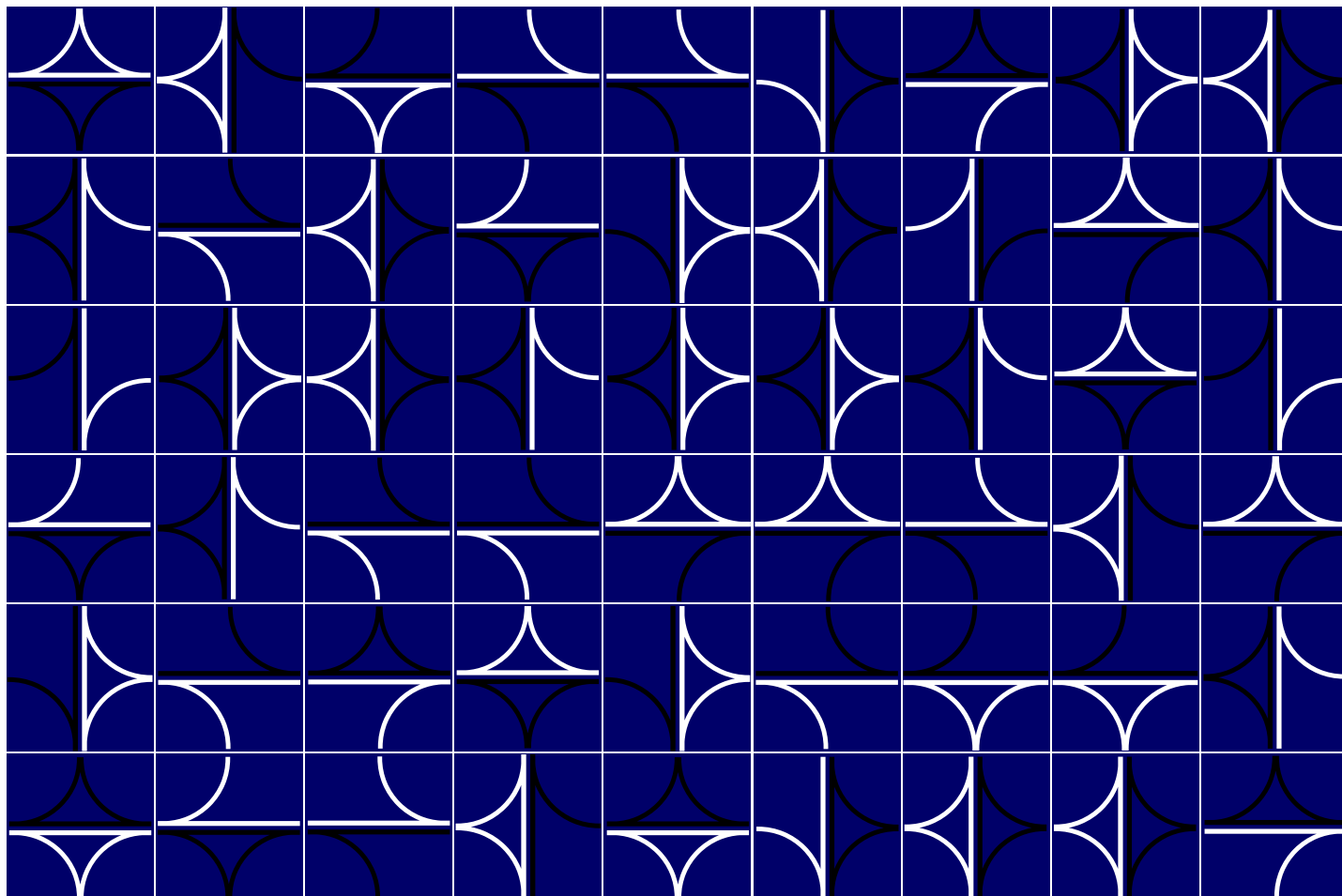


Ariadne Pedra Bittencourt



Alexandre Mancini

Coleção Travessias

GOVERNAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO TURISMO

Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável
Laboratório de Estudos em Turismo e Sustentabilidade

GOVERNAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO TURISMO

Ariadne Pedra Bittencourt

LETS/CDS
Brasília-DF
2025



© 2025

1ª edição

Universidade de Brasília

Centro de Desenvolvimento Sustentável

Laboratório de Estudos em Turismo e Sustentabilidade

Campus Universitário Darcy Ribeiro. Brasília-DF, Brasil

Site: <https://lets.etc.br>

EQUIPE TÉCNICA

Autora: Ariádne Pedra Bittencourt

Editora: Helena Costa

Diagramação: Nathália Leite Abdalla

Imagem da Capa: Alexandre Mancini

Revisão: Milena Fernandes

Revisão Técnica: Elimar Nascimento

Prefácio: Iara Brasileiro

Posfácio: José Manuel Oliveira Mendes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade de Brasília - BCE/UNB)

B624g Bittencourt, Ariádne Pedra.
 Governança e políticas públicas no turismo
 [recurso eletrônico] / Ariádne Pedra
 Bittencourt. - Brasília : Universidade de
 Brasília, Laboratório de Estudos de Turismo e
 Sustentabilidade, 2025.
 269 p. : il. - (Coleção travessias).

 Inclui bibliografia.
 Modo de acesso: World Wide Web:
 <www.lets.etc.br>.
 ISBN 978-65-998233-3-6.

1. Turismo. 2. Governança pública. 3.
Política pública. I. Título. II. Série.

CDU 338.48

Resumo

A governação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se apoia em múltiplos instrumentos de planejamento estratégico para cumprir suas políticas públicas, no intuito de ampliar e melhorar os resultados nas entregas públicas prestadas aos diferentes atores e, em especial, ao cidadão e à sociedade. No contexto de Brasília/DF, em se tratando da administração direta do setor de turismo e do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF), objetos desta pesquisa, não se modifica a sua intenção, mas se distancia a execução das políticas públicas de turismo. Esse cenário leva à seguinte questão: quais os fatores que explicam os melhores resultados de governação ou interferem em tais resultados no contexto do planejamento estratégico público da administração direta no setor de turismo em Brasília? Nessa conjuntura, este estudo científico se debruça sobre o seguinte objeto: investigar os elementos que explicam os melhores resultados da gestão governamental (instrumentos de planejamento estratégico) na administração direta no setor de turismo em Brasília/DF, em três governos distintos, correspondentes aos períodos de 2007 a 2010, de 2011 a 2014 e de 2015 a 2018. De forma complementar e ampliada, os resultados principais deste estudo demonstraram: o sistema turístico em um destino, de modo a contribuir com a leitura das políticas de turismo no contexto do planejamento estratégico governamental; os elementos que explicam os resultados da gestão governamental e também da governança ou interferem em tais resultados no turismo; um instrumento que contribui para potencializar e/ou determinar os elementos da competitividade e da sustentabilidade, inseridos como estratégicos nos dispositivos das políticas públicas no domínio do turismo. Durante a investigação, emergiram inspirações como o uso do conhecimento artificial como mecanismo de identificação dos elementos da competitividade e contributo na construção de políticas públicas de turismo, somado à responsabilização público-privada nas tomadas de decisões do turismo e sua corresponsabilização nos resultados de entrega à sociedade, temas iniciais para estudo futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Turismo, Governança, Conselho/Stakeholders, Políticas Públicas; Instrumentos Estratégicos, Vetores e /ou obstáculos.

Abstract

The governance of the Union, of the states, of the Federal District and the municipalities relies on multiple instruments of strategic planning to fulfil its public policies, in order to expand and improve the results in the public deliveries provided to the different actors and to the citizen and society. In the context of Brasília - DF, when it comes to the direct administration of the tourism sector and the Tourism Development Council of the Federal District (Condetur/DF), the object of study of this research, its intention is not modified, but the execution of tourism public policies is distant. This scenario leads to the following question: what factors explain the best governance results or interfere in such results in the context of public strategic planning of the direct administration in the tourism sector in Brasilia? At this juncture, this scientific study focuses on the following objective: to investigate the elements that explain the best results of government management (strategic planning instruments) in the direct administration in the tourism sector in Brasília - DF, in three different governments, corresponding to the periods from 2007 to 2010, from 2011 to 2014 and from 2015 to 2018. In a complementary and expanded way, the main results of this study demonstrated: the tourist system in a destination, in order to contribute to the reading of tourism policies in the context of government strategic planning; the elements that explain the results of government management and also governance or interfere with such results in tourism; an instrument that contributes to enhance and/or determine the elements of competitiveness and sustainability, inserted as strategic in the devices of public policies in the field of tourism. During the investigation, inspirations emerged such as the use of artificial knowledge as a mechanism for identifying the elements of competitiveness and contributing to the construction of public tourism policies, in addition to public-private accountability in tourism decision-making and their co-responsibility in delivering results to the society, initial themes for future study.

KEYWORDS: *Tourism, Governance, Council/stakeholders, Public Policies; Strategic Instruments, Vectors and/or Obstacles.*

SUMÁRIO

PREFÁCIO	8
INTRODUÇÃO	10
I – TERRITÓRIO, BRASIL E DISTRITO FEDERAL (DF)	24
1.1 Brasil	24
1.2 Distrito Federal (DF)	29
1.3 Trajetória histórica da transferência da capital da República	36
1.4 Construção de Brasília	38
1.5 Robustez da capital – atos mandatórios	48
1.6 Brasília contemporânea	51
1.7 Resumo	58
II – TURISMO: A CRIAÇÃO DE UMA ABORDAGEM CIENTÍFICA	60
2.1 Turismo na contemporaneidade da história	63
2.2 Dinâmica macroambiental e microambiental do turismo	66
2.3 Competitividade dos destinos turísticos	75
2.4 Turismo internacional e nacional	80
2.5 Resumo	88
III – GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS	90
3.1 Relação entre Estado, sociedade e mercado – trilateralidade de interesses	90
3.2 Governança	97
3.3 Políticas públicas	108
3.4 Resumo	128

IV – CONTEXTO, PARTICIPAÇÃO E STAKEHOLDERS NA GOVERNANÇA	130
4.1 Contextualização da governança do turismo	132
4.2 Participação dos <i>stakeholders</i> na governança	138
4.3 Resumo	165
V – ESTRATÉGIAS, VETORES E/OU OBSTÁCULOS E A COMPETITIVIDADE DO TURISMO NO DF	167
5.1 Políticas públicas – instrumentos estratégicos	167
5.2 Vetores e/ou obstáculos na governança e nas políticas públicas de turismo	191
5.3 Dimensões da competitividade no destino turístico Brasília/DF	198
5.4 Resumo	210
CONCLUSÕES	213
REFERÊNCIAS	219
APÊNDICE I – Questionário LimeSurvey	237
APÊNDICE II – Métodos e técnicas	243
Lista de siglas e abreviaturas	261
Índice de imagens	264
Índice de figuras	265
Índice de quadros	265
Índice de gráficos	266
Índice de tabelas	266
POSFÁCIO	267
Agradecimentos	269
Sobre a autora	270



PREFÁCIO

Ao receber o honroso convite para prefaciar o livro em que se tornou a tese de doutorado de Ariádne Pedra Bittencourt, pus-me a pensar em como conduziria a apresentação dessa obra que considero não somente importante e oportuna, mas um exemplo de trabalho a ser reconhecido e aplicado por todas as pessoas que pretendem seguir carreira na academia ou na gestão, pública ou privada.

Quem ler essa obra – e sugiro que todas as pessoas que se interessem pelo turismo e por sua organização o façam – entenderá o que estou afirmando: este não é “mais um” texto sobre gestão, governança e governação. Os mais jovens diriam que esta não é uma leitura “para os fracos”. O conteúdo é denso. As análises, sólidas e concretas. Há que ter fôlego para lê-lo, compreendê-lo e dele extrair lições teóricas e, sobretudo, práticas, no desafio diário e constante de planejar, formular, organizar e executar políticas públicas.

Tem crescido a exigência por maior envolvimento da sociedade nos processos decisórios. Esses espaços estão, inclusive, previstos na Constituição Federal de 1988, sendo dever do Estado assegurar a participação popular na proposição das políticas públicas, assim garantindo a transparência e democratização das políticas sociais.

O Brasil é reconhecido como dono de grande potencial para o turismo. Sendo assim, gestores e pesquisadores devem entender a importância da governação e buscar modos de formular políticas públicas efetivas e eficientes para o setor. Em se tratando de assunto de considerável abrangência, Bittencourt optou por utilizar sua larga experiência no turismo, tanto na academia como no mercado, no setor público e privado, debruçando-se em minuciar os desafios enfrentados pelo Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF), uma parceria público-privada, instância de governança do turismo na capital da República do Brasil.

Com base nas grandes limitações impostas pela pandemia de COVID-19, nos anos de 2020 a 2022, a autora contextualiza os desafios enfrentados pelo setor do turismo, um dos principais motores do cenário econômico da atualidade.

Considerando os incontáveis pontos da grande rede de serviços e produtos que constituem o setor turístico, Ariádne Bittencourt se pôs a “investigar os elementos que explicam ou que interferem nos melhores resultados da gestão governamental do turismo em Brasília/DF” para, a partir daí, “propor mecanismos que aperfeiçoem essas políticas públicas na administração direta”. Partindo do que chama de trilateralidade de interesses – o ingresso de divisas por parte do Estado/governo; a lucratividade, foco principal do mercado e das empresas; e o interesse na geração de emprego e renda, o maior proveito do ponto de vista da sociedade –, o texto nos conduz com segurança pelo caminho do entendimento teórico dos princípios da sustentabilidade, competitividade, governança e governação. Mostra ao leitor os obstáculos e desafios a serem vencidos, colocando luz sobre pontos delicados, como a compreensão da mútua influência entre planejamento e políticas públicas, assim como do papel primordial do orçamento para que essas políticas e o próprio planejamento possam ser executados.

Nesse momento, o leitor já terá percorrido três capítulos e estará pronto para compreender a alta complexidade da formulação de políticas públicas no turismo. Do Capítulo IV até as Conclusões, entenderá, com clareza, a complexidade da pesquisa realizada, bem como da discussão de seus resultados para a compreensão do papel das partes interessadas (*stakeholders*) na governança.

Como disse no início, esta é uma leitura “para os fortes”.

Obrigada, Ariádne Bittencourt, por cardar todos esses fios, desembaraçando-os e tornando menos árduo o entendimento das tarefas e responsabilidades da governança e da governação nessa área tão importante que é o turismo.

Iara Brasileiro
Brasília, novembro/2024

Iara Brasileiro é Doutora em Ciências pela Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto/Universidade de São Paulo. Entre outras atividades e funções na Universidade de Brasília, foi diretora do Instituto de Ciências Biológicas; idealizadora e coordenadora do projeto pedagógico do Bacharelado em Turismo e de cursos de pós-graduação lato sensu no Centro de Excelência em Turismo. Foi docente e pesquisadora no Centro de Desenvolvimento Sustentável. Propôs e coordenou projetos em nível nacional; participou da construção metodológica do Observatório de Turismo do Distrito Federal. É pesquisadora do Laboratório de Estudos em Turismo e Sustentabilidade/Universidade de Brasília.



INTRODUÇÃO

Neste século, a explosão global do turismo foi registrada pelo seu elevado crescimento no contexto econômico mundial, mas o quadro da pandemia o impactou forte e negativamente. Com isso, registrou-se uma retração do turismo, principalmente nos aspectos econômicos e sociais. Medidas foram amplamente divulgadas com o propósito de reativar e reinventar as engrenagens do turismo, condição marcante desde 2019¹ até o período atual, 2022. Dados da Organização Mundial do Turismo (UNWTO, sigla em inglês para World Tourism Organization) para 2022² traziam um cenário preocupante, com impacto global de 1 bilhão a menos de chegadas de turistas internacionais em 2021, perda de US\$ 0,9 trilhão para US\$ 1,0 trilhão em receitas totais de exportação do turismo internacional em 2021 e mais de 100 milhões de empregos diretos no turismo em risco. Esses dados reforçam a relevância do turismo na economia geral, já que, apesar de o turismo estar entre os cinco principais elementos geradores de receitas e de divisas do setor de serviços, em um cenário de crise multidimensional só houve aumento de demanda sobre os serviços de atenção primária (Pereira et al., 2021).

Diversas instituições, em diferentes esferas, compartilharam medidas e contributos no turismo, como cooperação vertical, capacidade diretiva do Estado/governo, cooperação e colaboração de redes, execução conjunta por meio de políticas públicas que venham a mitigar os efeitos da crise, iniciativas customizadas localmente para acelerar a recuperação do setor, contribuições que perpassam pela lente do planejamento (Organização Mundial do Turismo [UNWTO], n.d.). Os países latinos evidenciam outros fatores culturais cruciais: a recuperação da confiança por meio de protocolos de saúde e segurança que reforçam as medidas de restrições nas fronteiras, considerando distanciamento social e aglomerações, entre outros.

No Brasil, não foi diferente, e os fatores culturais, econômicos e sociais do turismo foram amplamente impactados. Dados do Ministério do Turismo (MTur, 2021) mostram que a receita nominal das atividades características do turismo (ACTs)³ sofreu queda de 38,1% em 2020, se comparada à de 2019, sendo o Distrito Federal (DF) (47,4%), o Rio Grande do Sul (45,7%) e Pernambuco (42,2%) as unidades federativas do país com maior diminuição na receita – em períodos de pico, esse índice chegou a 67,8%. Apesar dessas grandes perdas na economia brasi-

1 Efeitos mundiais no turismo decorrentes da pandemia de covid-19. Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism-data/covid-19-measures-to-support-travel-tourism>. Acesso em: 12 abr. 2022.

2 Disponível em: <https://www.unwto.org/tourism-data/unwto-tourism-dashboard>. Acesso em: 12 abr. 2022.

3 As ACTs são subdivididas em: alojamento; agências de viagem; transporte aéreo, terrestre e aquaviário; aluguel de transporte; alimentação; cultura e lazer (Ministério do Turismo [MTur], 2021).

leira, acompanhadas do impacto social, várias iniciativas são estimuladas, em um cenário mais recente. Em 6 de abril de 2022⁴, durante a WTM América Latina, o ministro do Turismo brasileiro, Carlos Brito, apresentou a perspectiva de retomada, mesmo que tímida, do setor de turismo no país e abriu possíveis parcerias entre os países (Argentina, Uruguai, Chile, Peru, Itália, Portugal e outros) para a promoção de destinos e a divulgação mútua de viagens (Ministério do Turismo [MTur], n.d.). Fica evidente que os reflexos da pandemia reforçam a necessidade de ampliar os instrumentos aos gestores públicos e privados para formulação de novas políticas públicas, e é inadiável uma cultura do planejamento no setor de turismo.

Além desses fatores globais que repercutiram na confiança do país como destino turístico, ao longo dos últimos decênios, por todo o Brasil, o sistema de planejamento governamental promovido no âmbito do poder público tem enfrentado diversos desafios — designadamente, a necessidade de elevar os resultados governamentais, diante dos desafios das políticas públicas e dos planos de governo, e a necessidade de cada vez mais incorporar *stakeholders* na governação, nas estratégias e no compartilhamento de decisões da gestão pública. Para Brinkerhoff e Brinkerhoff (2015), a gestão do setor público nos países em desenvolvimento está sob crescente pressão para ter bom desempenho — prestação de serviço de qualidade com menos recursos, parceria eficaz com o setor privado e organizações sem fins lucrativos, flexibilidade e rapidez diante das mudanças, garantia de segurança e proteção dos cidadãos, crescimento econômico e oportunidades —, enfrentando de forma proativa as ameaças transnacionais e internacionais.

Hoje, a sociedade utiliza outras lentes para enxergar o desempenho da governação pública, estimulando reconhecimento e criação de espaços participativos. A difusão da ideia de espaços de participação no território brasileiro está diretamente ligada à Constituição Federal de 1988. Como destaca o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2017a), é dever do Estado assegurar a participação popular no desenho de todas as políticas, por ser ela um contributo contra a falta de transparência, em atendimento à necessidade de controle social e à democratização das políticas sociais. O acesso a mecanismos de exigibilidade de direitos perpassa por estruturas administrativas, na participação institucionalizada, como as instâncias de governança, e pode ser materializado em fóruns, conferências, conselhos, redes, ente outros, como espaços de diálogo entre o poder público e a sociedade civil organizada. Essa prática se constituiu de inovação e singularidade, experiência difundida no país após a Constituição, quando

4 Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/ministro-do-turismo-reforca-retomada-do-setor-na-wtm-america-latina>. Acesso em: 12 abr. 2022 .

se buscou reconhecer e universalizar os direitos, o que vai ao encontro da necessidade de participação social, da ampliação dos canais de participação, do combate à corrupção e da promoção da transparência.

A governação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se apoia em múltiplos instrumentos de planejamento estratégico para cumprir suas políticas públicas, no intuito de ampliar e melhorar os resultados nas entregas públicas prestadas aos diferentes atores e, em especial, ao cidadão e à sociedade. Porém, as diversas constatações publicitadas no país, em particular em Brasília, capital federal, levaram a sociedade a um posicionamento que colocou em xeque a capacidade do Estado de administrar empresas públicas com efetividade, de forma a trazer o retorno desejável ao seu corpo social.

Um dos fatores condicionantes e agravantes na circunstância do país foi o envolvimento de governantes brasileiros com atos corruptíveis como propina, fraude e apropriação indébita, cuja repercussão reverberou em contexto multiescalar. Atrélada a esse fato, instaurou-se uma forte crise financeira, social, política e moral no país, que evidenciou negativamente a capital e impactou sua estrutura organizacional dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o que afeta diretamente a avaliação dos resultados da gestão presidencial e governamental.

Segundo Ruhanen et al. (2010), o relatório do Banco Mundial, em 1989, referiu-se à governança como um mecanismo para lidar com a corrupção, o nepotismo e as políticas ineficazes e inadequadas que dificultavam o progresso nos países em desenvolvimento. Um estudo da Global Financial Integrity (GFI) demonstrou, com dados do Brasil referentes ao período de 1960 a 2012, em relação ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, que o país “perdeu, no total, US\$ 590,2 bilhões em decorrência da fuga geral de capitais, dos quais cerca de US\$ 401,6 bilhões consistiram em fluxos ilícitos” (Kar, 2014, p. 6), representando estes últimos 1,5% do PIB. No domínio do turismo, segundo Detotto et al. (2021), a relação entre turismo, corrupção, suborno, fraude e extorsão demonstrou grande problemática. Para Das e DiRienzo (2010) e também para Yap e Saha (2013), ela interfere na capacidade de um país de competir na indústria do turismo mundial e pode afetar sua imagem, sua marca e seu ambiente econômico e de negócios. Em um contexto amplo, a literatura científica reafirma o papel do turismo como impulsionador das economias territoriais em intensidades diversas (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018). Este cenário e os possíveis obstáculos implicam cada vez mais a atenção e o esforço do país para obter melhores resultados governamentais, bem como, na esfera do turismo, a necessidade de fomentar a capacidade de gerar receita com a execução de suas políticas de turismo e a eficácia diretiva da governança com uso adequado de instrumentos de gestão e de recursos orçamentários.

Para Diniz (1997, p. 150), entre as diversas limitações na implementação das políticas públicas, está a incapacidade do governo de concretizar políticas e fazer valerem suas decisões, sendo que os pontos de estrangulamento centram-se na execução e na garantia da continuidade das políticas formuladas. Para Souza (2006), apesar de parte da literatura argumentar que fenômenos como a globalização encolhem o papel dos governos, não está empiricamente comprovada a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar.

Dada a urgência de políticas para mitigar questões ilícitas no Brasil, as orientações seguem princípios de ampla transparência e maior cooperação entre governos, somadas a atos normativos para coibir possíveis canais pelos quais fluem atos ilícitos (Kar, 2014). Nesse contexto, a governação do país atravessa mudança de paradigma na legislação, na criação de procedimentos e na implementação de boas práticas de gestão, e avança a perspectiva de ampliar a participação dos *stakeholders* no compartilhamento de decisões, na identificação de vetores e/ou obstáculos, na gestão pública e privada, nas diversas instâncias de governança. Em 30 de junho de 2016, foi sancionada a Lei n. 13.303 pelo então presidente interino Michel Temer, a qual estabelece o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista (SEM) e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – intitulada no Senado Federal como Lei de Responsabilidade das Estatais. Essa lei fundamenta-se em dois grandes pilares – governança e contratações públicas – e disciplina a exploração direta de atividade econômica (normas de licitações e contratos específicas para empresas públicas e sociedades de economia mista), conforme previsto no art. 173 da Constituição Federal, além de estabelecer novas orientações e normas de governança mediante vários mecanismos de transparência, como regras para divulgação de informações, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, instrumentos estratégicos de planejamento, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, constituição e funcionamento dos conselhos, assim como requisitos mínimos para nomeação de dirigentes. Na busca de novos caminhos, o país trouxe com essa lei um marco no cenário nacional e, mesmo de forma acanhada, iniciou uma mudança de cultura, atrelando novos instrumentos de governança e atos reguladores associados à transparência de processos.

