais qualificados, recursos financeiros limitados etc).
- 4) Na elaboração de políticas públicas voltadas para o turismo, existia cooperação entre o MTur, as organizações privadas e associações regionais? (Se sim) Essa cooperação abria discussões a favor do desenvolvimento do turismo, ou favorecia conflitos de interesse?
- 5) Recordar-se de quais ações o MTur tomava em relação à manutenção do equilíbrio entre as variáveis econômicas qualitativas (desenvolvimento econômico/qualidade de vida das comunidades) e as variáveis econômicas quantitativas (crescimento econômico/geração de emprego, renda/acúmulo e geração de capital; concentração e distribuição de renda)?
- 6) O MTur apoiava-se em dados científicos para a elaboração de políticas públicas voltadas para a governança dos destinos? Se sim, quais fontes costumavam ser utilizadas?
- 7) Qual a importância da academia na elaboração de políticas públicas voltadas para o turismo?

## **APÊNDICE 2 - Perguntas direcionadas ao professor Mário Carlos Beni**

- 1) Qual a maneira mais efetiva para aprimorar as lacunas existentes nos processos de governança em turismo, como ausência de mão de obra qualificada, escassez de recursos etc?
- 2) O Brasil é rico em atrativos, belezas naturais espalhadas por toda sua extensão continental. Mesmo com mazelas como a violência e a desigualdade social, temos mantido uma média de 6 milhões de turistas internacionais, considerado um número baixo diante da fala de alguns ex-ministros. Em sua opinião, o que falta para que o turismo “decole” no país?
- 3) Na sua perspectiva, as políticas públicas direcionadas ao turismo no Brasil são efetivas? Na sua visão, tais políticas consideram os pilares da sustentabilidade?
- 4) Qual a importância da produção acadêmica na governança em turismo?
- 5) A troca do chefe de pasta no MTur pode ocasionar alguma perda para a continuidade de políticas direcionadas ao turismo?