Diante da importância do tema, governação e políticas públicas, e em se tratando da administração direta do setor de turismo e da institucionalização do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF), parceria público-privado, a instância de governança do turismo é objeto de interesse desta publicação. Nesse contexto, a seguinte questão é ponto de partida: quais

fatores explicam os melhores resultados de governança ou interferem em tais resultados no contexto do planejamento estratégico híbrido (público e privado) da administração direta no setor de turismo em Brasília? A intenção é, portanto, investigar os elementos que explicam os melhores resultados da gestão governamental (instrumentos de planejamento estratégico) na administração direta no setor de turismo em Brasília/DF, em três governos distintos, correspondentes aos períodos de 2007 a 2010, de 2011 a 2014 e de 2015 a 2018. Nesse sentido, esta investigação procura contribuir para a área de estudo, governança e políticas públicas do turismo no Brasil e em Brasília.

A escolha do percurso desta investigação científica foi construída com base no conhecimento empírico, que se constitui em outra forma de perceber o mundo e se inserir nele (Gerhardt & Silveira, 2009; Gil, 2017), e ao longo de 30 anos de minha experiência profissional e acadêmica no turismo e no domínio da governança e das políticas públicas voltadas ao setor de turismo. Tude (n.d.) pressupõe três tipos de razões principais e fundamentais para se debruçar sobre o estudo de políticas públicas: razões científicas (universidades, grupos de pesquisa, acadêmicos etc.), razões profissionais (organizações sindicais, empresas e corporações comerciais e industriais, técnicos e especialistas na administração pública ou em diversos segmentos sociais etc.) e razões políticas (lideranças comunitárias, lideranças políticas, organizações não governamentais etc.). A minha escolha ampara-se na totalidade do tripé, pautada por razões científicas, profissionais e políticas.

As razões científicas refletem o meu interesse em aprofundar a compreensão da ação do Estado/governo sobre o corpo social e os mecanismos e/ou instrumentos que possam beneficiar o Estado, o corpo social e o mercado na ação de formulação, efetuação e avaliação das políticas públicas de turismo. Ainda, constatei a escassez da produção científica sobre governança e políticas públicas no turismo nas instâncias de tomada de decisão, isto é, nos conselhos de turismo, como espaço de governança. Arretche (2003) chama atenção para a baixa densidade teórica em pesquisa de políticas públicas no Brasil, sobretudo pelos resultados subordinados à agenda política, sendo as investigações pouco profundas no contexto teórico e metodológico. Ademais, para Pacheco (2003), com base na produção científica brasileira na área da administração pública (1995-2002), a produção acadêmica tem caráter mais normativo-prescritivo do que analítico, com reduzida produção teórica. Também se deve considerar que estudos sobre políticas públicas no Brasil só adquiriram musculatura a partir da década de 1990, com a expansão de investigações de diversas áreas de conhecimento (Arretche, 2003; Souza, 2006). No turismo,

as políticas públicas se evidenciaram com a emissão de diplomas legais, a institucionalização do turismo nas diversas esferas do país e as inúmeras legislações que traduzem seus propósitos (Ferraz, 1992).

As razões profissionais relacionam-se à minha vivência e ao conhecimento que adquiri ao longo de minha trajetória no planejamento governamental. Isso porque, nos últimos 10 anos, minha experiência na administração direta e indireta em Brasília/DF trouxe um olhar empírico e estimulou-me na busca do aprofundamento científico e da *expertise* profissional no processo de governança e de políticas públicas no turismo.

Por último, as razões políticas evidenciaram-se no exercício da minha gestão no cargo público de subsecretária de estado de Políticas de Turismo, com participação ativa junto às instâncias de governança de várias pastas, quando pude observar a presença ou ausência de interesse dos *stakeholders* e de suas responsabilidades nas entregas públicas à sociedade, bem como suas contribuições nas proposições das políticas públicas.

Neste estudo, o ponto de partida é a pressuposição de que o conhecimento é dinâmico e inacabado, constrói-se na relação entre o sujeito e o objeto de conhecimento (Gerhardt & Silveira, 2009) e de que o conhecimento empírico e a experiência cotidiana se constituíram na forma mais expressiva e relevante para perceber o objeto em estudo. Dessa forma, a minha perspectiva foi explorar novas reflexões para expandir esta investigação. Para quê? Para quem? Como? Com quê? Onde? Quanto? A ambição é estimular a sociedade a obter melhores resultados de governação e políticas públicas, no contexto do planejamento estratégico governamental, na administração direta do setor de turismo.

Esta pesquisa se debruça sobre o seguinte objetivo geral: investigar os elementos que explicam os melhores resultados da gestão governamental no setor de turismo em Brasília/DF – ou interferem nesses resultados –, bem como propor mecanismos e/ou instrumentos que aperfeiçoem essas políticas públicas na administração direta. São objetivos específicos: a) contextualizar e analisar a governação do setor de turismo em Brasília/DF e sua relação com as políticas públicas de forma multiescalar; b) investigar as políticas públicas, por meio de múltiplos instrumentos de planejamento estratégico na administração pública direta do setor de turismo; c) identificar possíveis vetores e/ou obstáculos na governança, com base nos agentes intervenientes e decisores (*stakeholders*) para execução e melhoria da política pública – planejamento estratégico governamental do setor de turismo; d) propor mecanismos e/ou instrumentos que aperfeiçoem essas políticas públicas na administração direta do setor de turismo.

No processo investigativo, as seguintes hipóteses merecem destaque: a) o cumprimento das políticas públicas em Brasília no setor de turismo é pouco efetivo por serem desarticulados os múltiplos instrumentos de planejamento estratégico – a.1) a baixa efetividade está relacionada ao pouco conhecimento dos agentes decisores sobre os múltiplos instrumentos de planejamento estratégico governamental; b) quanto maior é a capacidade de intervenção dos agentes decisores, melhores serão a governança no setor de turismo e a aplicação da política pública; c) a não integração dos fatores que potencializam os vetores associada ao planejamento estratégico governamental do setor de turismo afeta negativamente os resultados das políticas públicas – c.1) quanto maior é a instabilidade política, menor é a efetividade das políticas públicas no setor do turismo; c.2) quanto maior é a desconexão nos instrumentos de planejamento estratégico governamental, menor é a efetividade das políticas públicas no setor do turismo.

Os capítulos desta publicação estão organizados da seguinte maneira: I – Território, Brasil e DF; II – Turismo: a criação de uma abordagem científica; III – Governança e políticas públicas; IV – Contexto, participação e stakeholders na governança; e por último V – Estratégias, vetores e/ou obstáculos e a competitividade do turismo no DF. Quanto à abordagem, este estudo define-se como quantitativo e qualitativo, isto é, pauta-se por um método misto, alinhado aos objetivos geral e específicos. Quanto ao modelo, adotou-se o exploratório-descritivo e a unidade de análise sequencial. A perspectiva desta investigação segue a premissa da abordagem positivista, com método dedutivo, com base em códigos identificados na literatura (*a priori*) e em sua unidade de registro por temática, núcleos de sentido que compõem a comunicação com relação ao objetivo do estudo. Esse conteúdo está detalhado no Apêndice II – Métodos e técnicas. As referências bibliográficas descrevem as obras como um todo e são a fonte das citações colhidas segundo a norma preconizada pela Associação Americana de Psicologia (APA, sigla em inglês para American Psychological Association).

A organização do capítulo I buscou contextualizar o território Brasil e o Distrito Federal (DF), a construção histórica de Brasília como a nova capital do país e o seu reconhecimento como Patrimônio Mundial. Instruir-se do território em questão é alargar as reflexões inerentes ao objeto de estudo, e esse conhecimento inicial possibilita compreender as diversas relações estabelecidas nesse território e sua influência na governança e na política pública do setor de turismo.

As multiplicidades do país são reconhecidas nas grandes regiões brasileiras pelo seus ecossistemas e pela sua ampla diversidade, e o Brasil ainda revela uma vasta pluralidade etnográfica (cultural), que inclui crenças, danças,

comidas, músicas, artes, arquiteturas, entre outras. Além disso, o país reflete sua força em seu componente natural e em suas atividades econômicas, reconhecidas e valorizadas em todo o território nacional.

Identificar o contexto espacial⁵ do Brasil e do Distrito Federal facilita compreender o seu território e possibilita entender a reorganização do novo território, Brasília/DF, bem como o dispositivo “Carta Magna que determina, nas suas Disposições Transitórias, a mudança da Capital Federal para o Planalto Central” (Kubitschek, 2000, p. 6). O contexto espacial do território do DF será apresentado em sua formação anterior à finalização da capital, com os núcleos urbanos criados, legais e ilegais, e o início do processo de expansão urbana, ou seja, será discutida sua trajetória até um recorte mais recente, 2022. Isso inclui canteiros/núcleos, cidades satélites e regiões administrativas (RAs), que, ao longo do percurso, por pressão social e/ou força de lei, consolidaram-se nos espaços criados, de modo a estabelecer uma subdivisão, configurando uma metrópole polinucleada⁶.

Por decisão governamental, aliada aos diversos interesses em preservar o núcleo central, o Plano Piloto de Brasília (RA I), houve mais tarde o tombamento dessa área face à importância do projeto urbano, nos moldes da arquitetura modernista. O movimento modernista consolidava-se na Europa, entre as duas grandes guerras mundiais, e trouxe inovação na arquitetura, na música, na literatura, nas artes plásticas, entre outras. Eventos importantes naquela ocasião foram realizados, destacando-se os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (Ciam), nos quais foram vivenciadas experiências e foi elaborada a *Carta de Atenas*⁷ (Le Corbusier, 1993, p. 10). A *Carta de Atenas* tornou-se referência da arquitetura e marcou a era do movimento modernista da arquitetura e do urbanismo, e os seus diversos conteúdos influenciaram na construção da nova capital.

É fundamental compreender com a devida clareza a relação espacial de cada região administrativa que integra os limites geográficos que compõem o quadrilátero⁸ do DF e a Área Metropolitana de Brasília (AMB), bem como das cidades inseridas na unidade territorial da Região Integrada de Desenvolvimento (Ride). Compreender essa organização territorial e suas possíveis dependências em relação ao DF evidencia as inúmeras intervenções no processo de governação e de

5 O contexto espacial integra os aspectos materiais e imateriais, não expresso só como produto da ação do ser humano no espaço geográfico, mas exteriorizando sua atuação/força e racionalidade (Costa et al., 2018).

6 Definiu-se Brasília como uma “metrópole polinucleada” em virtude do padrão reiterado de alocação de núcleos residenciais (Paviani, 2007).

7 Com a *Carta de Atenas*, propunha-se uma cidade que funcionasse adequadamente para o conjunto de sua população, distribuindo entre todos as possibilidades de bem-estar decorrentes dos avanços técnicos. Tal objetivo supunha, evidentemente, alternativas políticas muito precisas, ainda que utópicas para a etapa histórica então em curso.

8 O quadrilátero do Distrito Federal é a unidade geográfica, com 5.780 km², onde se apresentam os seus limites, como os demais estados brasileiros. Atualmente é composto de 33 regiões administrativas.

políticas públicas, bem como a sujeição à Política de Turismo do Distrito Federal⁹.

Dada a grandeza, a envergadura e o desafio de efetivar a construção da capital e de cumprir as premissas da interiorização, urbanização, integralização, Brasília também se desafiou, alicerçada em estudos técnicos que caracterizaram e anunciaram seus valores fundamentais e seus atributos de cidade moderna. Aos 27 anos, obteve o título de Patrimônio Cultural da Humanidade da Unesco. A construção da nova capital exerceu um papel fundamental de ruptura e mudanças no país, dado o cumprimento de suas premissas e o seu alcance multiescalar, em ordem local, regional, nacional e internacional, o que refletiu uma visão diferenciada para Brasília/DF.

Os capítulos II e III expõem as bases teóricas e conceituais desta investigação científica. O capítulo II apresenta um arcabouço em construção do conhecimento do turismo e de sua inegável importância e participação no domínio econômico. Tal capítulo aborda o protagonismo do conhecimento do turismo, os principais organismos mundiais e nacionais e suas interconexões com o turismo – diretrizes, estratégias e políticas públicas. Ao explorar o conhecimento específico desse domínio, o turismo sobressai como a criação de uma abordagem científica que, ao longo do tempo, apresentou diferentes termos, definições, proposições e conceitos que trazem a percepção e a compreensão de cada época – registradas nos séculos XX e XXI –, produzidos aos poucos, com base em amplas ligações com outras áreas do conhecimento, num universo multidisciplinar e com diversas interpretações até a contemporaneidade da história.

Os reflexos do período após a Segunda Guerra Mundial no cenário global, nos ambientes físico, econômico e sociocultural, foram vivenciados pelo turismo, juntamente com novas percepções sociais de valores inerentes ao tempo livre, ócio e lazer. Essas experiências refletiram diretamente na evolução do conhecimento do turismo e trouxeram uma nova perspectiva do turismo como fenômeno socioeconômico.

No final do século XX, o fenômeno turismo passa a ser evidenciado sob uma ótica sistêmica e constitui uma base de alta complexidade, que demanda novos desafios, de sustentabilidade e de competitividade. O turismo passa a requerer movimentos sólidos, imperativos para melhorar a competitividade e a sustentabilidade do território e do destino. Compreender sistemicamente o destino turístico, suas políticas com base em suas estruturas e suas atividades de forma integrada contribuiu fortemente frente à Agenda 2030¹⁰ (UNWTO, 2019). Para isso, são necessárias abordagens interconectadas com o planejamento local e a

9 Lei n. 4.883, de 11 de julho de 2012.

10 Cf. *Turismo na Agenda 2030*. Disponível em: <<https://www.unwto.org/tourism-in-2030-agenda>>. Acesso em: 19 maio 2021.

diretriz global, em que a sustentabilidade e a competitividade do destino turístico são elementos preponderantes e estratégicos de uma governança.

Com base em uma interpeleção positivista, trago a dinâmica microambiental e macroambiental, na perspectiva sistêmica do turismo, de forma inteira, em sua estrutura no território e no destino turístico. A dinâmica macroambiental apresenta-se no ambiente externo ao destino turístico e aos seus diferentes aspectos ambientais: natural/ecológico, econômico, social, cultural, político e tecnológico (Beni, 1990; Boullón, 2002; Dias, 2003; Leiper, 1979; Panosso Netto & Trigo, 2009; Ruschmann, 2001). A dinâmica microambiental se insere no ambiente interno do destino turístico, também compreendido na literatura como “produto” turístico (Dias, 2003; Peixoto, 2007). O destino turístico envolve os turistas visitantes, as comunidades receptoras/locais, os atrativos turísticos, os serviços e equipamentos turísticos, as organizações estruturais e a infraestrutura básica e de apoio ao turismo, que configuram a estrutura do destino turístico ou “produto turístico”. Nesse ambiente interno, a atividade turística tem seus elementos monitorizáveis, tanto na perspectiva do turista visitante – demanda/consumo –, quanto na perspectiva da comunidade local – oferta/produção e distribuição. Nesse contexto, eclodir a estrutura e organização do turismo traz um olhar complementar e uma visão integrada desse fenômeno, do conjunto de elementos que compõem e caracterizam o destino turístico, com intuito de enxergar o todo e as partes, facilitar a compreensão frente às questões de sustentabilidade e competitividade.

O turismo ganha força como fenômeno social, cultural, econômico, com reconhecimento multiescalar na ordem supranacional, internacional e nacional, além de estruturas políticas em diversas escalas que lhe dão peso, projeção e uma governança multinível. Esses organismos estratégicos, globais e nacionais estimulam os diversos destinos com estudos, metodologias, diretrizes e ações de promoção, organização, gestão e desenvolvimento de políticas de turismo.

Quanto ao turismo nacional, o Brasil envolve diversos níveis de governo – federal, estadual e municipal –, com cinco grandes regiões diferentes no mesmo país e com várias frentes econômicas e múltiplas diversidades, de modo que a implementação de uma política pública de turismo torna-se densa, lenta e de difícil monitoramento com características multissetoriais e multi-institucionais.

Reafirmam-se a relevância mundial que o turismo assumiu no cenário contemporâneo e sua acelerada resposta nos aspectos socioeconômico e cultural, o que gerou nesse fenômeno múltiplos impactos – ocupações, rendas, divisas – e influenciou áreas diversas, tendo potencializado o lazer, o entretenimento e o bem-estar. Nesse ambiente, isso evidenciou a atenção para as políticas públicas

e as contribuições para a melhoria na qualidade vida do cidadão e da sociedade.

O capítulo III traz o alicerce do conhecimento sobre governança e as instâncias de governança – conselhos, conferências e redes –, bem como as políticas públicas de forma ampla e o alinhamento com as políticas de turismo e os instrumentos de planejamento governamental. Antes mesmo de aludir às múltiplas definições e aos termos que envolvem o ato ou a forma de governar, cabe explorar as amplas expressões e os vocábulos mais usuais – “gouverner”, “governance”, “governanza”, “governança” e “governança” –, com aplicação em variados campos e sentidos, às vezes tomados como complementares ou sinônimos. No contexto deste estudo, usarei o termo governança, como ação exclusiva de Estado/governo (Moreira, 2014), e governança, como algo alinhado ao contexto de integração e participação da sociedade como um todo (Gonçalves, 2005), os *stakeholders*.

Tendo em vista as crises políticas e econômicas globais que repercutiram nos países latino-americanos, na governança, as reformas de Estado foram fundamentais e essenciais, uma vez que o colapso do Estado demandava modernizar sua estrutura e forma de atuação, para atender às demandas do corpo social. As alterações realizadas incidiram sobre a relação entre o Estado, a sociedade e o mercado, bem como abarcaram reflexões sobre os domínios da governança, das políticas públicas e do planejamento, e não foi diferente na esfera do turismo. As relações Estado-sociedade-mercado envolvem uma trilateralidade de interesses, presente nas diversas transformações sofridas em relação ao papel do Estado na sociedade pós-industrial e, aliada a este cenário, à inserção de uma economia globalizada. Deve-se considerar o efeito da globalização, que rapidamente trouxe a expansão da economia mundial, a formação dos blocos econômicos, a liberação de fronteiras políticas e ideológicas, as inovações tecnológicas de comunicações, uma nova realidade global (Tulik, 1994).

Por um lado, os mercados globais abrem novas frentes à competitividade, à utilização de múltiplas tecnologias e aos sistemas de comercialização e avançam cada vez mais sofisticados nessas relações. No entanto, por outro lado, acarretam redução de liberdade das políticas sociais e pressões quanto à proteção da sociedade e à necessidade de tornar o Estado mais forte (Pereira, 1999).

Em um contexto amplo, o termo governança transita da área econômica para a área acadêmica, em grande parte nas décadas de 1980 e 1990 (Ruhanen et al., 2010), e incorpora uma nova forma de exercer o governo (Bevir & Rhodes, 2001), baseada no equilíbrio da parceria entre o público e o privado, com interlocução e olhar para a gestão e o orçamento (Gonçalves, 2005). No Brasil, o termo go-

vernança, no setor de turismo, amplificou-se com o *Plano Nacional de Turismo 2003-2004* e atravessou o reconhecimento de alterações nas práticas políticas, no domínio público-privado (Hall, 2011). Em meados deste século, o mercado já sinalizava, por si só, que não abarcava de forma eficaz todas as demandas e intervenções necessárias, sem a participação do Estado (Ribeiro, n.d.). Subestimar o papel do governo/Estado é um risco, visto que o governo mantém inúmeras influências nos domínios de política e em outros domínios, capazes de direcionar decisões e interesses diversos (Bramwell, 2011).

A trilateralidade de interesses entrecruza as políticas públicas e usualmente perpassa por espaços de natureza ou qualidades comuns, ou seja, canais de comunicação, mesas de diálogo em instâncias de governança, que estimulam a construção de agendas públicas (Avelino et al., 2017). Dessa forma, os conselhos, como instâncias de governança, têm entre suas finalidades formular, controlar e aprimorar as políticas públicas nas diferentes esferas do governo e buscam trazer resoluções para questões conflitantes e diversos interesses (Drucker, 2002). Ainda, os conselhos podem assumir estrutura de redes, como arena de governança, com interesses coletivos comuns ou individuais, vínculos duradouros e protagonistas no desenvolvimento socioeconômico do destino turístico ou não (Costa & Albuquerque, 2017; Hall, 2011a). Esses aspectos, quando positivos, favorecem a gestão integral de um destino turístico e envolvem os elementos de sustentabilidade e de competitividade turística (UNWTO, 2019). O investimento na competitividade e na sustentabilidade no turismo, indiscutivelmente, pode garantir a preservação não apenas dos recursos naturais, mas também dos culturais e da integridade das comunidades locais (MTur, 2021), e esses elementos reforçam a multissetorialidade e a alta complexidade que circundam as políticas públicas de turismo e o planejamento, conceitos intrinsecamente ligados, uma vez que servem a um propósito comum – transformar a ação em realidade.

A breve incursão no percurso das políticas públicas de turismo no país busca descrever a evolução e os marcos que evidenciam o crescimento do turismo até os dias atuais. Em decorrência dessa construção, inevitavelmente, evidenciam-se a urgência do planejamento turístico e a necessidade de incorporar fatores-chave como sustentabilidade e competitividade, meios para maximizar os benefícios das relações ambientais e minimizar os possíveis impactos negativos. A participação dos atores (público e privado) é estratégica na construção do planejamento, instrumento robusto de tomada de decisões no contexto político e técnico, e possibilita mitigar as incertezas e/ou os obstáculos no orçamento

público, ampliando as possibilidades de resultados positivos. No domínio do planejamento e do orçamento público, inclusive na seara do turismo, há um ciclo de atividades mandatórias, que dialogam desde a autorização até a execução da despesa pública. Ao olhar-se para o orçamento público, reflete-se sobre as escolhas políticas (Instituto de Estudos Socioeconômicos [Inesc], 2018).

Os capítulos IV e V apresentam os dados quantitativos e qualitativos desta investigação científica, acompanhados das discussões. Os resultados revelaram a atuação do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF), a participação do poder público e dos atores privados, os *stakeholders*, e as intervenções dessa governança nas políticas públicas de turismo e no planejamento estratégico governamental.

A última parte apresenta as conclusões acerca do problema, das hipóteses e dos objetivos, indicando eventuais caminhos para novos estudos. As principais contribuições desta investigação dialogam em diversas perspectivas. Por fim, os apêndices desta publicação incluem o questionário LimeSurvey e o detalhamento dos métodos e das técnicas de coleta, geração e análise de dados. Originalmente, na tese, havia ainda os seguintes apêndices: carta do Condetur/DF; guião de entrevista; quadro de organização das entrevistas; termo de consentimento de entrevistas e gravação; e quadro de documentos oficiais.

Sob a perspectiva do doutoramento, a tese que deu origem a esta publicação propôs a criação de uma abordagem científica, em que se buscam as lentes da governação e da governança, com base em múltiplas ferramentas de políticas públicas e planejamento governamental, na dinâmica sistêmica de um território, integradas à sustentabilidade e à competitividade, interconectadas no destino turístico, um conhecimento inovador.

Sob a perspectiva da contribuição teórica, esta investigação agrega ao explicar e delinear, de forma complementar e ampliada, o sistema turístico em um destino. Partir dessa visão integrada e de seus diversos elementos estruturados contribui para a leitura das políticas de turismo no contexto do planejamento estratégico governamental, utilizando contributos das boas práticas/vivências, da sustentabilidade, das macrodimensões e das dimensões da competitividade. Compreendê-los pode potencializar e/ou determinar os elementos da competitividade e da sustentabilidade, inseridos como estratégicos nos instrumentos de políticas públicas, no planejamento público-privado, elementos de sustentação e interação com a governação e a governança para desenvolvimento do turismo.

Sob a perspectiva do conselho, este estudo sugere contínuo espaço de partici-

pação e interlocução híbrida, público-privado, governança que favorece o contexto do planejamento integrado, impactando no resultado governamental – embora tal modelo seja pouco explorado no mercado global, tem contribuições positivas no Brasil. Essa vivência no domínio do turismo demonstrou avanços no desenvolvimento do planejamento estratégico e do orçamento público e pode intervir nas escolhas políticas para melhorar as entregas públicas à sociedade. Em outra direção, as instâncias de governança, conselhos/redes, podem assumir corresponsabilidade nos resultados de gestão e de controle de possíveis atos corruptíveis.

I – TERRITÓRIO, BRASIL E DISTRITO FEDERAL (DF)

O contexto aqui apresentado traz a grandeza territorial do Brasil e a reordenação territorial da região central no momento do desenvolvimento capitalista no país, acompanhado do desafio ideológico, político e econômico da construção da nova capital da República.

1.1 Brasil

O território Brasil, colonizado pelos portugueses no último ano do século XV, tinha sua ocupação definida naquela época, em grande parte, em função de suas características físicas e de seus recursos naturais, e esse contexto espacial representou uma considerável parte da história do país, com significativos ciclos, como o da madeira, da cana-de-açúcar, de metais preciosos, do algodão e do café, e expressou de forma legítima a potência dessa terra.

Entretanto, é possível dizer que apenas duas grandes fases marcam a formação do espaço brasileiro (Holanda, 2018, p. 288): “a primeira fase, que durou até as primeiras décadas deste século, e a segunda fase, que, como elemento constituinte das transformações sociais dos anos 1930, chega até nossos dias”. A mudança da capital federal e a construção de Brasília/DF no Planalto Central (Kubitschek, 2000) trazem a discussão da capital como um elemento de grande relevância na realidade socioespacial global do país.

Segundo Martin (1996), o espaço se expressa pelas diferentes dimensões – físicas, técnicas, econômicas, políticas e culturais – que fazem parte da esfera de ação ou influência de determinada realidade socioespacial, e esta orienta os usos do território. O Brasil de 1950 caracterizava-se, em grande parte, como um país rural e atrasado, com “cerca de 10 milhões de brasileiros, sujeitos a um sistema de remuneração identificado com os mais baixos do setor primário” (Kubitschek, 2000, p. 64), e, em outra parte, como um país urbano-industrial com horizonte à modernidade. Essa intersecção evidenciava-se na própria dimensão territorial e em suas pluralidades. Dadas as multiplicidades do país, ainda se re-

velam em abundância os recursos naturais e a diversidade cultural, material e imaterial¹¹, hoje identificados em todo o território brasileiro.

Situado no continente americano, uma de suas características mais marcantes é a sua larga extensão, uma área territorial de 8.515.759 km², o que o leva a ser considerado um país continental, sendo o maior da América Latina e o quinto maior do mundo. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE¹², sua população em 2019 foi estimada em 212.123.550 pessoas, sendo 48,2% homens e 51,8% mulheres, e, do total, 84,35% vivem em áreas urbanas.

Essa natureza espacial do território Brasil é caracterizada pela formação socioespacial e por suas diferentes dimensões, expressas nas cinco grandes regiões: Norte (sete estados), Nordeste (nove estados), Sul (três estados), Sudeste (quatro estados) e Centro-Oeste (três estados e o DF), conforme Imagem 1. A região Centro-Oeste, em destaque amarelo, é constituída pelos estados Mato Grosso do Sul (MS), Mato Grosso (MT) e Goiás (GO), somados ao Distrito Federal (DF), que representa a menor porção física do território nacional (0,06%)

Nesse território central brasileiro, dada a sua relevância, está a capital oficial do país, único centro político e sede dos três poderes da República – Judiciário, Legislativo e Executivo –, que se fez cumprir com o dispositivo da Carta Magna (Kubitschek, 2000, p. 6). A conquista de um novo território no Brasil central, a interiorização do desenvolvimento e a construção da capital no centro geográfico do país possibilitariam o fortalecimento de ligações entre os diversos centros econômicos e também tornaria mais forte o governo central (Holanda, 2018).

Quanto à sua natureza política, o Brasil é uma República Federativa, sendo a sua organização político-administrativa composta de estados, municípios e distritos, e a sua governança está decomposta em governos federal, estadual (distrital, para o caso do DF) e municipal. Dessa forma, o país é composto de 26 estados e um Distrito Federal, denominados unidades da federação, e conta com 5.570 municípios (IBGE¹³).

O Brasil é considerado o país da biodiversidade¹⁴, em razão dos diferentes tipos de ambiente que apresenta e das suas distintas características, como: relevo, formado principalmente por planaltos, planícies e depressões; clima, com variação em três tipos (equatorial, tropical e temperado); flora, com uma grande variedade de plantas, sendo mais de 46.000 espécies vegetais; fauna, com mais de 120 mil espécies de animais.

11 São dois tipos de patrimônio (material e imaterial) que expressam a cultura e as características de determinado grupo, sítio, região ou país (Iphan, n.d.).

12 As informações territoriais e demográficas foram consultadas no portal IBGE Educa. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/2850-nosso-territorio/19638-o-brasil-no-mundo.html>. Acesso em: 4 abr. 2022.

13 Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/2850-nosso-territorio/19638-o-brasil-no-mundo.html>. Acesso em: 10 fev. 2022.

14 Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/nosso-territorio/19639-nosso-territorio.html>. Acesso em: 10 fev. 2022.

Imagem 1 – Mapa do Brasil e das suas grandes regiões

Brasil - Grandes Regiões



Legenda

- Limite de Estado
- Limite do País
- Capital de Estado
- ★ Capital de País

Região

- Norte
- Nordeste
- Sudeste
- Sul
- Centro-Oeste

www.ibge.gov.br 0800 721 8181



Fonte: Portal de Mapas do IBGE. Disponível em: http://geoftp.ibge.gov.br/produtos_educacionais/mapas_tematicos/mapas_do_brasil/mapas_nacionais/politico/brasil_grandes_regioes.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

De acordo com o Fórum Econômico Mundial – WEF (sigla em inglês para World Economic Forum)¹⁵, em seu *Relatório de Competitividade em Viagens e Turismo 2019*, o Brasil ocupa a 32ª posição no *ranking* mundial e obteve o melhor resultado na América do Sul, tendo se sobressaído nos seguintes critérios: recursos culturais, em 9º lugar, e recursos naturais, em 2º lugar (World Economic Forum [WEF], 2019). Esses dados reafirmam a centralidade dos recursos do país, naturais e culturais, os quais são requisitos-âncora na atratividade turística do destino Brasil.

Além de diferentes ecossistemas, o país tem agrupamentos de tipos semelhantes de vegetação, clima e geologia, que possibilitam uma grande variedade de vida vegetal e animal, denominados biomas brasileiros pela World Wide Fund For Nature – WWF Brasil: Amazônia, Caatinga, Pantanal, Mata Atlântica, Pampa e Cerrado.

O bioma Cerrado¹⁶ é o segundo maior bioma do Brasil e da América do Sul, com aproximadamente 204,7 milhões de hectares, e representa 24% do território do país. É reconhecido como a savana mais rica em biodiversidade e, em grande parte, localiza-se no Planalto Central, estando presente em vários estados e no Distrito Federal, sendo que 100% do Quadrilátero DF está inserido no domínio do bioma Cerrado.

O novo território do Distrito Federal passou por um processo de urbanização intensa, com contínua transformação no ecossistema e na paisagem terrestre, e isso, sem se distanciar muito de experiências de outros países, contribuiu para agravar aspectos ambientais fundamentais. Por exemplo, o bioma Cerrado, mesmo com sua alta capacidade de resiliência¹⁷, está em processo de extinção. De acordo com Sampaio et al. (2017, p. 28), as mudanças que ocorreram nos ecossistemas no último século “contribuíram com ganhos finais substanciais para o bem-estar humano e o desenvolvimento econômico, mas esses ganhos foram obtidos a um custo crescente, que incluiu a degradação de muitos serviços dos ecossistemas”.

As correntes migratórias para o Brasil central foram oriundas principalmente das regiões Norte, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste (Paviani, 2007), com forte contribuição no agravamento da paisagem terrestre, dada a intensidade e a velo-

15 Mais informações sobre o Fórum Econômico Mundial disponíveis em: <https://www.weforum.org/about/world-economic-forum>. Acesso em: 10 fev. 2022.

16 O termo “Cerrado” é frequentemente utilizado para caracterizar o conjunto de ecossistemas (savanas, matas, campos e matas de galeria) que ocorrem no Brasil central (Eiten, 1977).

17 “Resiliência” significa a capacidade de um sistema restabelecer seu equilíbrio após um distúrbio ou evento (Sampaio et al., 2017).

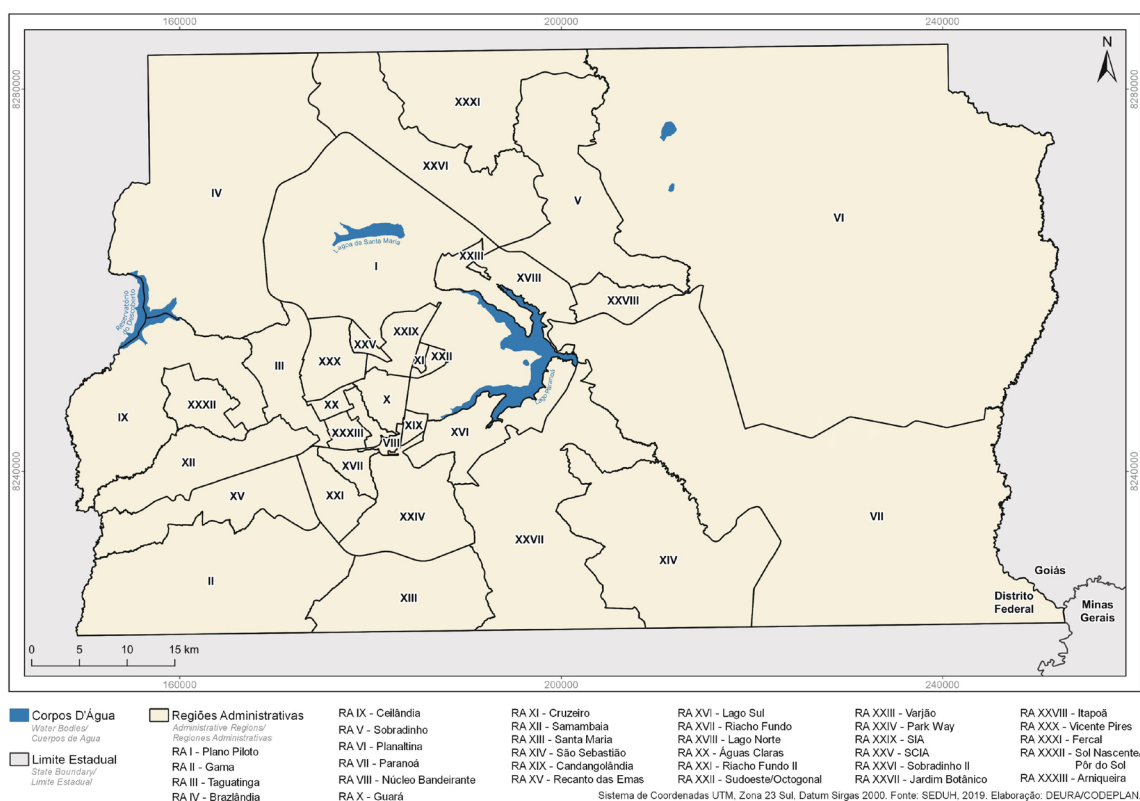
cidade do processo de construção da nova capital. A transferência da capital federal da região Sudeste para a região Centro-Oeste, no interior do país, implicava o deslocamento do eixo político e administrativo do país e foi registrada como histórica (Holanda, 2018, p. 291):

[...] as “peculiaridades do atavismo lusitano”, que fazia os portugueses “se agarrarem ao litoral como caranguejos”, era finalmente deixado para trás. A capital no Rio de Janeiro era considerada como parte desta estrutura histórica “voltada para fora”, que havia de ser transformada em nome do “desenvolvimento nacional”.

Em nome dessa progressão nacional, inicia-se a reestruturação espacial no coração do país, que ganha musculatura na década de 1950, com Juscelino Kubitschek no poder, símbolo de uma reviravolta histórica, e com a construção da capital Brasília/DF no centro do país. Essa bandeira tem uma forte dimensão política, segundo Ribeiro (2008, p. 35):

A grande obra é fruto de uma decisão do Estado que acaba por implicar uma articulação ideológica legitimadora da necessidade da sua construção. Mas as diferentes versões relativas a cada caso possuem ao menos um ponto em comum: uma ideologia de redenção regional ou nacional, conforme o projeto e suas dimensões. Assim, tudo passa a ser como se o tempo para uma região ou para a nação fosse definido por antes e depois do grande projeto cuja presença de fato implica uma série de transformações.

Imagem 2 – Mapa oficial do Quadrilátero do DF – Atlas/2020



Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan, 2020, p. 70).

1.2 Distrito Federal (DF)

A ocupação territorial de Brasília, neste estudo, é compreendida também como território do Quadrilátero do Distrito Federal, conforme a Imagem 2.

Para a formação do território do DF, Quadrilátero, unidade geográfica com 5.780 km² de área territorial, a Lei n. 4.545/1964, de 10 de dezembro, em seu art. 9º, estabelece que “o Distrito Federal será dividido em Regiões Administrativas (RAs), para fins de descentralização e cordenação dos serviços de natureza local” (Lei n. 4.545, 1964), regiões que integram áreas urbanas e áreas rurais. A Lei Distrital 5.161/2013, de 26 de agosto, estabelece critérios de criação de nova RA (Lei Distrital n. 5.161, 2013). Entre 2013 e 2020, várias foram formadas, entretanto sem delimitação oficial, ou seja, as poligonais geográficas de cada RA não estavam todas definidas nem indicadas geograficamente. A Lei Complementar

n. 958/2019, de 20 de dezembro, enfim, definiu as poligonais das 33 regiões administrativas. Todas as RAs integram o território do Distrito Federal e são dependentes política e orçamentariamente do governo distrital (Lei Complementar n. 958, 2019). Como se pode constatar na Imagem 2, essas RAs estão seguidas do sistema de numeração romana (algarismos romanos), sendo o centro da cidade representado pela RA I – Plano Piloto.

O Distrito Federal, em termos de administração política, equivale às demais unidades federativas do país, e Brasília pode ser considerada um município. Trata-se de um estado com um único município, de modo que o DF tem duplo *status*: estado e município (Paviani, 2007).

Desde o projeto até a concretização de Brasília na região central do país, outros arranjos territoriais foram constituídos. O Distrito Federal é qualificado como mesorregião geográfica, e sua localização se concentra na grande região do Centro-Oeste, sendo Brasília a sua microrregião geográfica. Essa centralidade da capital contribuiu para intensificar o aumento da população migratória de trabalhadores, operários, servidores públicos, investidores, entre outros, na ocupação desse espaço territorial. Essa territorialidade do Distrito Federal veio reafirmar “o pertencer àquilo que nos pertence” (Santos, 2000, p. 96), que expressa um sentimento de vínculo com a nova sociedade ali constituída, “o território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (Santos, 2000, p. 96).

Ao reconhecer o processo de expansão urbana no novo território do Distrito Federal, fica claro, ao longo da sua trajetória de construção, o sentimento de pertencimento da população à nova terra do Planalto Central. Esse reconhecimento é confirmado nas classes populares e médias, que avaliam positivamente a cidade, quanto aos equipamentos urbanos e serviços públicos (Holanda, 2018). “A dinâmica da população e da urbanização assinala a importância e o processo de formação da cidade: lugar de origem e vida, a renda, o emprego e os consumos” (Santos & Silveira, 2006, p. 14).

A robustez dos investimentos financeiros, materiais, humanos, técnicos e científicos destinados a essa região central, suportados pelos setores público e privado, refletiu-se, de forma imperiosa para a ligação do país, na “instalação de rodovias e [n]o prolongamento de ferrovias, que possibilitariam a conexão do Planalto Central com o litoral” (Ribeiro, 2015, p. 41), e ensejou que essa nova terra fosse ponto fundamental de convergência dos transportes terrestres e aéreos. Ainda, um pouco adiante, com as ligações regionais, essa força propulsora de movimentos impulsionou o processo de desenvolvimento interno do país.

1.2.1 Região central, Ride e AMB

A região central, também titulada coração do Brasil, exibia, em tempos passados, um vasto e pouco conhecido sítio, com espaços vazios ou com baixa ocupação, à margem dos movimentos migratórios. “De 1894 a 1956, quase nada mudara na região. O descampado sem fim lá permanecera, tal qual a Natureza a criara” (Kubitschek, 2000, p. 19).

Entretanto, nessa regiãourgia uma reorganização territorial e um outro contexto espacial, sendo imprescindíveis organização, planejamento e configuração do novo território do Distrito Federal, diante também dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, arts. 21-48, que preveem a criação da Região Integrada de Desenvolvimento (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Os aspectos demográficos apontados pela Codeplan¹⁸ referentes à região central e às regiões limítrofes, nos censos demográficos do país, registraram nessa terra: em 1872, três municípios goianos, com pouco mais de 30 mil habitantes; em 1900, com mais dois municípios existentes, menos de 40 mil pessoas; em 1920, somando-se apenas mais um município, a população passou para 62 mil; em 1940, o contingente populacional chegou a 78 mil; em 1950, com o recém-criado município de Unaí, chegou a 128,8 mil habitantes. O registro de 1960 traz um excepcional aumento no ritmo de expansão demográfica, dada a construção da capital, Brasília/DF, e do entorno, passando a população total para 312 mil pessoas (Companhia de Planejamento do Distrito Federal [Codeplan], 2014).

Esses dados demonstram um tímido crescimento demográfico na região central antecedente à transferência da capital, sendo essa região alavancada com diversas influências do contexto espacial, da proximidade de ferrovia/Anápolis, cidade goiana, e do processo de reorganização do território intrinsecamente relacionado à existência de Brasília/DF. Em 1995, “os municípios da região Centro-Oeste registravam a porcentagem mais alta de população não natural, 55,6%” (Santos & Silveira, 2006, p. 214).

Além de evidenciarem a ocupação do território central e o intenso contexto migratório, tais fatos trazem o início da dinâmica do processo de organização da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride/DF.

18 Codeplan, órgão de pesquisas e estudos socioeconômicos do Governo do Distrito Federal.

1.2.1.1 Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF)

Em 1998, a Presidência da República promulgou a Lei Complementar n. 94, de 19 de fevereiro, que criou a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF), composta de 19 municípios goianos e 2 municípios mineiros (Lei Complementar n. 94, 1998).

Em 1988, essa área compreendia 55.402 km² e era composta de 22 municípios, sendo R\$ 59.252,37 o PIB *per capita* da Ride/DF. Já em Brasília, de forma isolada, o PIB *per capita* correspondia a R\$ 22.194,75. Nos dois casos, trata-se de valores correntes de 2017 (Codeplan, 2019).

Desse modo, a intenção com criação da Ride/DF foi integrar, unir forças, incorporar o planejamento participativo e alcançar um conjunto maior de serviços públicos de interesse comum, principalmente de infraestrutura urbana¹⁹ e de criação de novas oportunidades de trabalho para a região. Segundo Zmitrowics e Angelis Neto (1997, p. 2):

[...] sob o aspecto social, a infraestrutura urbana visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança. No que se refere ao aspecto econômico, a infraestrutura urbana deve propiciar o desenvolvimento das atividades produtivas, isto é, a produção e comercialização de bens e serviços. E sob o aspecto institucional, entende-se que a infraestrutura urbana deva propiciar os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas, entre os quais se inclui a gerência da própria cidade.

Em 2018, a nova proposta de Lei Complementar n. 163, de 14 de junho, ampliou a área da Ride/DF para 94.570 km² e incorporou mais 12 municípios, goianos e mineiros (Lei Complementar n. 163, 2018). Essa nova composição do espaço territorial da Ride/DF totaliza 34 municípios, com um PIB *per capita* de R\$ 61.079,93, sendo o PIB *per capita* de R\$ 26.316,33 em Brasília, de forma isolada. Em ambos os casos, são valores correntes de 2017 (Codeplan, 2019). A Imagem 3 evidencia as alterações, de 1998 para 2018, da Ride, da área de Brasília, do Quadrilátero e da Área Metropolitana de Brasília – AMB.

Cabe ainda destacar algumas das intencionalidades prioritárias da criação da Ride/DF.

19 A infraestrutura urbana abarca vários sistemas técnicos (equipamentos e serviços) que apoiam as funções da cidade.

Instituir programas especiais de desenvolvimento e captar recursos financeiros para projetos com ênfase na infraestrutura e na geração de empregos.

Garantir uma governança compartilhada, por conselho administrativo e pela União, buscando estimular o crescimento desse território e minimizar as desigualdades regionais.

Na estrutura de ampliação da Ride/DF, fez-se essencial a contribuição dos atores locais, dos setores público e privado, buscando garantir os interesses mútuos no desenvolvimento do território, que passa pela interdependência da articulação de redes (público e sociedade civil organizada), bem como pela diversidade de conhecimentos e práticas na formação desses ativos para governança do espaço territorial.

Nesse espaço territorial, integra-se a Política de Turismo do Distrito Federal, de acordo com os seguintes princípios, encontrados no art. 3º: (§ II) “desenvolvimento socioeconômico, gerando efeitos positivos sobre a qualidade de vida da população da Ride”; e (§ V) “estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, para uma gestão compartilhada do turismo na Ride” (Lei n. 4.883, 2012, p. 3).

Esses elementos compõem o processo de governança e políticas públicas do setor de turismo do DF e têm um forte contributo vinculado ao espaço territorial, que, por sua vez, vai além da Área Metropolitana de Brasília – AMB.

1.2.1.2 Área Metropolitana de Brasília (AMB)

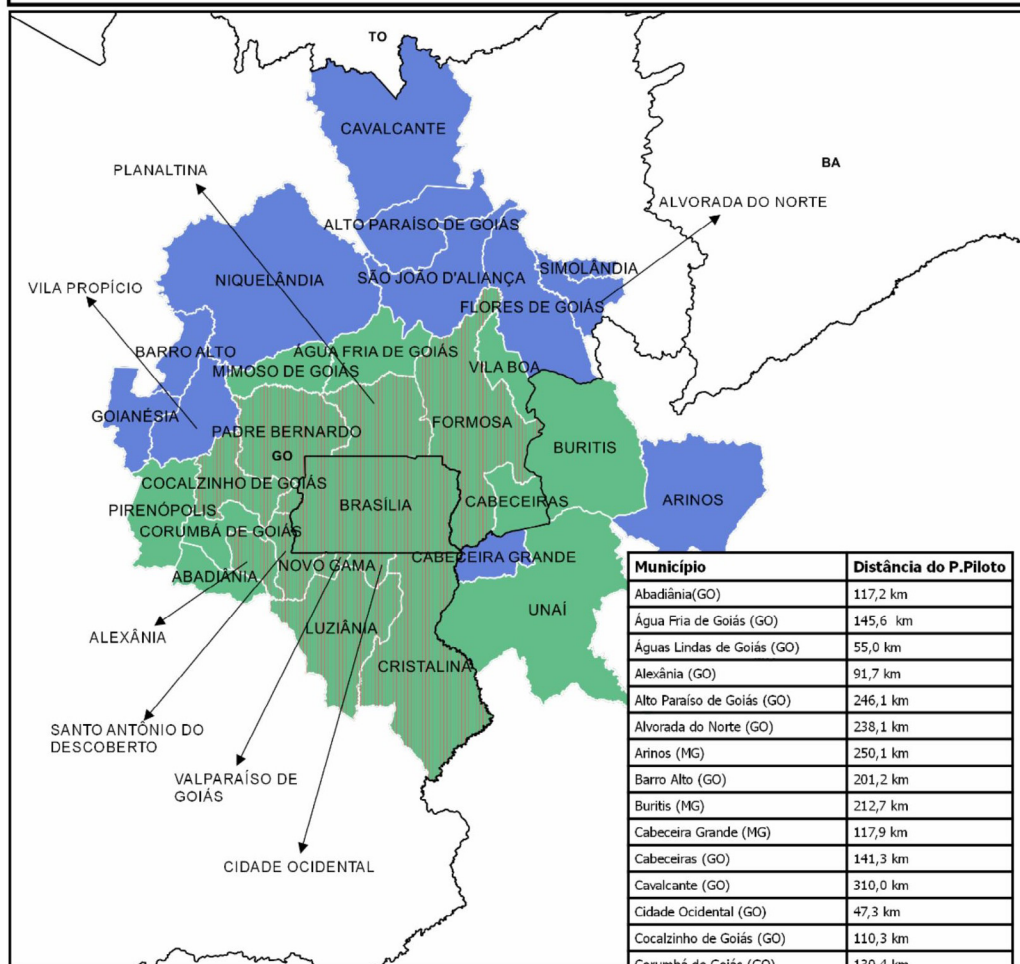
O crescimento populacional pujante no Distrito Federal deflagrou inquietações na governança e incitou inúmeras preocupações sobre a gestão territorial, a dinâmica de ocupação, o extrapolamento dos limites do Quadrilátero e o acelerado processo de expansão, o que deu origem à Área Metropolitana de Brasília – AMB (Paviani et al., 2010).

A busca contínua pela consolidação de Brasília traz consigo uma expansão espontânea desigualmente distribuída, abre novos caminhos de mobilidade, criação de estradas de penetração e de ligação interestadual e busca valorizar as cidades-satélites e estimular o desenvolvimento rural. Esse modelo abre uma vertente para a criação de uma região metropolitana²⁰ de Brasília (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal [SEDHAB/GDF], 2010).

20 “Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica”. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10603073/artigo-164-da-constituicao-federal-de-1967>. Acesso em: 22 fev. 2022.

Imagem 3 – Mapa oficial da Ride/DF

**Ampliação da RIDE - Lei Complementar nº 163 de 14/06/2018,
Distâncias aproximadas do Plano Piloto - DF**



Legenda:

- Área Metropolitana de Brasília
- Municípios da RIDE - Lei Complementar nº 94/1998
- Municípios adicionados pela Lei Complementar nº 163/2018
- Unidades da Federação



Malha Federal IBGE/2016. Malha Municipal IBGE/2016.
Mapa temático elaborado pela DEURA/CODEPLAN, 2018.

Fonte: Codeplan (2019).

Em 1989, foi registrado o início do processo de conformação do espaço metropolitano de Brasília, com a aceleração do crescimento demográfico em municípios goianos próximos ao Distrito Federal (Codeplan, 2014). Entre os diversos aspectos de defesa da Área Metropolitana de Brasília, dois pontos se destacam: a funcionalidade dos sítios e a relação entre a sua localidade e o seu território.

O espaço territorial, de acordo com a Imagem 3, acima, grafado em riscos verticais, representa a AMB com 26.034 km² e se constitui do Distrito Federal (33 RAs) e mais 11 municípios goianos²¹. O PIB da AMB é R\$ 261,9 bi, e o de Brasília, R\$17,2 bi, enquanto o PIB *per capita* da AMB é R\$ 62.620,18, e o valor específico para Brasília é R\$ 15.033,98, em valores correntes de 2017 (Codeplan, 2019).

Em pouco tempo, a capital se transformou em uma grande cidade e hoje é a 3^a metrópole do país, com 3.052.545 habitantes/AMB. Brasília/DF, com apenas 60 anos de existência, é especializada em serviços terciários, com predominância no setor público, dada a sua condição de capital do país (Boyer, 2019).

Brasília/DF apresenta um dos maiores PIBs do país, com R\$ 244,7 bilhões em 2017. No entanto, é expressiva a sua concentração de renda: 61% são registrados no Plano Piloto (RA I), centro que concentra apenas 27% da população, o que salienta de forma contundente as desigualdades socioeconômicas em relação às demais RAs (SEDHAB/GDF, 2010).

Para melhor compreender a exploração desse novo território, cabe revisitar a trajetória histórica da transferência da capital do país, até a sua expressiva projeção internacional e o seu reconhecimento como Patrimônio Mundial.

21 A AMB ainda não é reconhecida oficialmente/legalmente, segundo a Codeplan/DF (2020).

1.3 Trajetória histórica da transferência da capital da República

As aspirações de construir uma nova capital em um novo território surgiram alguns séculos atrás.

O sonho da criação de Brasília e da interiorização da capital principia no século XVIII quando o governo português cogita a sua transferência para o interior do Brasil. Em 1750 o cartógrafo genovês Francisco Tossi Colombina elaborou a chamada Carta de Goiás, sugerindo a mudança da capital do Brasil para essa região, antes mesmo da transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, ocorrida em 1763 (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [Iphan], 2016, p. 6).

Tais discussões só foram retomadas no século XIX, em meados de 1821, por José Bonifácio, patrono da independência do Brasil, que, pensando na unidade territorial, apresentou projeto para mudar a capital do país e manifestou o nome “Brasília”, ação oficializada na primeira Constituição republicana, de 1891, que estabeleceu a transferência da capital para o interior do país, ou seja, para o Planalto Central.

Em 1892, o sucessor do presidente Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, nomeou a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil, liderada pelo astrônomo e geógrafo belga Louis Cruls, com missão responsável pela delimitação do território do Distrito Federal, área a ser explorada e reconhecida. Contudo, a sua demarcação só ocorreu na 2ª missão Cruls, em 1896, em razão, principalmente, da necessidade de aprofundar informações sobre clima, água, topografia e natureza do terreno, área conhecida como “Quadrilátero Cruls” (Câmara dos Deputados, 2020; Iphan, 2016; Paviani, 2007; Pontual, 2020).

Em 1922, foi sancionado o Decreto n. 4.494, de 18 de janeiro, que determinou que a pedra fundamental da capital federal, marco do centenário da independência do Brasil, fosse lançada no Planalto de Goyaz, no dia 7 de setembro do mesmo ano, sendo essa área posteriormente transformada em uma cidade-satélite de Brasília (Decreto n. 4.494, 1922).

Entre 1930 e 1940, no período entreguerras, o Brasil participou ativamente

do movimento modernista, o qual registrou as inovações nas formas de manifestações artísticas que permearam as artes, o *design*, a pintura, a escultura, a arquitetura, entre outros. O documento-ícone, resultante desse conceito, foi a *Carta de Atenas*, de 1933 (Le Corbusier, 1993). O movimento modernista influenciou a arquitetura brasileira e trouxe inúmeras inovações e novas oportunidades de pesquisas e estudos, sendo presentes o princípio do urbanismo racionalista²² e a obra de Le Corbusier.

Em 1945, encerrou-se a Segunda Guerra Mundial e, no pós-guerra, foi acentuada a influência do movimento modernista na arquitetura e no urbanismo, com forte possibilidade de essa prática moderna ser ascendente para a futura construção da nova capital.

Em diversos governos, seus regentes, ao longo de seus mandatos, interessaram-se em aprofundar ainda mais os estudos pertinentes à transferência da capital. No entanto, esse passo a mais foi dado em 1946, na presidência do general Eurico Gaspar Dutra, que oficializou ao Congresso Nacional a necessidade de medidas mais efetivas e de estudos mais conclusivos. Só em 1953 foi promulgada a Lei n. 1.803, de 5 de janeiro, que autorizou o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da nova capital da República (Lei n. 1.803, 1953).

O presidente João Café Filho, substituto de Getúlio Vargas, em 1954, avançou nos desafios da instalação da capital com base em estudos técnicos (Departamento Administrativo do Serviço Público – Governo Federal, 1956, pp. 16, 26) e conduziu a orientação para “julgamento da seleção final do sítio da nova capital”, sendo a área avaliada “dividida em unidades baseadas em dez fatores: topografia, textura do solo, drenagem, erosão, água de subsolo, existência de pedras, cobertura vegetal, ocupação pelo homem e usos atuais e potenciais”, visando à melhor escolha do sítio, aquele que se mostrou o mais vantajoso para a futura capital no coração do país, na região central, com uma área de 5.814 km², o Quadrilátero do DF.

Vale registrar que, em meados de 1956, a futura capital era ainda chamada de Vera Cruz, por sugestão do marechal José Pessoa. “A definição oficial do nome veio em 19 de setembro de 1956, por força da Lei n. 2.874, que estabelece, dentre outras coisas, a área que corresponde ao Distrito Federal e menciona que a cidade-capital será construída no interior desses limites territoriais. O art. n. 33 dessa lei estabelece, sumariamente: É dado o nome de Brasília à nova Capital Federal” (Iphan, 2015, p. 13).

22 O urbanismo racionalista ou funcionalista supunha a obrigatoriedade do planejamento regional e intraurbano, a submissão da propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos, a industrialização dos componentes e a padronização das construções, a limitação do tamanho e da densidade das cidades, a edificação concentrada, porém adequadamente relacionada com amplas áreas de vegetação (Le Corbusier, 1993).

A transferência da capital foi um gigantesco desafio, tendo ido muito além do deslocamento de funções administrativas burocráticas, uma vez que foi responsável pela consolidação dos agentes de dominação do Estado, que se materializa na cidade de Brasília (Ribeiro, 2015). Esse desafio histórico foi resultado de uma ação de Estado, que fez parte da realidade global do país por um ampliado período, até se tornar palpável, concreto no plano de governo de Juscelino Kubitschek (JK):

Prometi ao povo brasileiro que, encerrada a minha gestão, haveria de dar ao País, através de um novo centro administrativo, um novo senso de sua unidade e, por conseguinte, de sua existência orgânica. Creio que são poucos os que, hoje, duvidam da seriedade da minha promessa, da determinação de meu intento. Brasília, sem ser ainda a Capital, já é o orgulho e a esperança de todos os brasileiros motivo de admiração para o mundo (Kubitschek, 2000, pp. 6-7).

1.4 Construção de Brasília

Em 1955, Juscelino Kubitschek, novo presidente da República, destacou, entre tantas, a sua “meta-síntese” (Kubitschek, 2000), a construção de Brasília e a transferência da capital federal para o centro do país. Desde então, iniciou-se o processo de imigração e de migração, sem precedentes na história do país, com deslocamento de servidores, trabalhadores de todos os estados brasileiros e de detentores de capitais, no período de 1957 a 1960.

Em decorrência da urgência da construção da capital, Kubitschek afirma (2000, p. 121):

Por ocasião da minha primeira viagem ao Planalto, no dia 2 de outubro de 1956, havia fixado um prazo para a construção – 3 anos e 10 meses –, o que significava que aquela data seria o dia 2 de maio de 1960.

O deputado udenista Emival Caiado apresentou um projeto de lei, estabelecendo que a inauguração da nova capital se daria no dia 21 de abril de 1960 – aniversário do martírio de Tiradentes.

Segundo Holanda (2018, p. 286), “o Presidente Juscelino Kubitschek foi empossado em 31 de janeiro de 1956, faria finalmente começar a construção da cidade. Em setembro de 1956, as regras para o concurso do projeto de Brasília foram publicadas, e em março de 1957, entre 26 inscritos, Lúcio Costa ganhou o primeiro lugar, arquiteto e teórico da arquitetura, e um dos mais influentes membros do Movimento Moderno no Brasil”. Sobre o movimento modernista, Le Corbusier (1993, p. 7) defende que:

Para o Brasil, também, o período foi muito significativo, especialmente a partir da década de trinta, quando, a serviço do Estado ou em seus trabalhos para o setor privado, arquitetos como Lúcio Costa, Oscar Niemeyer, Affonso Reidy, Gregori Warchavchik, Atílio Correia Lima e tantos outros souberam não apenas manter-se a par das mais recentes pesquisas da arquitetura contemporânea e produzir uma obra bem informada sobre ela, como também desenvolver trabalhos suficientes criativos para virem a se constituir, em alguns anos, em grandes nomes do cenário mundial.

Anos mais tarde, a robustez desse movimento fez-se presente na expressão do conceito modernista em Brasília, e Lúcio Costa deu expressão própria aos traços do Plano Piloto de Brasília.

[...] Monumental não no sentido de ostentação, mas no sentido de expressão palpável, por assim dizer, consciente, daquilo que vale e significa. Cidade planejada para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de tornar-se, com o tempo, além de centro de governo e administração, num foco de cultura dos mais lúcidos e sensíveis do país (Iphan, 2018, p. 29).

A seleção do melhor projeto do Plano Piloto de Brasília aconteceu por meio de concurso:

[...] coordenado pelo arquiteto inglês William Holford, que elaborou relatório com a recomendação de que a cidade não “se espalhe disforme-mente em todas as direções”. Além disso, sugeriu o desenvolvimento de “cidades-satélites” para abrigar “centros agrícolas e industriais [...] como apoios dentro da região”. (Câmara dos Deputados, 2020, p. 12)

1.4.1 Marcha da urbanização

A capital avançou na urbanização e, na sua função integracionista, buscou garantir o controle e a estabilidade de sua política de planejamento da cidade, com a organização espacial do centro da cidade/Plano Piloto e a distribuição de grandes espaços urbanos e avenidas, divisão de setores, áreas específicas e outras áreas urbanas, denominadas cidades-satélites. Até o início das obras do Plano Piloto de Brasília, em grande parte do sítio idealizado como temporário, uma estrutura urbana foi sendo montada para viabilizar a construção da cidade definitiva (Brito, 2009).

O processo de urbanização do Distrito Federal pode ser melhor apresentado com a particularização de três grandes unidades: “o Plano Piloto, as Cidades-Satélites e a Zona Rural” (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 1970, p. 12).

1.4.1.1 Plano Piloto de Brasília

Segundo o capítulo I, art. 1º, do Decreto n. 10.829/1987, “entende-se por Plano Piloto de Brasília a concepção urbana da cidade, conforme definida na planta em escala 1 /20.000 e no Memorial Descritivo e respectivas ilustrações que constituem o projeto de autoria do Arquiteto Lúcio Costa”. A Imagem 4 registra os dois eixos centrais, cruzando-se em linha reta, marco histórico de Brasília.

Imagem 4 – Marco histórico, cruzamento dos eixos de Brasília



Fonte: <http://portal.iphan.gov.br/galeria/detalhes/399?eFototeca=1>. Acesso em: 17 nov. 2020.

Imagem 5 – Vista da Rodoviária do Plano Piloto em 1960



Fonte/foto: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan, 2018).

O Plano Piloto marca a magnitude de Brasília e a sua “fase heroica”, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF (SEDHAB/GDF, 2010, pp. 36, 38), com a:

[...] construção do Catetinho (1956), do Palácio da Alvorada, do Brasília Palace Hotel (1957) e dos principais monumentos do Plano Piloto, como o Palácio do Planalto, o Supremo Tribunal Federal, a Esplanada dos Ministérios e o Teatro Nacional (todos iniciados em 1958) e do início da construção do Congresso Nacional (1959). As primeiras superquadras surgem neste período, as SQS 105, 106 e 107 e as SQN 403/404 e 405/406 já em 1957. Entre 1958 e 1960 predominam as construções das superquadras da Asa Sul. A elas se agregam desde 1959 os loteamentos dos Lagos – Setores de Habitações Individuais Sul (SHIS) e Norte (SHIN) – e do setor de mansões Park Way (SMPW). A implantação do Lago Sul teve início com a construção de casas pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap) para servir de residência aos seus diretores. Em 1959 foram construídas casas para oficiais da Aeronáutica, devido à proximidade da Base Aérea.

[...] destaca-se no período a implantação do campus da Universidade de Brasília (1962), o início da construção da Catedral de Brasília, do Palácio do Itamaraty e do Ministério da Justiça (1962). As construções residenciais ainda quase exclusivamente na Asa Sul. Início da urbanização dos setores centrais. Outros equipamentos importantes: O jardim Zoobotânico (1961), o conjunto residencial Colina Velha e a Concha Acústica (1963) e a construção do Aeroporto Internacional de Brasília (1965).

Entre outros fatos importantes, destaca-se o início da implantação dos eixos rodoviários e das avenidas transversais (Imagem 5), somados à plataforma no cruzamento dos eixos rodoviário e monumental, incluindo muitos outros viadutos, a rodoviária e o elevado da plataforma, finalizados em 1959, conforme a Imagem 6.

Imagem 6 – Vista aérea da região da Rodoviária do Plano Piloto, SHS, SBS e Asa Sul, em Brasília



Fonte: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Rodovi%C3%A1ria_do_Plano_Piloto.jpg
acesso em 17/11/2020. Foto: Victoria Câmara.

Em 1987, Lúcio Costa fez um registro histórico, revisitando sua obra (Iphan, 2018, p. 12).

Eu caí em cheio na realidade, e uma das realidades que me surpreenderam foi a rodoviária, à noitinha. Eu sempre repeti que essa plataforma rodoviária era o traço de união da metrópole, da capital, com as cidades-satélites improvisadas da periferia.

É um ponto forçado, em que toda essa população que mora fora entra em contato com a cidade. Então eu senti esse movimento, essa vida intensa dos verdadeiros brasilienses, essa massa que vive fora e converge para a rodoviária. Ali é a casa deles, é o lugar onde eles se sentem à vontade. Eles protelam, até a volta para a cidade-satélite e ficam ali, bebericando. Eu fiquei surpreendido com a boa disposição daquelas caras saudáveis.

A construção de Brasília representa a consolidação da fase célebre do urbanismo nacional, com o momento de transformação e repercussão da arquitetura brasileira, emblematizada pela leveza, sinuosidade e integração das artes. Essas impressões se revelam na capital, na sua forma política, histórica e simbólica, que também se constituiu em uma cidade urbana funcionalista.

O Plano Piloto de Brasília expressa um conjunto de significações arquitetônicas com repercussão internacional e representa o tecido urbano do Distrito Federal, além de integrar o Conjunto Urbanístico de Brasília, tutelado por diversos instrumentos legais, nas esferas distrital e federal.

Até a inauguração de Brasília (Imagem 7), o Plano Piloto e várias cidades-satélites já apresentavam condições razoáveis de infraestrutura e grandes avanços em sua organização espacial.

Imagem 7 – Inauguração de Brasília



Fonte/foto: Iphan (2018).

1.4.1.2 Cidades-satélites

As cidades-satélites surgem dos núcleos urbanos e dos canteiros de obras que afluíram das diversas ocorrências migratórias para a construção da capital e são hoje denominadas Regiões Administrativas – RAs. Essa inédita trajetória de apropriação do espaço territorial do DF está demonstrada na Figura 1, que expressa o surgimento de cidades espontâneas e planejadas.

Os núcleos/cidades/RAs reconhecidos ao longo do processo de construção de Brasília constituem um emaranhado que incorpora a história, o político, o social, o cultural, a ação e a influência dos moradores/habitantes que foram protagonistas de sua realidade socioespacial. Entretanto, a urbanização desses espaços avultou o início do processo de desigualdade socioespacial, transitando

por modelo polinucleado, com núcleos descontínuos e distanciados do centro da cidade de Brasília, em correlação com outras cidades do país. Isso significa que as demais regiões administrativas não tiveram um padrão de planejamento como o da área do Plano Piloto de Brasília (RA I) nem a mesma qualidade espacial tão reconhecida internacionalmente. Dessa forma, confirma-se a dicotomia espacial entre o Plano Piloto (centro) e as demais RAs (periferias), de modo que, embora sejam integrados, são opostos.

1.4.1.3 Zona rural

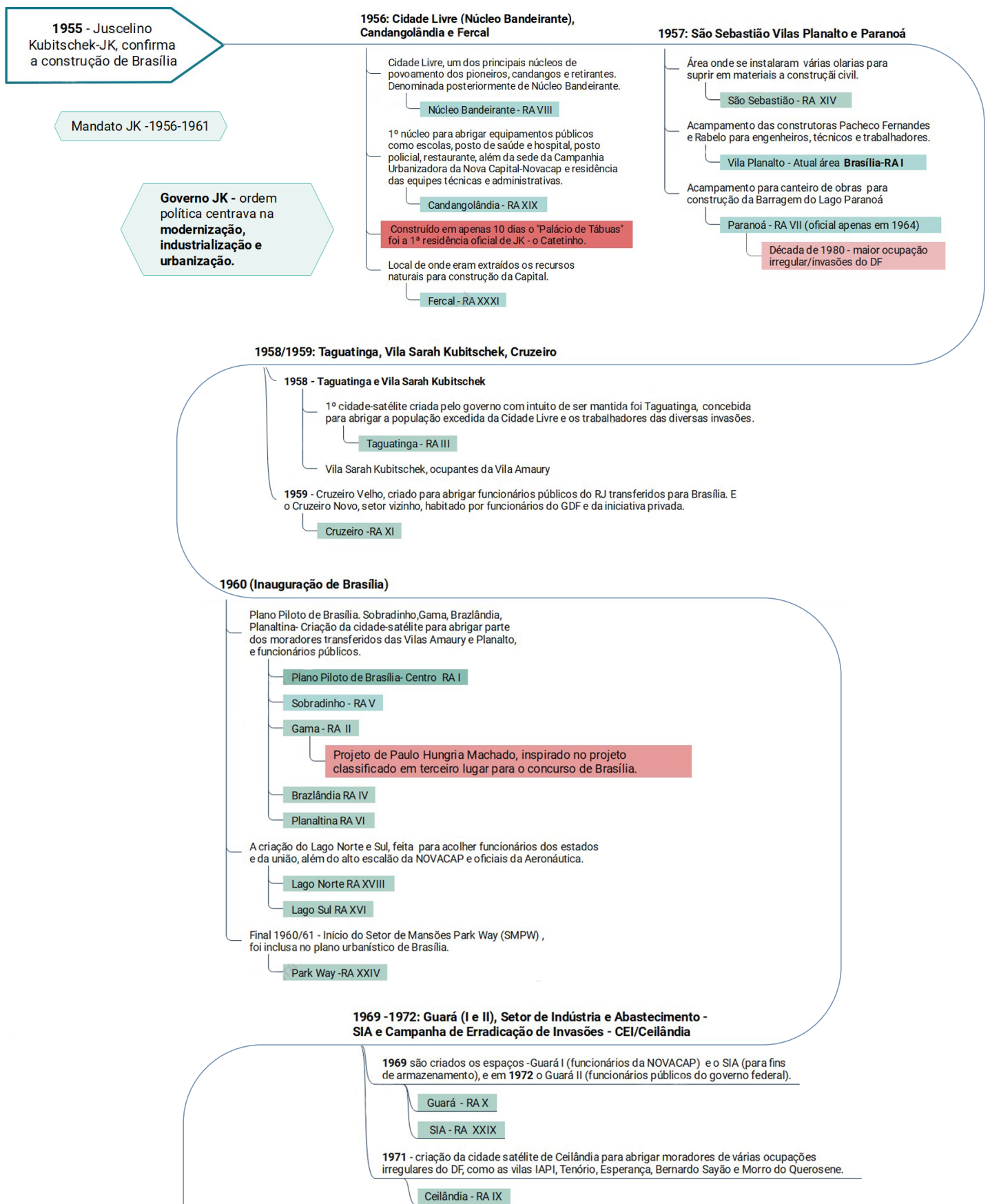
A zona rural compreende as glebas entre os núcleos e/ou as cidades-satélites e demais áreas desse espaço territorial do Distrito Federal. Segundo Brito (2009, p. 97), a infraestrutura urbana também foi flexibilizada para o território rural. “Em 1957, a Divisão de Engenharia Rural da Novacap implantou quatro sedes: Granja Modelo 1 – Fazenda Tamanduá; Granja Modelo 2 – Ipê; Granja Modelo 3 – Torto; e Granja Modelo 4 – Riacho Fundo”. Destaca-se que as edificações, instalações elétricas e de abastecimento fazem parte dessa infraestrutura e foram essenciais no aporte social à zona rural.

Com a instituição das Granjas Modelos, ficou evidente o interesse de demarcação de novos núcleos em área rural, e esse evento efetivou-se em 1967, com o Plano de Eletrificação Rural do Distrito Federal e a construção de estradas de penetração que fazem conexão com a área urbana da capital, aproximando essas regiões.

Um fato preocupante na área rural é a busca frequente pela maximização dos resultados da agricultura e/ou agropecuária. Tal situação ocorre “em detrimento da redução do tempo necessário ao restabelecimento das condições para o novo crescimento das espécies, aportam insumos e tecnologias, nominados – recursos artificiais ou culturais” (Sampaio et al., 2017, p. 35), isto é, carrega uma memória do desgaste do solo e uma provável ampliação em seu impacto natural. Essa informação assinala uma inquietação constante em relação às áreas rurais/naturais, em especial, áreas com maior fragilidade, como o bioma Cerrado.

Retomando a lógica da construção de Brasília/DF, o conceito trazido do urbanismo moderno refere-se à integração tanto de espaços/concentrações urbanas quanto de espaços/núcleos rurais, ou seja, contempla a relação entre as comunidades e o meio natural. Alguns anos depois da construção da capital, o processo de migração entre a zona rural e a cidade começou a sofrer uma inversão, acelerando-se o declínio da ruralização e o incremento da urbanização, seguindo a mesma lógica de outras metrópoles.

Figura 1 – Evolução histórica das RAs no Distrito Federal, com a trajetória de cidades espontâneas e/ou não



1980/1997: 12 cidades-satélites

Governante manteve o poder por quatro mandatos.

1980 - Jardim Botânico, seus primeiros parcelamentos surgem em zona com restrições ambientais na Área de Proteção Ambiental (APA) do São Bartolomeu. Regularização se deu pela Lei nº 1823 de 1998 e Decreto nº 20.881 de 1999. Conhecidos hoje como condomínios do Lago Sul.

Jardim Botânico - RA XXVII

1989 - Samambaia, Sudoeste/Octogonal, SCIA-Estrutural

Samambaia, área destinada aos moradores oriundos de invasões, cortiços e inquilinos de fundo de quintal sob o "sistema Concessão de Uso", em lotes semiurbanizados

Samambaia - RA XII

Sudoeste/Octogonal, 1ª área destinada a abrigar a classe média. Surge como parte do projeto "Brasília Revisitada", idealizado por Lúcio Costa. Desmembrada da área do Cruzeiro.

Sudoeste/Octogonal - RA XXII

Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (SCIA) e a Vila Estrutural, área com instalação de pessoas próximas ao aterro sanitário. O aumento dessa ocupação se deu em função da rodovia DF095, Estrada Parque Ceilândia.

SCIA - RA XXV

1991/1994 - Sobradinho II, Águas Claras, Santa Maria, Recanto das Emas, Riacho Fundo e Varjão

1991 - Sobradinho II, a cidade foi formada por assentamentos e diversos outros condomínios, inclusive decorrente do Programa de Assentamentos de População de Baixa Renda.

Sobradinho - RA XXVI

1992 - Águas Claras - área pertencente a Região Administrativa de Taguatinga, criada para atender a classe média.

Águas Claras - RA XX

1993 - Santa Maria, Recanto das Emas, Riacho Fundo I, II - Todas as cidades foram fruto do Programa de Assentamentos Habitacionais do Governo do DF - erradicar invasões e atender demanda habitacional.

Santa Maria - RA XIII

Recanto das Emas - RA XV

Riacho Fundo I - RA XVII e Riacho Fundo II - RA XXI

1994 - Varjão, conhecida como Varjão do Lago Norte.

Varjão RA XXIII

1997 - Vicente Pires - surge em decorrência do processo de expansão urbana experimentada em todo o DF. (déficit habitacional)

Vicente Pires - RA XXX

2005 - Itapoã, se inicia como invasão e o seu crescimento vem com a chegada de inúmeras famílias vindas de outros Estados e do sítio do Paranoá.

Itapoã - RA XXVIII

2019 - Última delimitação geográfica

Pôr do Sol/Sol Nascente foram desmembrada de Ceilândia

Criação do Sol Nascente/Pôr-do-sol - RA XXXII

Criação da Arnieiras - RA XXXIII

Fonte: elaboração própria por meio da plataforma Wondershare MindMaster, em outubro de 2020, com base em pesquisa conceitual (Iphan, 2016; Maniçoba, 2019).

1.5 Robustez da capital — atos mandatórios

A robustez de Brasília pode ser expressa com base em diversos registros que demonstram as conquistas e os avanços que foram determinantes para a consolidação da cidade (Paviani, 2007). Toda a proposta de materialização de Brasília/DF foi acompanhada de vários atos mandatórios, já referidos anteriormente, dos quais destaco alguns registros que definem a questão territorial, de governança e turismo na capital da República.

- a. A capital do país foi inscrita na lista de Patrimônio da Unesco e, em 7 de dezembro de 1987, obteve o título de Patrimônio Cultural da Humanidade da Unesco.
- b. O Decreto n. 10.829/1987 do Governo do Distrito Federal – GDF e a Portaria n. 314/1992 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), no texto anexado *Brasília Revisitada* (Costa, 1987), referem-se à preservação da concepção urbanística de Brasília, cujas “complementações, preservação e eventual expansão devem obedecer às recomendações expressas no texto intitulado Brasília Revisitada” (Decreto n. 10.829, 1987).
- c. A Constituição Federal de 1988 expressou que o Distrito Federal se rege por lei orgânica, de modo que a unidade alcançou a tão almejada autonomia administrativa e política. No art. 180, capítulo I, título VII, que trata da ordem econômica e financeira das unidades federativas, o turismo encontra-se respaldado.
- d. Em 1992, foi estabelecido um único Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e foi instituído o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, que absorveu todos os planos anteriores (Lei n. 353, 1992).
- e. Em 1993, a Câmara Legislativa publicou a Lei Orgânica do Distrito Federal, que constitui a lei fundamental do Distrito Federal, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana (Lei Orgânica do Distrito Federal, 1993).

- f. Em 1997, o governo distrital criou o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal – Condetur/DF²³. O Decreto n. 33.374/2011 e o Decreto n. 33.525/2012 realizaram alterações recentes no Conselho, cujo eixo orientador voltou-se à oferta de subsídios e à contribuição para formulação e avaliação da Política de Turismo do Distrito Federal, Lei n. 4.883, de 11 de julho de 2012. São instrumentos dessa política: incentivos para ampliação, qualificação e promoção da oferta turística da Ride; Planejamento Estratégico Institucional (PEI); Observatório do Turismo (OTDF); e Fundo de Fomento à Indústria do Turismo (Fitur/DF). Em 2015, foi aprovado novo regimento interno do conselho, órgão colegiado, de assessoramento e de caráter consultivo e propositivo, da Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – Setur/DF, órgão oficial de turismo (Setur/DF, 2015).
- g. Em 2008, o governo federal publicou a Lei n. 11.771, de 17 de setembro (Lei n. 11.771, 2008), a qual dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, instrumento amparado pela Constituição Federal de 1988, em que o turismo é pautado como fator de desenvolvimento socioeconômico por meio das políticas públicas, estimulando-se a atividade turística em todo o território nacional.
- h. Em 2009, a política territorial trouxe a revisão do PDOT/DF e definiu diretrizes para o urbano e o rural. No capítulo II, art. 7º, § VII, fica estabelecida a “visão sistêmica e integrada do processo de desenvolvimento urbano e rural, considerando as dimensões social, econômica, ambiental, cultural e espacial” e, no § VIII, a “participação da sociedade no planejamento, gestão e controle do território” (Lei Complementar n. 803, 2009).
- i. Em 2010²⁴, o governo distrital criou, por meio do Decreto n. 31.699, de 18 de maio, a Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal (Setur/DF) (Decreto n. 31.699, 2010). Com o Decreto n. 36.328/2015,

23 Após o decreto de criação (Decreto n. 18.622/1997), o conselho passou por diversas reformulações (Decretos n. 20.546/1999, n. 21.830/2000 e n. 23.783/2003) e ficou desativado entre 2007 e 2009, tendo sido reativado em 27 de maio de 2010 pelo Decreto n. 31.733/2010 (Setur/DF, 2013). O período de 2007 a 2009 expressa a ausência de uma instância de governança local ativa – conselho de turismo. Por meio do programa do Ministério do Turismo “65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico”, constituiu-se o Grupo Gestor do Turismo de Brasília (GGTB), com uma composição de 75% da iniciativa privada, 12,5% do terceiro setor e 12,5% do poder público, sob a coordenação da Associação dos Dirigentes de Vendas e *Marketing* do Brasil (ADVB/DF), e materializa-se o Plano de Desenvolvimento Turístico de Brasília (MTur, 2011).

24 No período anterior a 2010, por autorização legislativa decorrente da Lei n. 3.982, de 25 de abril de 2007, foi criada a Empresa Brasiliense de Turismo – Brasiliatur, e seu estatuto foi aprovado pelo Decreto n. 27.945/2007, de 11 de maio. Em 2010, pelo Decreto n. 31.699, de 18 de maio, a Brasiliatur foi dissolvida.

de 28 de janeiro, alterou-se a estrutura administrativa da Setur/DF, e novas alterações de ordem estrutural e hierárquica foram expressas no Decreto n. 37.141/2016, de 29 de fevereiro, de forma que a Setur/DF perdeu projeção governamental e passou a integrar a Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal (SEETL/DF) (Decreto n. 37.141, 2016). No período governamental subsequente, novas alterações foram realizadas com o Decreto n. 39.806, de 6 de maio de 2019, e retomou-se a individualidade da secretaria.

- j. Em 2012, surgiram novas ações de ordem técnica e política, em busca da autonomia política e administrativa da AMB – embora ainda não consolidada –, interferindo no espaço regional do seu entorno/limítrofe e podendo estimular a coesão e a gestão do território (Paviani, 2012).
- k. Em 2016, o ex-presidente Michel Temer sancionou a Lei n. 13.303, de 30 junho, que estabeleceu o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista (SEM) e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, intitulada no Senado Federal como “Lei de Responsabilidade das Estatais”. Essa lei fundamenta-se em dois grandes pilares: governança e contratações públicas (Lei n. 13.303, 2016).
- l. Em 2019, a Lei n. 6.269, de 29 de janeiro²⁵, instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE/DF)²⁶, com o objetivo de subsidiar as ações de planejamento do governo de Brasília, de modo a otimizar a gestão e o uso do território, bem como mitigar dinâmicas de ocupação predatória.
- m. Em 2020, o governo distrital estabeleceu a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão do PDOT e, no capítulo III, art. 10, § XII, constituiu “a participação da Secretaria de Estado de Turismo – Setur/DF”, dada a importância do setor para o desenvolvimento socioeconômico do território (Decreto n. 41.004, 2020).

25 Página de tramitação disponível em: <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaN-JUR-515797!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaN-JUR.action>. Acesso em: 28 fev. 2022.

26 O ZEE é instrumento da política ambiental do governo federal, orientada para as demais políticas públicas, a fim de dotar a gestão do território (nacional, regional e estadual) de medidas inovadoras, capazes de gerar novas oportunidades e melhoria da qualidade de vida (Sampaio et al., 2017).

1.6 Brasília contemporânea

Brasília nasceu do ermo em 1955, passou a ser a casa do governo da União em 1960 e tornou-se a terceira metrópole do país em relação ao PIB, tendo sido definida de muitas formas por diversos autores. Por exemplo, um documento da Câmara dos Deputados (2020, p. 16) a sintetiza como um “centro com grande diversidade, despertando o interesse político, administrativo, intelectual, artístico e cultural”. Argumenta Holanda (2018, p. 109) “que ideias como ‘poder’ e ‘controle’, ou mesmo ‘política’ e ‘ideologia’, somente se tornam reais por meio de artifícios de materialização que as fazem reais: crenças, línguas naturais, gestos, a força armada, tecnologias, [...] o espaço arquitetônico”. A capital se materializou nos moldes da arquitetura moderna, associada a diversas soluções inovadoras, talhada sob forte influência das quatro funções urbanas primordiais da *Carta de Atenas*: o habitar, o trabalhar, o recrear e o circular (Le Corbusier, 1993). Esses princípios urbanísticos são visíveis no Plano Piloto de Brasília, em suas diferentes escalas.

Alicerçada em estudos técnicos que caracterizaram e anunciaram seus valores fundamentais e seus atributos de cidade moderna, a cidade sede da União foi inscrita na lista de Patrimônio da Unesco ainda jovem, aos 27 anos, destacando-se por ser a maior área urbana, e, em 7 de dezembro de 1987, obteve o título de Patrimônio Cultural da Humanidade da Unesco, tendo sido tombada nacionalmente em 1990. O reconhecimento de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade se deu na categoria de bem cultural, destacando-se os seguintes critérios: “(i) representar uma obra artística única, uma obra-prima do gênio criador; [...] e (iv) ser um exemplar marcante de um tipo de construção ou conjunto arquitetônico que ilustre um estágio significativo da história” (SEDHAB/GDF, 2010, p. 62).

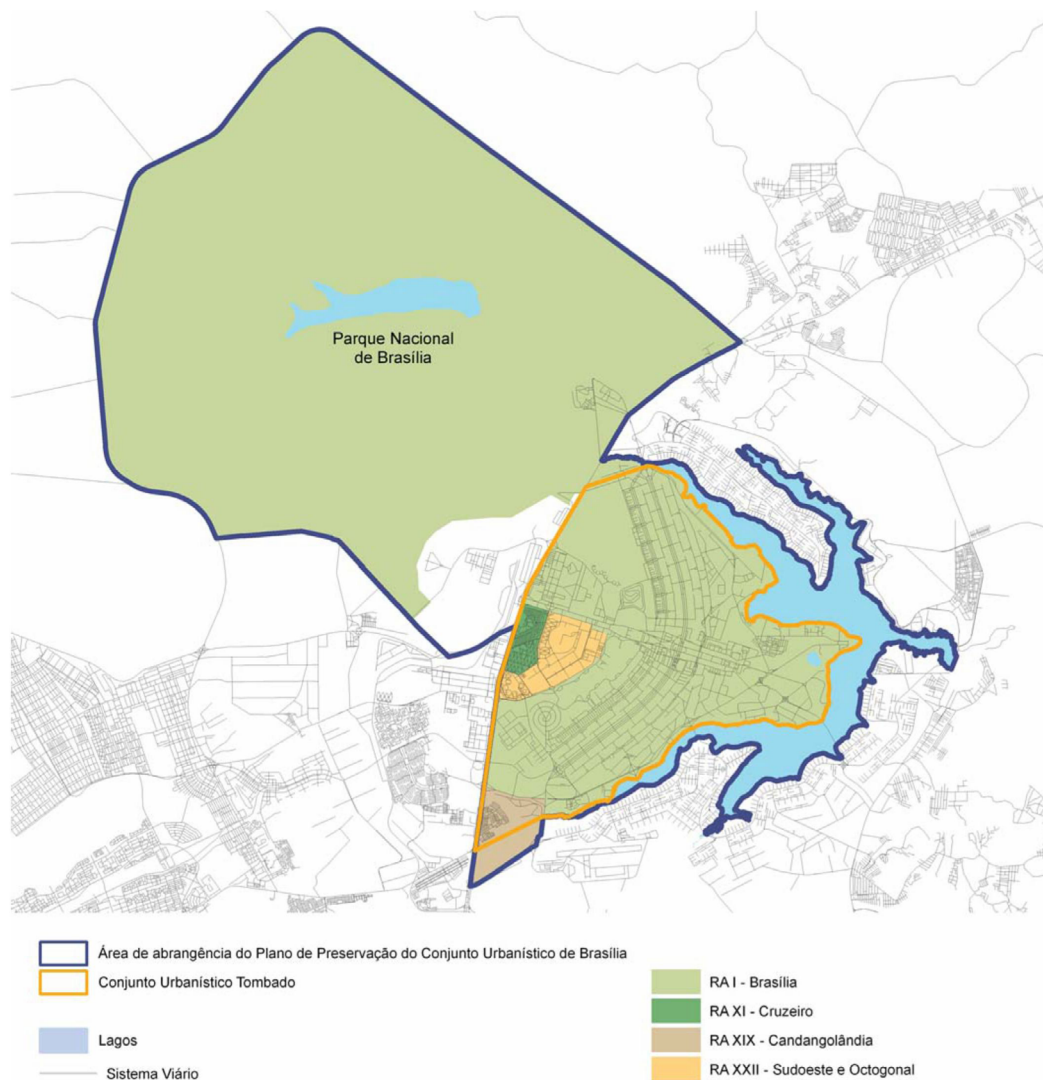
A área de abrangência de 487,73 km² totaliza o território definido no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB, e a área tombada do Conjunto Urbanístico de Brasília, uma superfície de 112,25 km². O título de Patrimônio Cultural da Humanidade trouxe mais responsabilidade, controle e urgência na instituição de normas relativas à preservação, à gestão e ao planejamento dessa área, expressa na Imagem 8, que indica a abrangência da área de preservação de bens arquitetônicos e urbanísticos de valor patrimonial.

O Decreto n. 10.829/1987 do Governo do Distrito Federal (Decreto n. 10.829, 1987) regulamenta o art. 38 da Lei n. 3.751/1960, segundo o qual “qualquer alteração no plano piloto, a que obedece a urbanização de Brasília, depende de autorização em lei federal” (Lei n. 3.751, 1960). Já a Portaria n. 314/1992 do

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan, 1992) estabelece as diretrizes principais de proteção nas esferas distrital e federal do sítio Conjunto Urbanístico, construído em decorrência do Plano Piloto.

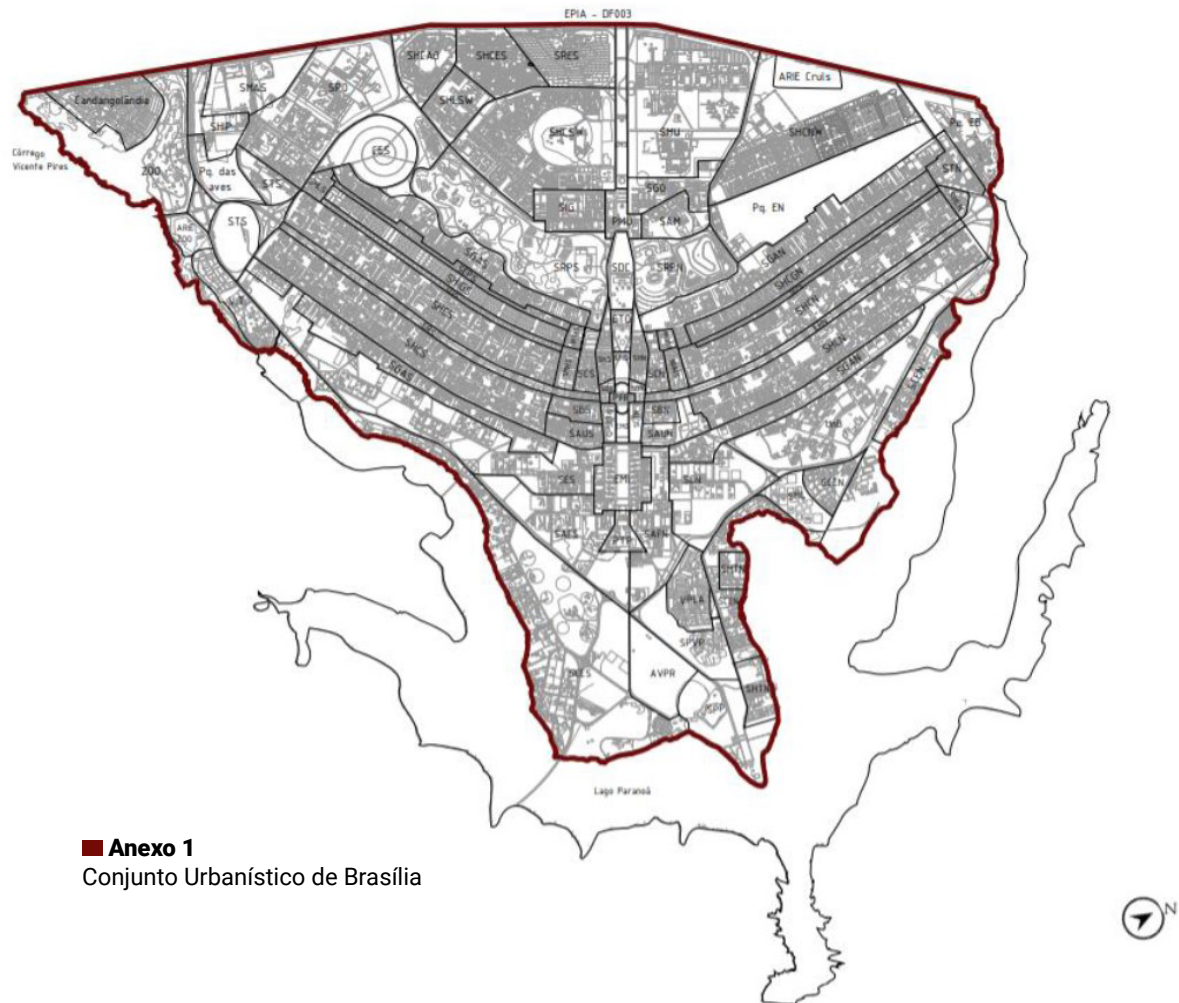
Conforme aponta a Imagem 9, em seu capítulo I, art. 2º, o decreto acima referido determina que “A manutenção do Plano Piloto de Brasília será assegurada pela preservação das características essenciais das quatro escalas distintas em que se traduz a concepção urbana da cidade: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica” (Decreto n. 10.829, 1987).

Imagem 8 – Mapa da área de abrangência do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília



Fonte: SEDHAB/GDF (2010).

Imagem 9 – Poligonal do Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB



Fonte: Iphan. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/ANEXO%201_%20POLIGONAL%20DE%20TOMBAMENTO.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

Conforme as Imagens 10, 11, 12 e 13, o Plano Piloto de Brasília compõe-se de quatro escalas²⁷: monumental, residencial, gregária e bucólica – conforme as definições expostas a seguir.

Escala Monumental – Configura-se ao longo do eixo homônimo e é onde se concentram as principais atividades administrativas federais e locais, confere à cidade o caráter de capital. A Praça dos Três Poderes contém em cada um de seus vértices, simbolizando o equilíbrio entre eles, os poderes fundamentais da República: o Palácio do Planalto, sede do poder executivo; o Supremo Tribunal Federal, sede do poder judiciário; e o Congresso Nacional, sede do poder legislativo, todos projetos por Niemeyer. Ele também projetou a Esplanada dos Ministérios, o Palácio Itamaraty, a Catedral, o Teatro Nacional e o Museu Nacional da República. Lúcio Costa assinou a Torre de Televisão e a Plataforma da Rodoviária.

Escala Residencial – Tem como espinha dorsal o Eixo Rodoviário, ao longo do qual estão localizadas as Unidades de Vizinhança, com superquadras que reinventam a forma de morar, já que, além dos blocos de pilotis, há áreas destinadas a escolas, clubes, bibliotecas, igrejas e outros equipamentos urbanos.

Escala Gregária – Localizada no cruzamento dos dois eixos, confunde-se com o centro da cidade, onde se situam os setores bancário, hoteleiro, comercial e de diversões.

Escala Bucólica – Permeando as outras três e se tornando mais presente na orla do Lago Paranoá, é formada pelas áreas livres e arborizadas, conferindo a Brasília o caráter de cidade-parque.

27 Cf. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (n.d.). O Plano Piloto de Brasília e Suas Escalas. *Portal Iphan*. Acessado, em 4 de abril de 2022, em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1643/>.

Imagem 10 – Escala monumental

Fonte/foto: <http://portal.iphan.gov.br/paginadetalhes/31>. Acesso em: 17 nov. 2020.

Imagem 11 – Escala residencial



Fonte/foto: <http://portal.iphan.gov.br/galeria/detalhes/399?eFototeca=1>. Acesso em: 17 nov. 2020.

Imagem 12 – Escala gregária



Fonte/foto: <https://www.museuvirtualbrasil.org.br>. Acesso em: 17 nov. 2020.

Imagem 13 – Escala bucólica



Fonte/foto: <https://jornaldebrasil.com.br/cidades/Feira-totalmente-drive-thru-ocorre-neste-sabado-no-parque-da-cidade/>. Acesso em: 17 nov. 2020.

Mesmo com esses requisitos (escalas), iniciou-se o envolvimento da sociedade civil e do poder público na estratégia de desenvolvimento e de interesses legítimos que confere nacionalidade e interação com as ações defendidas na *Carta de Atenas*. Cabe ressaltar que, entre os visitantes turistas de Brasília, 57,3% reconhecem a capital (Observatório do Turismo do Distrito Federal [OTDF], n.d.) e seus monumentos, grupos de edifícios ou sítios com valor universal. Em 31 de outubro de 2017, Brasília recebeu mais um título, Cidade Criativa do *Design*, concedido pela Unesco, o qual leva a capital a integrar o diferenciado *hall* de Rede de Cidades Criativas²⁸. O referido título de Cidade Criativa do *Design* reforça a expressividade e a atratividade da capital. Essa expressão modernista da capital revelou uma forte vocação para o turismo cultural-cívico e de lazer, bem como para o turismo de eventos e negócios, sendo a 3ª cidade do país que mais recebe eventos de grande porte de ordem técnico-científica, cultural e promocional. A posição geográfica estratégica do destino e seus espaços para convenções tornaram Brasília sede de grandes eventos nacionais e internacionais (Setur/DF, 2014). Esses componentes de atratividade são evidenciados na seleção do visitante turista anteriormente ou posteriormente à chegada ao destino e representam uma parcela significativa no índice de visitação de Brasília. Em 2018, a movimentação do Aeroporto Internacional de Brasília – Presidente Juscelino Kubitschek teve o desembarque de 4.784.116 visitantes em voo nacional e de 216.661 em voo internacional²⁹ – movimentação tímida, mas crescente.

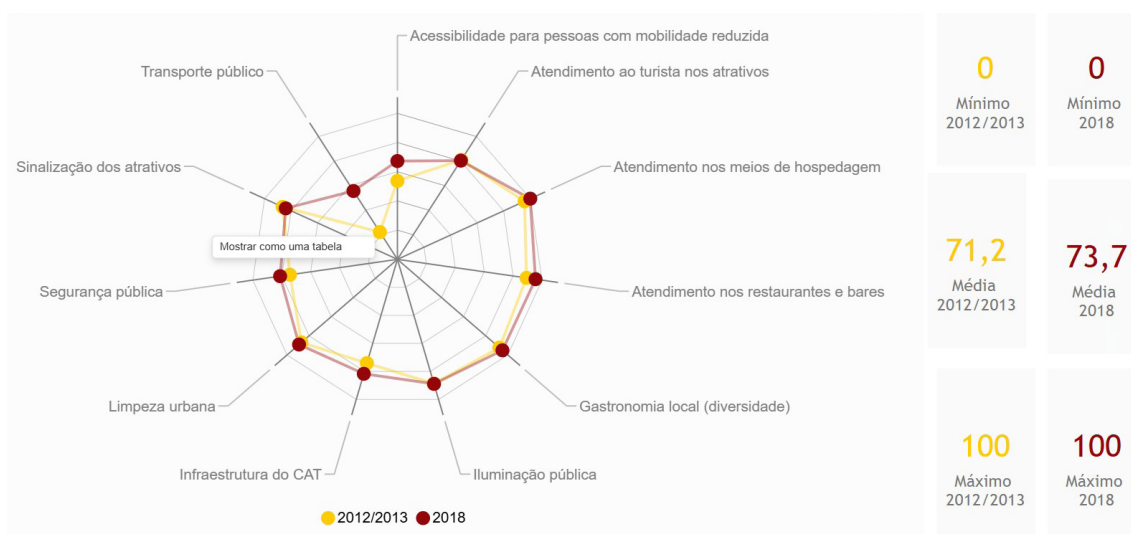
Dados de 2018 da pesquisa de perfil e satisfação do turista (alta e baixa estação) que visita Brasília (OTDF, n.d.) revelam que 38,6% dos visitantes são motivados pelo turismo de negócios, e 25,4% viajam para visitar familiares ou em busca de lazer, com predominância de visitantes turistas domésticos (96,4%). Os atrativos turísticos (culturais, naturais) são os mais visitados na cidade (48,8%), e o gasto médio diário do visitante turista doméstico é de R\$ 489,34 para o turismo de lazer e de R\$ 563,38 para o turismo de eventos e negócios. O gasto médio diário do visitante turista internacional é de R\$ 784,77 para o segmento de lazer e de R\$ 1.125,01 para o segmento de eventos e negócios.

No Distrito Federal, o turismo contribui com 2,5% do PIB, e as atividades com maior potencial para gerar produção e emprego no turismo estão nos setores de alimentação e alojamento (OTDF, n.d.). Quanto aos atributos de maior atenção do visitante turista na cidade, estão expressos no serviço e na infraestrutura, de acordo a Imagem 14.

28 Cf. Queiroz, D. (2017). Brasília conquista título de cidade criativa em design da Unesco. *Correio Braziliense*. Disponível em: www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/10/31/interna_cidadesdf,637847/brasil-conquista-titulo-de-cidade-criativa-em-design-da-unesco.shtml. Acesso em: 4 abr. 2022.

29 Mais informações disponíveis em: <http://www.observatorioturismo.df.gov.br/>.

Imagem 14 – Avaliação de itens em relação a Brasília em 2012-2018



A avaliação dos diversos atributos da cidade de Brasília feita pelo visitante turista influenciou e influencia na imagem³⁰ do destino turístico e, consequentemente, na sua competitividade em âmbito nacional e internacional, bem como desperta a atenção desses elementos no sistema turístico e estimula reflexões complementares ao se considerar o turismo uma ciência em construção.

1.7 Resumo

Ao contextualizar o território Brasil e o Distrito Federal, alargaram-se as reflexões que orientam o seu uso e ampliaram-se os elementos de influência desta investigação que estão intrinsecamente relacionados ao ambiente – natural, geográfico, socioespacial, histórico, cultural, econômico e político. Ao mesmo tempo, integram-se ao *supra* território Brasil a dimensão continental e a formação socioespacial que contempla diferentes macrorregiões.

Sua organização político-administrativa é dividida em estados, municípios e o Distrito Federal, sendo a governança realizada em escala federal, estadual, dis-

30 Na visão mercadológica, a percepção de imagem pode ser a da marca, a dos produtos, a de *marketing* e a imagem corporativa (Barich & Kotler, 1991).

trital e municipal. Essas características reafirmam a importância do processo de formação da governação e a almejada robustez das políticas públicas.

A capital Brasília é uma unidade de referência que fez parte de um processo de integralização, centralização e transformação. Dada essa força política e a centralidade do novo território, a própria história compõe ou forma esse espaço territorial, e os atos mandatórios aceleraram sua materialização, sua urbanização e sua existência orgânica. Cidade reconhecida como moderna, intitulada Patrimônio Cultural da Humanidade, Brasília alcançou reconhecimento multiescalar, bandeira âncora no destino turístico da capital.

Ao trazer à luz a estrutura e a organização de Brasília, emerge o ambiente do *supra* território, que ganhou vida com sua geografia física, com as características dos elementos não vivos – por exemplo, o clima, o relevo, o solo –, e em outro momento com os elementos biológicos, seres vivos e seus sistemas naturais (biomas) e artificiais (urbano material e imaterial etc.), sendo elemento fundamental a relação do ser humano com o meio, descrita na evolução histórica e socioespacial do país e da capital federal. Todos os elementos avultados são essenciais no contexto da atratividade do destino turístico.

A trajetória deste capítulo evidenciou também o papel do Estado na base territorial, na delimitação de cada região administrativa – RA que compõe o quadrilátero do DF e da Área Metropolitana de Brasília – AMB, bem como das cidades inseridas na unidade territorial da Região Integrada de Desenvolvimento – Ride. Essa constatação expressa a ambição de uma gestão compartilhada para fins de captação de recursos e qualificação do território, somadas a possíveis intervenções no processo de governação e de políticas públicas, assim como, no quesito turismo, à sujeição à Política de Turismo do Distrito Federal.

Por fim, é inegável a necessidade dessa contextualização no estudo, pois todas as dimensões que envolvem o território se articulam com todas as relações e inter-relações com o turismo na perspectiva sistêmica e se estabelecem sobre a base de um território, seja no ambiente natural ou artificial – neste caso, no ambiente urbano, a cidade de Brasília.

II – TURISMO: A CRIAÇÃO DE UMA ABORDAGEM CIENTÍFICA

É inegável a importância do turismo e sua participação nos domínios econômico e sociocultural. Este capítulo aborda o protagonismo dessa abordagem científica do turismo, os principais organismos mundiais e nacionais e suas interconexões com o turismo – diretrizes, estratégias e políticas públicas.

Ao tratar do turismo como fenômeno³¹, uma abordagem científica em construção, o construto conceitual³² do turismo vem sendo desenvolvido desde meados do século XIX, e a sua forma mais organizada se registra no final do século XX e início do XXI (Moesch, 2001; Dias, 2003; Tadini & Melquiades, 2010). Ainda não se pode garantir ao turismo a notoriedade de ciência, diante das superficialidades e do descompasso das ideias, bem como da ausência de limites definidos (Boullón, 2002; Panosso Netto & Trigo, 2009; Tribe, 1997) – o que impede avanços. Esses estudos encontram-se em desenvolvimento e utilizam métodos e técnicas de várias disciplinas (Dencker, 1998; Tadini & Melquiades, 2010). Mesmo com a não evidência teórica do conhecimento turístico, é possível observar o processo interpretativo dos saberes³³ do turismo (Moesch, 2001).

A memória desse construto registra um compilado histórico de proposições, ensaios, investigações, experiências e resultados em que emergiram múltiplos termos³⁴ e definições³⁵ do turismo (Fuster, 1974; Beni, 1990; Brasileiro, 2016;), o que aflige os estudiosos da área em uma contínua busca epistemológica³⁶ para explicar e sustentar o conhecimento do turismo (Tribe, 1997; Panosso Netto & Trigo, 2009;).

Tais reflexões reafirmam a carência de pesquisas científicas no campo da compreensão do turismo. Segundo Xin e Chambers (2013, p. 77), apenas “1,49%

31 O termo “fenômeno” significa a ação objetiva e intersubjetiva que se manifesta em si mesma, que pode ser apreendida pela consciência e possui uma essência em si, é a melhor forma de definir o turismo (Panosso Netto & Trigo, 2009).

32 “Os conceitos descrevem e ajudam-nos a compreender ideias complexas e propor novas justaposições de ideias” (Xin & Chambers, 2013, p. 68, tradução nossa).

33 O “saber turístico é reduzido às informações e sistemáticas sobre o seu setor produtivo” (Moesch, 2001, p. 10).

34 Representa uma explicação de algo, de forma mais objetiva e pactuada por parâmetros (Pakman, 2014) ao tempo que se escutam vozes postulando a necessidade de uma definição de turismo geral e única. Na sua falta, muitos invocam uma ou outra definição de turismo das lavradas pela OMT para ocupar tal lugar, apenas com base no argumento de autoridade. Na prática, apela-se a diversas formulações dadas pela OMT (e predecessoras).

35 Significa buscar a essência de algo de forma precisa (Brasileiro, 2016).

36 A epistemologia busca verificar o que é válido no conhecimento de determinado fenômeno (Panosso Netto & Trigo, 2009).

dos 50.598 artigos publicados sobre turismo e viagens, entre 1981 e 2010, eram artigos conceituais puros”. As teorias³⁷ do turismo não são consensuais nem têm ampla aceitação (Pakman, 2014), mas é notável o progresso, nas últimas décadas, de diversos autores, como Margarita Barretto, Mario Carlos Beni, Doris van de Meene Ruschmann, Jost Krippendorf, John Swarbrooke, Ada Dencker, Reinaldo Dias, Luis Gonzaga Godoi Trigo, Alexandre Panosso Netto, Mirian Rejowski, Mario Petrocchi, John Urry, entre muitos outros, por meio de livros, teses e periódicos, significativas publicações científicas com a abordagem do fenômeno turístico (Santos et al., 2017). Esses autores trouxeram discussões introdutórias e complexas do fenômeno turismo sobre a realidade das coisas, além de sua essência dentro de um universo multidisciplinar e de forma interdisciplinar (Dencker, 1998; Jafari, 1994; Tadini & Melquiades, 2010).

O fenômeno turismo cresce de forma rápida e global, tanto como atividade quanto como disciplina acadêmica (Xin & Chambers, 2013). Quanto à pesquisa de turismo, em 149 teses no Reino Unido e na Irlanda, entre 1990 e 1999, as áreas mais frequentes de estudo foram: “desenvolvimento, impacto econômico, comportamento e indústria, exibindo traços interdisciplinares e tópicos em sustentabilidade, imagens e tecnologias do turismo” (Botterill et al., 2002, p. 287). No Brasil, foi observado o seguinte cenário, segundo Panosso Netto e Ansarah (2008, p. 11):

Entre 1991 e 2007, a obtenção de títulos de doutorado em turismo foram 34, sendo nas áreas Comunicação, Letras, Administração, Educação, Geociências e Filosofia, 53% dos títulos foram obtidos no Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da ECA/USP.

O ano de 1971 foi o marco da formalização do estudo do turismo no Brasil e trouxe o caráter pragmático e normativo, capaz de fornecer diretrizes e registros, que marcaram o início da graduação em turismo em países como México, Portugal e Espanha (Panosso Netto & Ansarah, 2008, pp. 1, 10). Essa trajetória ratifica a ampla interpretação da forma de produção e de composição da abordagem do conhecimento do turismo.

Neste século, temas como os efeitos econômicos do turismo e a gestão do turismo foram destaques na academia (Rejowski & Kobashi, 2011), influenciados pelo contexto de ascensão do turismo e de sua multiplicidade econômica, bem como pela grande variedade de atividades na economia com interdependência de outras atividades econômicas (Naciones Unidas, 2010). A gestão do turismo

37 Uma teoria é mais sobre causa e efeito e oferece mais poder de previsão (Xin & Chambers, 2013).

tem chamado a atenção dos acadêmicos no contexto da governança (Gispert & Clavé, 2020). A geração de informações e os múltiplos conhecimentos relacionados ao turismo parecem recair com um peso maior sobre o aspecto operacional, que conversa com as definições de turismo, sob a perspectiva macroeconômica dada pela Organização Mundial do Turismo (UNWTO)³⁸.

Desde 1938, a UNWTO percorre um caminho em busca da definição e classificação de produtos do turismo, com uso de processos estatísticos e técnicos (Naciones Unidas, 2010). Sem essas definições unificadas, não existiriam dados estatísticos comparáveis, essenciais à estruturação de base de dados para descrição da atividade turística, cujas leituras influenciaram de forma mundial o olhar para o turismo – segundo os critérios de produção, padronização e uniformização (Pakman, 2014). Essas definições técnicas e operacionais corroboraram estudos acadêmicos, planos institucionais e ampliaram as investigações do conhecimento do turismo, dada a relevância de cooperação internacional nesse domínio.

Levando em conta a complexidade do fenômeno turístico, expressá-lo em sua grandeza e abrangência é desafiador; ainda que seja muito comum buscar evidenciar as partes, não se pode tirar o foco do todo e do seu contexto (Vasconcellos, 2003). Ao tratar o turismo de forma reducionista, apenas serão evidenciados os aspectos de maior interesse para determinados atores. Por exemplo, à luz do Estado, evidencia-se o superávit na balança de pagamentos (ou ingressos de divisas), enquanto as empresas focam na lucratividade, os indivíduos (ou visitantes) focam nas experiências, e a comunidade visa à geração de renda e emprego (Beni, 1990). É necessário amplificar o trato sobre o turismo e mostrar a grandeza dessas relações sob o fenômeno socioeconômico-ambiental.

Não há dúvida na literatura de que o fenômeno do turismo é o ser humano, o centro de todos os processos. Para Knafou (1996), não existem lugares turísticos sem turistas, ou seja, aqueles são espaços descobertos pelos turistas. No que diz respeito à experiência de explorar o destino turístico, “só existe a partir do turista como sujeito que empreende um deslocamento para um território determinado” (Steinberger, 2009, p. 39). Contudo, os impactos econômicos do turismo foram os que mais sobressaíram na abordagem científica em construção da área, dado o imenso desafio e as interfaces dos múltiplos conhecimentos no turismo, motivo pelo qual se busca uma visão aprofundada de um conhecimento determinado e se oferecem critérios para a aceitação desse conhecimento (Lohmann & Panosso Netto, 2008).

38 A Organização Mundial do Turismo (UNWTO) é procedente da transformação da Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT) (UNWTO, 2016).

Compreender as investidas iniciais acerca do turismo é uma incursão na literatura que quase sempre confirma o direcionamento aos interesses econômicos e de negócios. Para Tribe (1997), o conhecimento em turismo também é produzido nas atividades econômicas³⁹, isto é, nos meios de hospedagem, nos meios de transportes, nas atividades organizadoras e operadoras de viagens, nos negócios de alimentação e eventos, nas atividades recreativas, culturais e desportivas e em várias outras atividades de negócios (UNWTO, 2016). Essas abordagens corroboraram o campo das atividades de negócios no turismo, trouxeram mensuração econômica do turismo na contabilidade nacional – pelo Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁰ – e demonstraram a força do turismo na geração de empregos e renda, na elevação da qualidade de vida, entre outras vantagens na sua aplicação prática (IBGE, 2012; Naciones Unidas, 2010). A prática do turismo foi mais acelerada do que a teoria que versa sobre ela (Jovicic, 1988). É reconhecida a necessidade de o turismo buscar as expectativas econômicas, todavia existem outras frentes de abordagem do conhecimento do turismo de igual ou maior importância, como a prática sociocultural e as políticas públicas (Brasileiro, 2016). Segundo Jafari (2005, p. 5), “o turismo transformou-se de uma atividade puramente de negócios da época pós-Segunda Guerra Mundial, para sua atual plataforma multidisciplinar”.

Ao longo do tempo, o construto do turismo demonstrou diferentes termos, definições, conceitos, aproximando a percepção e a compreensão de cada época, sendo produzido aos poucos com base em amplas ligações com outras ciências, num universo multidisciplinar em que as relações são interdisciplinares, com diversas interpretações, por meio de releituras, elos de correspondências, explicações de novos entendimentos, debates de temas produzidos, tudo sem absolutizá-los. Os avanços do turismo se ampliam integrados às conquistas sociais pós-Segunda Guerra.

2.1 Turismo na contemporaneidade da história

O turismo ressoou na contemporaneidade da história. Isso se deu pós-Segunda Guerra Mundial e na égide da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que traçou a fase da internacionalização dos direitos humanos à vida, à religião e à liberdade no sentido *lato sensu*, buscando defender os interesses e

39 A atividade econômica é um conjunto de unidades de produção caracterizado pelo produto produzido, classificado conforme sua produção principal (IBGE, 2012).

40 O Produto Interno Bruto é o total de bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras ao consumo final, sendo equivalente à soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas acrescidas dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos (IBGE, 2012).

a melhoria das condições de vida da população de forma universal (Lindgren-Alves, 1996). Essa fase reforçou fatos que a antecederam e registraram grandes acontecimentos históricos⁴¹: a Revolução Industrial, entre 1769 e 1840; os direitos humanitários, em 1859; a Liga da Nações, em 1919 – substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁴², que se dedica à cooperação, paz e segurança internacional. Nessa ocasião, criou-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cujo objetivo é buscar melhores condições de trabalho para trabalhadores de diversos campos produtivos.

Esses fatos globais refletiram na segunda metade do século XX, momento em que o turismo alcançou seu ápice, fortemente influenciado pela ampliação do direito às férias remuneradas dos trabalhadores (Dias, 2003). Mudanças progressivas no corpo social provocaram uma transformação nas condições de vida e, como consequência, modificaram hábitos e costumes nas diversas camadas sociais, além de terem impactado de forma mundial a ideia de viagens, explorando novas necessidades – de alteração de consumo e de interações humanas.

Nessas transfigurações, inseriram-se os movimentos de viagens e turismo, que ultrapassaram o restrito poderio da elite burguesa, de prática social associada à recreação e ao enriquecimento cultural, bem como ao alto poder aquisitivo (Dias, 2003). Esse período avançou para uma perspectiva econômica menos elitizada, com viagens em escala ampliada (Krippendorf, 1989; Fratucci, 2008; Panosso Netto & Trigo, 2009).

Os reflexos desse período no cenário mundial, tanto do ambiente físico quanto do sociocultural, foram experienciados no turismo, e a compreensão interativa constituiu-se em uma nova realidade, com novas percepções e novos valores a respeito do tempo livre, do ócio e do lazer. Tais elementos sinalizaram uma nova vivência da sociedade, o que refletiu uma nova lente na construção teórica e operacional do turismo (Dias, 2003; Krippendorf, 1989). O tempo livre pode ser compreendido como o tempo liberado das obrigações profissionais, e o ócio é originado pelo aumento do tempo livre, de não trabalho, também entendido como sinônimo de lazer, sendo o lazer um tempo social (Mascarenhas, 2006).

Para Cunha (2001, p. 13), o turismo resulta fundamentalmente do lazer, sendo uma das formas de ocupação dos tempos livres que integram o conceito de recreio exercidas por quem dispõe de tempo livre. O processo de apropriação

41 Mais informações disponíveis em: <<https://www.rkladvocacia.com/internacionalizacao-dos-direitos-humanos/>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

42 "Organização criada no fim da Segunda Guerra Mundial, que teve como objetivo estabelecer as relações de convivência entre as diversas nações do mundo" (Dias, 2003, p. 233).

do tempo livre e lazer como uma mercantilização⁴³ ou produto no âmbito do turismo é registrado na transição do século XX para o século XXI, com a explosão do turismo (Dias, 2003; Peixoto, 2007). O fazer turismo constituiu-se num direito adquirido e reconhecido nos registros internacionais e também em elemento de *status* e desejo de consumo da sociedade contemporânea.

Outra fase da abordagem do conhecimento do turismo foi a visão sistêmica, explorada com base nos conhecimentos de outras áreas, em especial da geografia e da biologia. Como ponto inicial, estabeleceu-se a aproximação com os sistemas vivos (James G. Miller, 1965), mas o sistemismo ganha avanços com a teoria geral dos sistemas (1950-1968), com Karl Ludwig von Bertalanffy como autor seminal. Dessa forma, inclinou-se à integração das ciências naturais e sociais, mesmo que, no turismo, os estudos da teoria sistêmica tenham se desenvolvido a partir da década de 1980, com forte articulação do pesquisador Alberto Sessa, voltada às questões de interesse econômico.

Segundo Panosso Netto e Trigo (2009), autores inspirados na abordagem sistêmica trouxeram novas reflexões para o turismo: Raymundo Cuervo (1967), com *El turismo como medio de comunicación humana*; Neil Leiper (1979), com *The framework of tourism*; Mário Beni (1998), com Sistema do Turismo (Sistur); Boullón (2002), com enfoque na oferta-demanda, social e industrial; e Afonso Martínez (2004), abordando o processo sistêmico em escalas com visão multi e transdisciplinar. Outros autores de áreas diversas também contribuíram para a reflexão sistêmica, como Edigar Morin (1991), com a ideia de complexidade, e Vasconcellos (2002), com o pensamento sistêmico, cujas obras incitaram novas percepções sob a perspectiva dialógica⁴⁴. No turismo, novas teorias, abordagens e aplicações surgiram, como a teoria dos rizomas, da complexidade, da fenomenologia, e a teoria do mosaico fluido em 2016, de autoria de Iara Brasileiro.

A visão integrada do turismo ofereceu e oferece explicações para o seu funcionamento, que pode ser compreendido como aporte teórico que explora de forma mais ampla o turismo. No entanto, há necessidade de aprofundar os componentes da organização, como nas relações e inter-relações desse sistema.

Segundo Moesch (1999, p. 9), o turismo traz uma abordagem abrangente e integrada:

43 "Denominação dada a uma política econômica seguida por Estados europeus durante o período da Revolução comercial (séculos XVI-XVIII), caracterizada pelo acúmulo de metais preciosos, comércio exterior caracterizado pelo monopólio e protecionismo" (Dias, 2003, p. 230).

44 A dialógica é uma característica fundamental do pensamento complexo, capaz de unir conceitos antagônicos (Vasconcellos, 2003).

[...] combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, em cuja composição integra-se uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio ambiente diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais.

Essa abordagem polissêmica do turismo representa uma entre inúmeras outras, produzidas por diversos autores, face à pluralidade de estudos na área. Com isso, ao assumir esse posicionamento rico e amplo, a autora dialoga com o turismo e seus diversos componentes que se inter-relacionam com o meio ambiente⁴⁵, a herança histórica e as relações sociais, constituindo fenômenos abastados de reflexões e o contexto essencial para o olhar sistêmico na sua dinâmica e complexidade.

2.2 Dinâmica macroambiental e microambiental do turismo

A dinâmica macroambiental do turismo se constitui no âmbito de um território e o perpassa sempre de forma intrínseca ao meio natural e ecológico, na base territorial em que o sistema (destino turístico) se encontra (Lohmann & Panosso Netto, 2008), inclusive como espaço geográfico social e histórico (Santos & Silveira, 2006). Com base nos distintos usos, dentro do possível e do real, busca-se uma ligação mútua, benéfica e positiva com esse ambiente.

Enfatiza Boullón (2002, p. 79) que “o espaço turístico é consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos [...] são matéria-prima do turismo, e esses elementos integrantes do turismo [...] são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer destino”. No ambiente externo ao destino turístico⁴⁶, apresentam-se diferentes aspectos, também conhecidos como sistema ambiental ou relações ambientais, nas esferas: natural, econômica, tecnológica, social, cultural e política (Beni, 1990; Boullón, 2002; Dias, 2003; Leiper, 1979; Panosso Netto & Trigo, 2009).

Os elementos do sistema ambiental não ocorrem de forma isolada, uma vez que tais elementos macro estão intimamente relacionados, de forma que exercem influência uns sobre os outros e são influenciados por eles mesmos

45 “Conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Conama, Resolução n. 306, de 5 de julho de 2002, Anexo I, Definições XII). Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98306>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

46 “Local, cidade, região ou país para onde se movimentam os fluxos turísticos” (MTur, 2018, p. 11).

(Vasconcellos, 2003). Portanto, por exemplo, qualquer alteração nos sistemas naturais, em seus componentes, como solo, água, ar, flora e fauna, provoca instabilidade, desequilíbrio e rompe a simetria dinâmica do sistema (Mourão, 2000). Esses desafios induzem a mudanças globais e locais, por meio da ação do homem, integrando o ambiente em todas as escalas de planejamento, decisões de responsabilidade política e também sob a perspectiva da gestão do turismo no destino turístico (Panosso Netto & Trigo, 2009). O turismo não suporta mais improvisos, descuidos, despreparos, amadorismos, efeitos de recrudescimento das desigualdades, destruição de valores e costumes, usos indevidos do ambiente e ciclos econômicos instáveis, entre outros (Beni, 1990; Dias, 2003).

O elemento econômico, em suas múltiplas interfaces, por sua vez, depende de tecnologia e de um tratamento especial de sistemas estatísticos completos, suficientes e consistentes sobre o território e sobre o destino turístico. Esse elemento exerce influência nos elementos socioeconômico e político (Naciones Unidas, 2010) e utiliza-se destes nas suas deliberações, como políticas de uso e ocupação do solo ou de controle restritivo ou de promoção, além de investimentos oriundos de demandas internas e externas e da utilização dos diferentes recursos/objetos (Kadota & Rabahy, 2003) para a interlocução com o turismo.

Quanto ao elemento tecnológico evidenciado por Leiper, em 1979, na visão sistêmica, ele introduz na indústria turística a relação com o ambiente e sua inter-relação com o mercado, as empresas e as organizações envolvidas com a oferta nas regiões de destino turístico e nas regiões geradoras dos visitantes (Leiper, 1979). Todavia, a tecnologia registra influências e inovações em diversos setores, sendo um divisor de águas também para o turismo (Naciones Unidas, 2010). Os avanços do setor da aviação civil, do setor automobilístico e das telecomunicações – com sistemas de informação integrados – passaram a ganhar mais força com os movimentos da globalização que ocorreram de forma intensa e acelerada no final do século XX até o século atual (Panosso Netto & Trigo, 2009), transformando a maneira de consumo e de produção do turismo. Para Cooper et al. (2001), o turismo é de alta tecnologia e alto nível de envolvimento.

O elemento sociocultural, em seus diversos contextos – histórico, demográfico, educacional, etnográfico e de entretenimento, entre outros –, impacta o turismo e é resultado das relações entre o visitante turista e o residente (Steinberger, 2009). Segundo Dias (2003, p. 126), os efeitos socioculturais são o “resultado de um tipo particular de relações sociais que ocorrem entre turistas e residentes como decorrência do estabelecimento do contato no espaço territorial e que provocam mudanças sociais e culturais na sociedade visitada”. Para Nicolás (1996),

o espaço territorial, ou ambiente, é utilizado para o turismo tanto pelo valor das belezas naturais, paisagísticas e características ambientais, quanto pelos diversos componentes culturais do destino.

O elemento político nas relações ambientais pode ser elucidado mediante configuração institucional, desempenhando um papel decisivo na delimitação de tendências e padrões das políticas públicas. Com instituições multinacionais, internacionais e nacionais, como a ONU, a UNWTO, o WTTC e as agências, determinadas funções são delineadas e exercem um papel central nas relações de forças e influências (Beni, 2006). As multinacionais, normalmente, exercem o papel de organização do mercado turístico como diretrizes macro. As instituições internacionais influenciam nas estratégias de planejamento e de promoção do turismo. Por fim, as nacionais buscam processos de gestão e parcerias público-privadas no setor de turismo (Hall, 2001, 2011). As alterações – agenda pública – no elemento político, quando em pauta, atraem a atenção de lideranças distintas e inserem novas ideias, novos atores e inovação, em geral, nesse ambiente (Hall, 2001). Quanto maior o equilíbrio do elemento político, maior é a possibilidade de estabilidade nos demais elementos ambientais (Carvalho, 2000). Ainda, para Costa e Panyik (2012), os impactos de uma crise política podem ser mais prejudiciais para o turismo do que os de uma crise econômica.

Os elementos das relações ambientais não são controláveis, mas podem se refletir em parte no funcionamento do sistema (destino) e podem ser monitoráveis, sendo indissociáveis das questões do desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser amplamente divulgado a partir do *Relatório Brundtland*, publicado por parte da Comissão Mundial de Ambiente e Desenvolvimento em 1987, e revelou-se um marco nas questões de proteção e conservação do ambiente (Visser & Brundtland, 2013). O referido documento traz a leitura de desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as próprias necessidades (Keeble, 1988).

A aplicação dessa definição foi de ampla utilização em todos os campos do conhecimento e originou-se do documento “Our Common Future” (Keeble, 1988), cujo alcance realça o bem-estar e a qualidade de vida do homem. O conceito atribuído ao desenvolvimento sustentável do turismo foi emanado dessa abordagem conceitual, salvaguardando as especificidades do turismo e o seu contexto sistêmico:

como aquele que atende às necessidades do turista atuais e das regiões receptoras e ao mesmo tempo protege e fomenta as oportuni-

des para o turismo futuro. [...] e para a gestão de todos os recursos de forma que possam satisfazer-se as necessidades econômicas, sociais e estéticas, respeitando ao mesmo tempo a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e os sistemas que sustentam a vida (UNWTO, 1993, p. 22).

No texto, fica evidente a busca pelo equilíbrio e pelo respeito ao meio ambiente, à continuidade e ao usufruto das gerações futuras. Atingir a sustentabilidade é um desafio global e local, e no turismo não é diferente. É essencial que o sistema do turismo seja embebido pelas relações ambientais, ou seja, pelos pilares da sustentabilidade, de forma que haja interações e equilíbrio ambiental com trocas justas do ponto de vista socioeconômico e cultural.

Atingir a sustentabilidade no turismo é também perceber o valor a serviço da sustentabilidade (Hall, 2011). Algumas estratégias foram anunciadas em fóruns internacionais, como a *Declaração de Manila*, a *Declaração de Haia*, a *Carta Mundial para o Turismo Sustentável*, entre outros, que constituem uma base comum de ações responsáveis e boas práticas. São exemplos: conhecer em profundidade o espaço territorial do destino turístico sob o aspecto geoconômico, geopolítico e geocultural, sua organização e suas características; planejar de forma integral com respeito às relações ambientais; envolver os *stakeholders* – setor público, setor privado, terceiro setor e a comunidade; inserir a perspectiva de alterações na legislação e incentivos fiscais, se necessário for; conhecer e gerenciar os limites do fluxo visitaçã/demanda turística – estudo de capacidade de carga do destino; priorizar a atenção para qualidade ambiental e estabelecer mecanismos de proteção e controle (Dias, 2003).

Segundo Dias (2003, p. 62), o “meio ambiente é fundamentalmente o que atrai o turista, [...] quanto maior a diversidade ambiental encontrada numa mesma viagem, mais interessante e memorável será, [...] e devem ser preservados para que possam ser contemplados e vividos pelas gerações futuras”. Quanto mais sustentável for o destino, mais equilibrado é o sistema em que ele se insere.

O destino turístico pode ser compreendido como produto turístico e, de forma integrada, como sistema turístico. O produto turístico, como conjunto de elementos de um destino, pode ser constituído de uma viagem e também da experiência entregue por um destino turístico aos seus visitantes (Crouch, 2011). De outra forma, no destino turístico se inserem os visitantes⁴⁷, as comunidades recep-

47 Indivíduo que se desloca a um lugar distinto de seu entorno habitual, por um período de tempo inferior a 12 meses e cuja finalidade não seja efetuar uma atividade remunerada no local visitado. Ainda, os visitantes podem ser classificados em turistas ou excursionistas, internos e internacionais (Naciones Unidas, 2010).

toras/locais⁴⁸, os atrativos turísticos⁴⁹, os serviços e equipamentos turísticos⁵⁰, as organizações estruturais e a infraestrutura básica e de apoio ao turismo⁵¹, apresentados a seguir na Figura 2. É nesse ambiente interno e microambiental que a atividade turística tem seus elementos monitorizáveis, seja na perspectiva do visitante – demanda⁵²/consumo – ou na perspectiva da comunidade local – oferta⁵³/produção e distribuição (Beni, 1990; Brasileiro, 2016; Leiper, 1979; Lohmann & Panosso Netto, 2008; Naciones Unidas, 2010; Siviero, 2006). Estes elementos trazem componentes fundamentais na cooperação/participação, na gestão/eficácia e no controle/qualidade que demandam atenção das instâncias de governança e na elaboração de políticas públicas (Gispert & Clavé, 2020). Na perspectiva da oferta, o destino turístico representa a pluralidade de empresas, de organizações governamentais e não governamentais e da comunidade, que atuam no turismo e oferecem produtos, bens e serviços. Dada a dinâmica e as interfaces que envolvem o turismo – um sistema aberto⁵⁴, com elementos invisíveis (relacionais/experiências) e visíveis (materiais) no destino turístico –, eclodir sua estrutura e organização, seus elementos e conjuntos, suas relações e interrelações, traz um olhar complementar ao contexto sistêmico do turismo.

Os bens e serviços de consumo/demanda do turismo são conhecidos como serviços e equipamentos turísticos. Estes foram categorizados na Conta Satélite de Turismo⁵⁵ como atividades características e conexas do turismo nos moldes estabelecidos pela UNWTO e integram o arranjo central econômico do destino turístico. É nomeado como característico do turismo⁵⁶ (IBGE, 2012;

48 “Diz-se das pessoas residentes numa destinação turística” (Dias, 2003, p. 218).

49 Segundo o Ministério do Turismo, constitui o componente principal e mais importante do produto turístico, pois determina a seleção, por parte do turista, do local de destino de uma viagem, ou seja, gera uma corrente turística até a localidade. Os atrativos turísticos podem ser naturais, culturais, manifestações e usos tradicionais e populares, realizações técnicas e científicas contemporâneas e acontecimentos programados. Disponível em: <<http://www.dadosfatos.turismo.gov.br/gloss%C3%A1rio-do-turismo/882-a.html>>. Acesso em: 19 maio 2021.

50 “Conjunto de serviços, edificações e instalações indispensáveis ao desenvolvimento da atividade turística e que existem em função desta” (MTur, 2018, p. 28).

51 “Conjunto de obras, de estrutura física e de serviços que proporciona boas condições de vida para com a comunidade e dá base para o desenvolvimento da atividade turística: sistemas de transportes, energia elétrica, água, comunicação, educacional” (MTur, 2018, p. 18).

52 “Identificação de certos grupos de consumidores caracterizados a partir das suas especificidades em relação a alguns fatores que determinam suas decisões, preferências e motivações” (MTur, 2018, p. 26).

53 “Tipo de turismo que será oferecido ao visitante. A definição desses tipos de turismo é realizada a partir da existência de certas características comuns em um território – cultural, aventura, negócio e eventos, etc.” (MTur, (2018, p. 18).

54 Conjunto de partes inter-relacionadas que funcionam como um todo e têm uma finalidade comum (Bertalanffy, 1968).

55 Tem o propósito de analisar todos os aspectos da demanda e da oferta de turismo e a maneira pela qual o turismo interage com outras atividades econômicas. O referente estudo teve como integrantes as Nações Unidas, a Comissão das Comunidades Europeias (Eurostat), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial do Turismo (UNWTO), entre outras organizações (Naciones Unidas, 2010).

56 Característicos do turismo são produtos cujo consumo seria sensivelmente reduzido na ausência de visitantes/turistas (IBGE, 2012, p. 9).

Naciones Unidas, 2010) o conjunto de atividades econômicas, seguido de identificação em sua produção principal, sendo os produtos de potencial consumo dos turistas. As atividades conexas, apesar de serem relacionadas às atividades turísticas, não são típicas destas, ou seja, sua existência independe do turismo (Kadota & Rabahy, 2003).

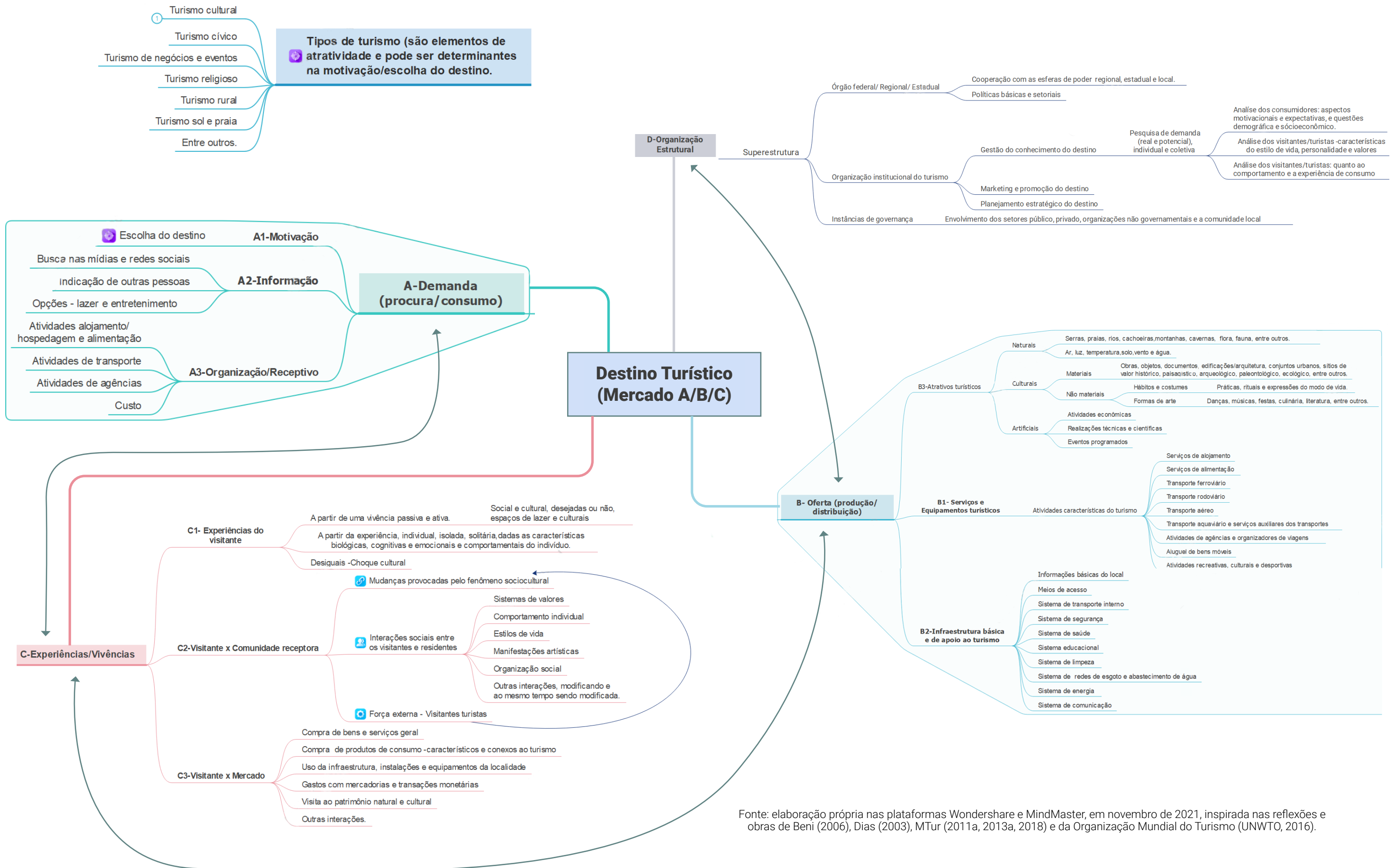
O destino como sistema turístico constitui uma base central dinâmica, fluida e de alta complexidade (Brasileiro, 2016), e dele surgem as interlocuções, articulações e proposições no âmbito da governança e das políticas públicas. De modo a evidenciar a amplitude desse desafio, a Figura 2 apresenta-se organizada em elementos de demanda (Figura A) e de oferta (Figuras B, C e D).

O destino turístico como oferta (produção e distribuição), caracterizada na Figura B, organiza-se em três conjuntos (Figuras B1, B2 e B3), sendo o B1 estabelecido como eixo das atividades características e conexas ao turismo e o B2, como a infraestrutura básica e de apoio ao turismo. Em um destino, os serviços essenciais – conforto urbano, infraestrutura básica e de apoio ao turismo – são indispensáveis aos residentes/moradores, podendo também ser considerados adequados para o visitante turista. Dessa forma, a apropriação e o uso da infraestrutura pela atividade turística pode ser, por consequência, fundamental para os visitantes (MTur, 2011a; Crouch, 2011) e um indutor de melhorias no local para os residentes/moradores – desde que não excedam os limites aceitáveis de movimento no destino, não abstraindo do apedutismo dos impactos negativos (Lohmann & Panosso Netto, 2008).

Por fim, a Figura B3 apresenta os atrativos turísticos. Para Steinberger (2009), os componentes de atratividade de um destino, como a produção da história, ou seja, do próprio espaço, manifestam-se em formas espaciais, geográficas, naturais/culturais e artificiais, podendo sofrer modificações com o uso de técnicas diversas, por alterações do ambiente ou do tempo. O turismo adapta-se aos diversos objetos geográficos, mas também produz novos objetos que se inserem na produção do espaço, o que pode ser percebido como atrativo turístico pelo visitante. Os atrativos turísticos envolvem os recursos artificiais, naturais e culturais, podem tipificar o destino e são expressos em tipologia turística⁵⁷. Segundo Boullón (2002), os elementos do espaço turístico urbano, isto é, logradouros públicos (espaços abertos ou cobertos), marcos (monumentos, praças, jardins, áreas verdes), bairros, edifícios, traçados e ruas, roteiros, entre outros, são recursos que podem traduzir a essência e as particularidades de um destino turístico.

57 Tipologia turística abrange os vários tipos de turismo constantes da literatura, que tipificam a oferta e a demanda turística com base em diferentes critérios – turismo de lazer, turismo cultural, entre outros (Rejowski & Kobashi, 2011)

Figura 2 – Estrutura e organização de um destino turístico: visão integrada do turismo



Fonte: elaboração própria nas plataformas Wondershare e MindMaster, em novembro de 2021, inspirada nas reflexões e obras de Beni (2006), Dias (2003), MTur (2011a, 2013a, 2018) e da Organização Mundial do Turismo (UNWTO, 2016).

Esses conjuntos podem apresentar-se no destino turístico tanto no espaço natural quanto no espaço urbano⁵⁸, com as devidas limitações de cada ambiente. A Figura C (experiências/vivências) organiza-se também em três grupos: C1 é a experiência individual ou isolada do visitante; C2 são as interações sociais entre o visitante e a comunidade receptora; e C3 é a relação de compra, uso e visitas entre o visitante e o mercado. O envolvimento do residente, da comunidade receptora e do mercado em que a atividade turística acontece é determinante na experiência do visitante turista no destino turístico. Além disso, esse visitante, como agente social de mudança (Dias, 2003), provoca contatos assimétricos e desiguais, trazendo um significado diferente para o visitante e o residente, de cunho econômico ou sociocultural. Essas influências que envolvem a cultura e as motivações subjetivas, tanto do visitante quanto do residente, são, na maioria das vezes, invisíveis. Contudo, apesar de não serem palpáveis, podem ser percebidas nas relações de convivência.

A Figura D aborda a organização estrutural, também compreendida como superestruturas (Beni, 1990; Lohmann & Panosso Netto, 2008; Siviero, 2006). Essa figura expressa o ordenamento jurídico-administrativo de gestão, monitoramento e controle, a complexa organização (órgãos federais e estaduais), a instância de governança (público-privado) e as interfaces necessárias para o funcionamento do turismo. Os diversos tipos de organizações e os múltiplos atores envolvidos no destino turístico (UNWTO, 2019) trazem o indício da hermética composição e dos diversos interesses. O Estado assume o papel de regulador e organizador, também atuando como mediador em processos de decisão (Inesc, 2017a; Souza, 2006). Para Brandão, Costa et al. (2018), o setor público e o setor privado partilham papéis de parceria na gestão da atividade turística com ações de monitoramento, controle e operação, fundamentais para a condição de cooperação e compartilhamento. Para Endres (2012), o setor público deve fortalecer, criar, motivar tais estruturas de arranjos participativos e integrar as capacidades institucionais para o desenvolvimento do turismo. Para Cavalcanti (2016) e Mota (2020), o setor público assume a elaboração das políticas públicas de turismo para regular, organizar, legitimar os elementos integrantes da área que compõe o destino turístico. Outro aspecto de alta relevância na superestrutura é a gestão do conhecimento de turismo, com dados, estudos e pesquisas, organizados ou não, em observatórios (Bregolin, 2018), instrumentos de apoio e suporte, bem como de difusão e ampliação do conhecimento, do ponto vista da oferta e da demanda, que subsidia o planejamento, o *marketing* e a promoção

58 Espaço urbano, base de estruturação das cidades e de todas as relações estabelecidas nesse espaço (Siviero, 2006).

do destino, disponibilizados ao mercado. Para Petrocchi (2001), as informações de mercado (local, nacional e internacional) revelam aspectos quantitativos e qualitativos do destino (oferta e demanda), possibilitando melhores decisões e compreensão das diversas características dos consumidores, o que contribui com o planejamento e a gestão do turismo.

O destino turístico é impulsionado pela demanda, ou procura, do visitante (Figura A) e tem como componente fundamental a motivação, a informação e a organização dos serviços como elementos que antecedem a vivência no destino desejado. Antes de chegar a experienciar um destino, o ainda não visitante o explora digitalmente, buscando práticas emergentes em plataformas de serviços turísticos que reafirmam a imagem positiva ou não do destino pesquisado. Todos os conjuntos da Figura 2 estabelecem relações com os diversos elementos e inter-relações com os seus componentes, dada a abordagem sistêmica (Vasconcellos, 2003).

Um destino só é bom para o visitante se antes for bom para os seus residentes/moradores (Boiteux & Werner, 2009; Carvalho, 2009). A interação do consumo do produto turístico, sob a perspectiva tanto da oferta (moradores) quanto da demanda (visitantes turistas), dá-se com a base local/destino – no turismo o consumidor é sempre quem busca o serviço *in loco*, e não o oposto (Cunha & Cunha, 2005). Nesse contexto, a atuação da comunidade receptora no desenvolvimento do turismo é crucial, pois sua realidade pode sofrer interações e modificações, e a participação ativa da comunidade no processo de formulação e tomada de decisões no planejamento turístico local pode trazer as bases necessárias para direcionar e operacionalizar esse processo no destino com alto nível de responsabilidade e envolvimento (UNWTO, 2019). A falta de atenção da comunidade ao desenvolvimento do turismo no destino pode afetar os sistemas de valores, o comportamento individual, a estrutura familiar, o estilo de vida, as manifestações artísticas e cerimônias tradicionais, a organização social, além de desencadear processos inflacionários locais e outras práticas não desejáveis no destino turístico (Dias, 2003).

Diante desses possíveis impactos, é indispensável a estruturação de um destino turístico – com seu conjunto de obras, instalações, atividades e equipamentos –, que envolve a infraestrutura, os produtos e serviços turísticos. Essa organização tem como sustentação o instrumento do Inventário da Oferta Turística (InvTur), cuja definição se sustenta para:

[...] levantamento, identificação e registros dos atrativos turísticos, dos serviços e equipamentos turísticos e da infraestrutura de apoio ao tu-

rismo como instrumento base de informação para fins de planejamento, gestão e promoção da atividade turística, possibilitando a definição de prioridades para os recursos disponíveis e o incentivo ao turismo sustentável (MTur, 2011a, p. 18).

O destino turístico utiliza-se de toda infraestrutura, atratividade, serviços, equipamentos e facilidades para uma ampla experiência turística e o pleno desenvolvimento da atividade, podendo ainda participar da (re)produção desse mesmo espaço (Siviero, 2006). Essa multiplicidade de atores envolvidos, do fornecimento à entrega de produtos e serviços, torna a gestão do destino ainda mais complexa, e a experiência do visitante torna-se única (Crouch, 2011).

A dinâmica do turismo aumenta a demanda interna de um destino e, conseqüentemente, há o aumento da produção, novos empregos e melhoria do capital humano – formação profissional, qualidade dos serviços e melhora da infraestrutura –, com potencial para proporcionar melhores condições de vida, trabalho e renda, somadas à manutenção da identidade sociocultural e ambiental do destino, o que evidencia a força do turismo com responsabilidade e sustentabilidade local (UNWTO, 2019). Porém, quando o destino se distancia dos pilares da sustentabilidade, o turismo pode ocasionar grandes desequilíbrios, como a exclusão social e a geração de desigualdades sociais, trazendo dúvidas quanto às efetivas possibilidades de o turismo contribuir para a redução da pobreza (Mourão, 2000).

O crescimento global da atividade turística amplia estudos e pesquisas, bem como gera informações, dados, conteúdos e diretrizes que contribuem na construção dessa abordagem integral do turismo, que, no que lhe concerne, assume as premissas da sustentabilidade e da competitividade, imperativos estratégicos de um destino turístico.

2.3 Competitividade dos destinos turísticos

O turismo requer o rigoroso desafio de melhorar a competitividade e a sustentabilidade do destino, além de adequar as políticas e atividades à Agenda 2030 (UNWTO, 2019). Esses desafios demandam abordagens interconectadas com o planejamento local e a diretriz global, com a gestão e com políticas claras alinhadas aos padrões internacionais, para que sejam capazes de estimular a economia, manter e incrementar as áreas social, cultural e natural,

bem como integrar a tecnologia em seu desenvolvimento (Costa, 2020). Tais movimentos podem favorecer ou inibir a intensidade desse processo ao se explorar a competitividade do destino turístico como bandeira estratégica.

Segundo Costa e Panyik (2012, p. 8), para impulsionar a competitividade sustentável de turismo, é necessária uma sinergia entre o “desenvolvimento com enfoque na economia, no território, nos atores, e na governança nas políticas, a visão e os métodos”. Esta é uma abordagem processual para o planejamento e a organização do turismo na visão do mercado europeu.

A competitividade de um destino turístico é pauta de reflexão teórica para vários autores, como Ahmed e Krohn (1990), Crouch e Ritchie (1999), Buhalis (2000), Dwyer e Kim (2003), entre outros (como citado em Crouch, 2011). Na literatura, o modelo conceitual de competitividade amplamente explorado foi o de Crouch e Ritchie (1999), quanto à natureza e à estrutura. Em 2011, Crouch trouxe uma leitura atualizada dos atributos – em termos de pesos de importância e medidas de determinação –, com 36 subfatores de competitividade, que incluem cinco principais aspectos: “1 – Principais recursos essenciais e atratores; 2 – Fatores de suporte e infraestrutura de recursos; 3 – Política de destino, planejamento e definição do sistema; 4 – Gestão de destino; 5 – Determinantes de qualificação e amplificação” (Crouch, 2011, p. 35). Esses atributos avançam em sua compreensão teórica e em medição, de modo que podem contribuir para criação de série histórica.

O relatório de 2019 do Fórum Econômico Mundial – FEF (ou World Economic Forum – WEF) apresenta com destaque a indústria do turismo, incluindo posições do Índice de Competitividade em Viagens e Turismo – com 140 economias mundias – e medindo o conjunto de fatores e políticas que permitem o desenvolvimento sustentável do setor de viagens e turismo, assim como aquilo que contribui para o crescimento e a competitividade de um país. “México, Brasil e Índia foram capazes de se classificar entre as 25% principais economias, superando a média global; essas economias dispõem de recursos naturais e culturais excepcionais, e combinam de forma eficaz uma competitividade de preços relativamente forte” (World Economic Forum, 2019, p. 3). Conforme Tadini e Melquiades (2010, p. 245), “para os países, competitividade pode significar a capacidade de enfrentar a competição internacional, atraindo turistas (que se traduz por exportação de produtos na balança comercial) e desenvolvimento de seu mercado doméstico”, o que demanda buscar melhorias no aumento do número de turistas, na qualidade de serviços e produtos e no benefício da população. Os autores Pontón, Emmendoerfer e Silveira (2021) consideram o

estudo de competitividade dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento do Turismo⁵⁹ do governo brasileiro um programa importante para as atividades turísticas, tanto pelos aspectos econômico-financeiros, como pelos aspectos socioculturais, com relevância também para a promoção do turismo no Brasil.

A estratégia de competitividade do Brasil, realizada por meio do Ministério do Turismo – MTur, priorizou, em sua Política Nacional de Turismo (PNT), o projeto dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento do Turismo Regional (DIDTR), integrante do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Segundo o MTur (2009, p. 4), a competitividade de um destino turístico pode ser avaliada com base em atributos potencialmente importantes, definidos em 13 dimensões: “Infraestrutura geral; Acesso; Serviços e equipamentos turísticos; Atrativos turísticos; Marketing e promoção do destino; Políticas públicas; Cooperação regional; Monitoramento; Economia local; Capacidade empresarial; Aspectos sociais; Aspectos ambientais; e Aspectos culturais”. A

Figura 3 – Dimensões e variáveis de competitividade de um destino turístico

	DIMENSÃO	VARIÁVEIS						
ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE DO TURISMO NACIONAL	INFRAESTRUTURA GERAL	Capacidade de atendimento médico para o turista no destino	Fornecimento de energia	Serviço de proteção ao turista	Estrutura urbana nas áreas turísticas			
	ACESSO	Acesso aéreo	Acesso rodoviário	Acesso aquaviário	Acesso ferroviário	Sistema de transporte no destino	Proximidade de grandes centros emissores de turistas	
	SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS TURÍSTICOS	Sinalização turística	Centro de atendimento ao turista	Espaço para eventos	Capacidade dos meios de hospedagem	Capacidade do turismo receptivo	Estrutura de qualificação para o turismo	Capacidade dos restaurantes
	ATRATIVOS TURÍSTICOS	Atrativos naturais	Atrativos culturais	Eventos programados	Realizações técnicas, científicas ou artísticas	Diversidade de atrativos, opções e equipamentos de lazer		
	MARKETING E PROMOÇÃO DO DESTINO	Plano de marketing	Participação em feiras e eventos	Promoção do destino	Estratégias de promoção digital			
	POLÍTICAS PÚBLICAS	Estrutura municipal para apoio ao turismo	Grau de cooperação com o governo estadual	Grau de cooperação com o governo federal	Planejamento para a cidade e para a atividade turística	Grau de cooperação público-privada		
	COOPERAÇÃO REGIONAL	Governança	Projetos de cooperação regional	Planejamento turístico regional	Roteirização	Promoção e apoio à comercialização de forma integrada		
	MONITORAMENTO	Pesquisas de demanda	Pesquisas de oferta	Sistema de estatísticas do turismo	Medição dos impactos da atividade turística	Sector específico de estudos e pesquisas		
	ECONOMIA LOCAL	Aspectos da economia local	Infraestrutura de comunicação	Infraestrutura e facilidades para negócios	Empreendimentos ou eventos alavancadores			
	CAPACIDADE EMPRESARIAL	Capacidade de qualificação e aproveitamento do pessoal local	Presença de grupos nacionais e internacionais do setor do turismo	Concorrência e barreiras de entrada	Geração de negócios e empreendedorismo			
	ASPECTOS SOCIAIS	Acesso à educação	Empregos gerados pelo turismo	Uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população	Cidadania, sensibilização e participação na atividade turística	Política de enfrentamento e prevenção à exploração de crianças e adolescentes		
	ASPECTOS AMBIENTAIS	Estrutura e legislação municipal de meio ambiente	Atividades em curso potencialmente poluidoras	Rede pública de distribuição de água	Rede pública de coleta e tratamento de esgoto	Coleta e destinação pública de resíduos	Patrimônio natural e unidades de conservação no território municipal	
	ASPECTOS CULTURAIS	Produção cultural associada ao turismo	Patrimônio histórico cultural	Estrutura municipal para apoio à cultura				

Fonte: Ministério do Turismo (MTur, 2007a, 2008, 2009, 2011b, 2013b, 2014, 2015)

⁵⁹ Esteve ativo entre 2007 e 2015, tendo sido extinto por questões políticas, o que não diminuiu a originalidade e relevância do programa para o campo do turismo (Pontón et al., 2021).

seguir, a Figura 3 apresenta as 13 dimensões de competitividade e os atributos/variáveis que contribuem para o desenvolvimento do turismo – dada sua relevância e série histórica para comparar cenários e diagnosticar os destinos.

As dimensões imbricadas na competitividade exibem os destinos em condição de competir ou não, constituindo uma ferramenta estratégica de governança e políticas públicas, principalmente para questões de planejamento e monitoramento turístico. Existem diversas formas de se avaliar a competitividade dos destinos turísticos, de ordem qualitativa e quantitativa (Tadini & Melquiades, 2010), e esta ferramenta pode contribuir para integrar, mensurar e evidenciar os aspectos econômicos, socioculturais e ambientais, além de fornecer insumos para comparar o nível de competitividade de um destino turístico e, com base no índice, reduzir a subjetividade, estimulando e fomentando as políticas públicas de turismo para o crescimento do setor e também a destinação de recursos governamentais (Zouain et.al., 2020) e apesar do turismo ser um fenômeno complexo com aspectos culturais e sociais relevantes, seu papel na economia dos municípios e até do país são cada vez mais significativos. Considerando os aspectos econômicos, e a geração de receitas que impactam na balança de pagamentos nacionais, o Ministério do Turismo (Mtur). A Tabela 1, abaixo, reúne os indicadores de competitividade, a média para o Brasil e para Brasília, nas 13 dimensões em estudo, possibilitando uma referência para possível análise do destino Brasília/Brasil.

Segundo a Organização Mundial do Turismo (UNWTO, 2019, p. 13):

[a] competitividade de um destino turístico é a capacidade do destino em utilizar o seus recursos naturais, culturais, humanos, antrópicos e financeiros para desenvolver e oferecer produtos e serviços turísticos de qualidade – de forma inovadora, ética e atraente –, contribuir para um crescimento sustentável e aumentar o valor agregado do setor de turismo, por meio da aglutinação de componentes comerciais e otimização da atratividade, gerando benefícios à comunidade local com uma perspectiva de sustentabilidade (tradução nossa).

Sendo o turismo uma atividade de conexão com múltiplas áreas, essa transversalidade exige uma ampla percepção da governança (Gispert & Clavé, 2020) e reforça o posicionamento das organizações internacionais quanto à necessidade de desenvolver a capacidade empresarial, técnica e de gestão do turismo, de forma a intensificar a competitividade dos destinos turísticos (Dias, 2003).

Tabela 1 – Índice de Competitividade Nacional

Dimensões	Brasil					Brasília				
	2010	2011	2013	2014	2015	2010	2011	2013	2014	2015
Índice geral	56,0	57,5	58,8	59,5	60,0	69,6	69,0	72,1	75,2	72,8
Infraestrutura geral	65,8	68,4	68,6	68,2	67,7	78,5	83,0	79,9	82,8	79,0
Acesso	60,5	61,8	62,6	62,2	61,9	88,3	90,0	90,4	92,4	92,4
Serviços e equipamentos turísticos	50,8	52,0	56,8	58,7	59,0	60,5	61,3	69,3	71,7	68,3
Atrativos turísticos	60,5	62,0	63,2	63,4	63,2	75,0	72,3	74,4	73,2	71,6
Marketing e promoção do destino	42,7	45,6	46,8	48,4	48,5	41,0	47,2	54,4	62,8	55,1
Políticas públicas	55,2	56,1	57,6	58,1	58,9	60,1	60,0	68,2	69,4	61,6
Cooperação regional	51,1	49,9	44,6	48,3	50,0	46,6	42,8	33,6	27,1	27,4
Monitoramento	35,3	36,7	37,4	36,2	36,3	56,6	45,3	54,5	71,4	72,2
Economia local	59,5	60,8	63,6	63,6	64,7	77,3	76,2	86,3	89,1	86,9
Capacidade empresarial	57,0	59,3	61,2	61,9	62,7	88,7	92,8	92,1	91,5	93,1
Aspectos sociais	58,4	59,1	59,4	59,7	60,5	63,9	57,5	62,4	67,5	61,5
Aspectos ambientais	65,6	67,2	67,7	67,3	68,2	83,3	79,6	78,1	78,9	77,7
Aspectos culturais	55,9	57,5	58,2	62,0	64,0	69,1	66,3	63,4	71,4	73,1

Fonte: elaboração própria com base nas instituições FGV/MTur/Sebrae (MTur, 2014, 2015).

2.4 Turismo internacional e nacional

Como fenômeno, o turismo ganhou força e densidade em termos de desenvolvimento a partir dos anos 1950, após grandes eventos globais e crescimento das relações comerciais nos mercados mundiais; excedendo as fronteiras do lazer, surgiram novas motivações, como os negócios, os estudos e as pesquisas. Só a partir dos anos 1960, o turismo no território nacional adquiriu musculatura normativa e ampliaram-se os arranjos organizacionais nesse domínio.

2.4.1 Turismo internacional: referência estratégica multiescalar

O turismo, com efeito multiplicador em diversos setores (primário, secundário e terciário), sujeito às mesmas leis econômicas e não desvinculado de uma realidade global e nacional, é também influenciado por correntes internacionais que avançam sua percepção sobre esse mesmo fenômeno, além de ser impactado pelos resultados econômicos aplicados às relações sociais, políticas, culturais e ambientais (Panosso Netto & Trigo, 2009).

O turismo também se inclina a cumprir as premissas do desenvolvimento sustentável, ou seja, a busca de um processo de mudança em que a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, o desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão equilibrados e reforçam a harmonia, as aspirações e a necessidade dos indivíduos (Keeble, 1988). Sua essência é assegurar as interações entre humanos e meio ambiente com equilíbrio, possibilitando a preservação e conservação do patrimônio natural e cultural, a viabilidade econômica e a equidade social em todas as áreas, em especial no turismo (Ruschmann, 2001).

Essa contínua busca e a ascensão do turismo no processo global podem ser facilmente percebidas na relação entre o turismo e o desenvolvimento, cujos reflexos são observados nos mais diversos protocolos internacionais, tais como: “Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial em 1980⁶⁰; Declaração de Direitos e Código do Turista de Sófia em 1985; Declaração de Turismo de Haia em 1995; Carta do Turismo Sustentável de Lanzarote em 1995; Código Ético Mundial para

60 A manifestação de Manila em 1980 antecede a Comissão Brundtland pela ONU em 1981, responsável pela proposição do conceito de desenvolvimento sustentável (Dias, 2003).

o Turismo de Santiago do Chile em 1999” (Dias, 2003, p. 72). Ainda, incluem-se nessa lista a *Carta Mundial para o Turismo Sustentável +20*, de 2015 – tema oriundo da agenda pública de 1992, na cidade brasileira do Rio de Janeiro –, e a *Cúpula da Terra*, denominada também Agenda 21⁶¹ (Mourão, 2000).

O período entre 1990 e 1999 foi considerado a década das conferências mundiais (Lindgren-Alves, 1996), quando se abriram vastas possibilidades para fazer avançar a “era dos direitos” em temas como “os direitos humanos e os direitos das mulheres, população, emprego, segurança, enfrentamento de desastres naturais, coesão social, entre outros” (Lindgren-Alves, 1996, p. 21), todos estes entrelaçados ao estudo do turismo. Outros eventos de destaque foram sobre as discussões estatísticas e econômicas do turismo, como a Conferência de Ottawa em 1991, o Statistics Canada (início da Conta Satélite do Turismo – CST) e a Conferência Mundial Enzo Paci em 1999 – que abordou a avaliação da incidência econômica do turismo e a validação das referências metodológicas da CST (Naciones Unidas, 2010).

A Conferência de Líderes do Turismo para o Milênio de 2001, na cidade japonesa de Osaka, reafirmou a necessidade de paz, segurança e sustentabilidade para o desenvolvimento turístico e também a importância do Código de Ética Mundial do Turismo como fonte de orientação para o século XXI. As várias contribuições decorrentes dos eventos internacionais durante as décadas de 80 e 90 – cujas interpretações demonstraram ações, formas e atitudes, todas em uma busca contínua do equilíbrio entre o crescimento econômico e a necessidade de proteção do meio ambiente – evidenciaram a premência de proteger o ambiente e os recursos básicos essenciais ao desenvolvimento local e à qualidade de vida do homem (Mourão, 2000). Os resultados e desafios subsequentes às conferências permeiam as políticas de desenvolvimento do turismo e as desejadas mudanças globais necessárias que apoiam as transformações na sociedade. Em 2017, a ONU definiu o Ano Internacional do Turismo Sustentável, num ato de reconhecimento do turismo quanto à sua importância e como forma de estímulo à melhor compreensão entre os povos e de fortalecimento da paz no mundo.

Afirmar que o turismo no mundo contemporâneo é um fenômeno global e crescente visa a reconhecer sua importância econômica e social. No ano de 2018, a atividade turística apresentou um crescimento exponencial – e essa dinâmica turística foi reconhecida mundialmente –, tendo aumentado sua participação na economia de 528 milhões de euros em 2005 para 1,4 bilhão de euros em 2018 (UNWTO, 2019). Em adicional, estimativas do World Travel and Tourism Council (WTTC, n.d.) trazem o PIB global de 10,3% no setor de turismo e uma participação de um em cada

61 A ONU e o meio ambiente. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>>. Acesso em: 26 maio 2021.

quatro de novos empregos no mundo, tendo o setor gerado mais de 333 milhões de empregos em 2018, contribuindo para a riqueza e difusão cultural das nações.

Nesse contexto de grandeza, as estruturas políticas em que o turismo se insere estão vinculadas às diversas escalas (supranacional, internacional, nacional e local), de acordo com a Imagem 15.

Imagem 15 – Organizações: visão multiescalar



Fonte: elaboração própria, em 26 de setembro de 2024

Essas organizações desempenham um papel decisivo nas políticas públicas, delineiam tendências e padrões, na esfera macro ou micro. São essas organizações que dão ao turismo uma visão multiescalar e uma governança multinível (Bache & Flinders, 2004; Hooghe & Marks, 2003). O Quadro 1, apresentado a seguir, traz as referências estratégicas multiescalares dos organismos turísticos⁶² e de alguns organismos com interferências econômicas e políticas na pasta, distribuídos em escala, organismos/entidades, instrumentos, objetivos/missão e destaques – voltados ao macrodesenvolvimento para apoiar e subsidiar políticas, planos, programas e projetos de turismo.

62 Organismos turísticos dividem-se em: "públicos, de economia mista e privados"; "internacionais, nacionais, estaduais (regionais) e municipais"; ou ainda em agências supranacionais, associações de classe, associações de empresas, organismos estatais e organismos não governamentais (Lohmann & Panosso Netto, 2008, pp. 116-117).

Quadro 1 – Referência estratégica multiescalar de organismos globais

Escala	Organismos/ entidades	Instrumentos	Objetivos/missão	Destaques
Supranacional	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU ⁶³ (1945)	<i>Carta das Nações Unidas</i> ⁶⁴	Promover cooperação econômica e social internacional (Capítulo IX). Art 55. [...] Soluções de problemas internacionais de natureza econômica, social e sanitária [...] e cooperação internacional na ordem cultural e educacional, e respeito universal [...] sem distinção de raça, sexo, língua ou religião [...].	Tratado que contribui para a paz e a segurança no mundo.
	UNIÃO EUROPEIA – UE ⁶⁵ (1992)	Tratado	Superar crise, dívida soberana, por meio da unificação.	Política financeira comum na Europa (2002). Fórum Europeu do Turismo – ETF, enfoque em uma política integrada.
Internacional	BANCO MUNDIAL – BM ⁶⁶ (1944)	Empréstimos e doações	Erradicar a pobreza extrema e construir uma prosperidade compartilhada.	Empréstimos e assistência a países em desenvolvimento para projetos e amplas políticas públicas. Expansão para questões de infraestrutura e serviços sociais (1968-1980). Inclusão de grupos ambientais e ONGs (1989).
	BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID (Inter-American Development Bank) (1959)	*Dependente da ONU	social e institucional e promover a integração da América Latina e do Caribe.	Financiamento de projetos ⁶⁷ sustentáveis nos mais diversos destinos, turísticos ou não.
	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO – OMC (World Trade Organization) (1995)	Relatórios diversificados do comércio ⁶⁸	Gerenciar e supervisionar os acordos do sistema multilateral do comércio.	Atuação em diferentes fóruns para debates, negociações e ações das políticas comerciais.

63 A Organização das Nações Unidas (ONU), organização intergovernamental de cooperação internacional, é composta de várias organizações afiliadas conhecidas como programas, fundos e agências especializadas. Disponível em: <<https://www.un.org/es/about-us/un-charter>>. Acesso em: 26 maio 2021.

64 *Carta das Nações Unidas*, tratado internacional assinado em 1945. Disponível em: <<https://www.un.org/es/about-us/un-charter>>. Acesso em: 26 maio 2021.

65 A União Europeia é um bloco europeu criado pelo Tratado de Maastricht, em 1992, formado hoje por 27 países-membros que se comprometem à unificação (mercado interno, união monetária e política externa comum). Esse acordo alterou o processo de movimentação do visitante turista no continente europeu.

66 O Banco Mundial, nomeado inicialmente como Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimentos (BIRD), promove seu desenvolvimento econômico na América Latina, na África e na Ásia, que concentram países em crescimento. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/geografia/banco-mundial>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

67 Projetos financiados pelo BID. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/operacoes-%2C6078.html>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

68 Relatórios diversos. Disponível em: <<https://www.wto.org/>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Internacional	FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL ⁶⁹ – FEM (World Economic Forum)	Relatórios econômicos de medição de fatores e políticas para o desenvolvimento	Melhorar a situação do mundo (conflitos, pobreza e problemas ambientais).	*Publicação do primeiro relatório (1971) e do Índice Global de Competitividade em Viagens e Turismo (2019).
	CONSELHO MUNDIAL DE VIAGENS E TURISMO – WTTC (World Travel and Tourism Council) ⁷⁰	Relatórios com foco econômico do setor	Promover estudos e pesquisas sobre o impacto econômico e social do setor de viagens e turismo e organizar conferências globais.	Único fórum a representar o setor privado global das indústrias de viagens e turismo (1980).
	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – UNWTO ⁷¹	*Agência especializada ONU (2003)	Promover o turismo responsável, sustentável e universalmente acessível ⁷² .	Atuação como fórum global para questões de políticas públicas, organização, sistematização e particularidades ambientais, de interesse global. *Criação do Comitê de Turismo e Competitividade – CTC (2013).
	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD ⁷³ (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS)	Agenda 2030 – Desenvolvimento sustentável	Contribuir com a erradicação da pobreza, com base em 17 ODS em geral e 169 metas (esferas ambiental, econômica, social e cultural).	ODS, com destaques para o turismo: objetivo 8 ⁷⁴ , meta 8.9; objetivo 11, meta 11.4; objetivo 12, meta 12.b; e objetivo 14, meta 14.7.
	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – Unesco ⁷⁵ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1945)	*Agência especializada da ONU	Contribuir com a paz e a segurança no mundo, por meio da educação, das ciências naturais, ciências sociais, humanas, da cultura e comunicação/informação.	Adoção da Convenção para Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972). Criação do comitê de Patrimônio Mundial e importantes instrumentos jurídicos sobre o patrimônio cultural (1978).

69 FEM é uma organização internacional independente, sob a supervisão do Conselho Federal suíço. Os parceiros advêm de segmentos específicos e são oriundos de uma ampla gama de setores de negócios, incluindo o turismo.

70 Disponível em: <<https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

71 A Organização Mundial do Turismo (UNWTO) é uma agência especializada das Nações Unidas e a principal organização internacional no âmbito do turismo, tendo sido fundada em 2003, procedente da transformação da União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (UIOOT), esta criada em 1925 (UNWTO, 2016).

72 “Determinación de la importancia del turismo como actividad económica’ e ‘marco del sistema de cuentas nacionales’. Informe presentado a la asamblea general de la Organización Mundial del Turismo, Nueva Delhi, 3 al 14 de octubre de 1983” (Naciones Unidas, 2010 p. 6).

73 O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desempenha um papel fundamental em ajudar os países a alcançarem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Disponível em: <<https://www.un.org/es/about-us/un-charter>>. Acesso em: 26 maio 2021.

74 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável relacionados ao turismo sustentável. “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>>. Acesso em: 25 maio 2021.

75 A Unesco, mediante diversos projetos, contribui para a formação de professores e a construção de escolas, promove atividades culturais e a livre circulação de ideias com projetos de reconstrução de meios de comunicação para o mundo e pesquisas para orientar a melhor exploração de recursos naturais e culturais. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/unesco/>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

	UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural) ⁷⁶	*Criada pela Unesco (1948)	Conservar a natureza e assegurar os recursos naturais, de modo equitativo e ecologicamente sustentável.	Estratégia Mundial para Conservação da Natureza em 1980.
	COMISSÃO MUNDIAL DE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (World Commission on Environment and Development) ⁷⁷	*Estabelecida pela ONU (1983)	Conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e o fim da pobreza no mundo.	Disseminação dos princípios e das ações de desenvolvimento sustentável.
	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA (Organization of American States – OAS)	*Organismo regional dentro das Nações Unidas (1948)	Promover solidariedade e cooperação entre seus Estados-membros no hemisfério ocidental ⁷⁸ .	Busca de soluções pacíficas para o desenvolvimento econômico, social e cultural. Carta da Organização dos Estados Americanos 2001.

Fonte: elaboração própria.

2.4.2 Turismo nacional: referência estratégica nacional e local

O turismo em território nacional não se apresenta de forma diferente da encontrada no mercado internacional. É considerado um fenômeno de elevado índice de crescimento no contexto econômico e social, entretanto vários fatores (segurança, custo, distância, instabilidade, crenças, língua, promoção, entre outros) podem contribuir para os diferentes resultados e desempenhos nos diversos destinos. A movimentação do turismo internacional no Brasil, segundo os dados do *Anuário Estatístico de Turismo – 2019 (ano base 2018)* do Ministério do Turismo, registrou chegadas internacionais de turistas de 6,62 (em milhões) – e o gênero masculino prevalece nos deslocamentos, com 76,6% – e receita cambial turística de 5,92 (em bilhões de US\$). Os continentes mais expressivos na emissão de turistas foram a América do Sul, a América do Norte e a Ásia, e a de-

76 Disponível em: <<https://www.iucn.org/about/>>. Acesso em: 31 dez. 2021.

77 Idealizado na década de 80 como retomada das discussões das questões ambientais. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 31 dez. 2021.

78 Todas as 35 nações independentes da América são membros da OEA. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/Default.asp>. Acesso em: 31 dez. 2021.

manda turística do visitante caracterizou-se pelo motivo de viagens de negócios, eventos e convenções, com gasto médio *per capita* ao dia de US\$ 84,33 e permanência média de 13,3 pernoites, com uso de alojamento (hotel, *flat* ou pousada) em 81,9% dos casos. Os destinos internos mais visitados São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ, tendo sido o 7º mais visitado a cidade de Brasília/DF (MTur, 2019). No mercado doméstico, conforme dados da mesma publicação, em 2018, a movimentação de passageiros/turistas no país registrou, em milhões, 95.517,063 visitantes no desembarque e 95.518,562 no embarque (MTur, 2019), dados importantes para o mercado interno.

Do ponto de vista dos destinos turísticos, o turismo nacional e o internacional são distintos e podem ser influenciados ou impulsionados pelo contexto global e local. Os mercados emergentes e as economias em crescimento continuam apostando no mercado de viagens e turismo como propulsor e dinamizador econômico que gera renda e empregos para a população local, arrecadação de impostos e investimentos em infraestrutura (Tadini & Melquiades, 2010). É nessa engrenagem que se estruturam as organizações e as instituições que compõem a base do turismo.

As organizações nacionais são representadas nas esferas federal, estadual, regional e municipal por variadas instituições, que envolvem associações, confederações, fóruns, entre outras. O Quadro 2, apresentado a seguir, traz a referência estratégica nacional e local.

Essas organizações buscam apoiar, dentro de seus objetivos, o desenvolvimento do turismo e estimulam a exploração desse setor em bases mais sólidas, com práticas de sustentabilidade e competitividade no destino local. Ainda, reconhecem a urgência do equilíbrio entre as exigências econômicas, ambientais e políticas, somada à necessidade de um caminho mais respeitoso com relação às questões socioeconômicas e socioculturais que envolvem as comunidades receptoras e os visitantes em qualquer destino. A atenção ao desenvolvimento local (com base em suas características) e a inclusão dos pilares da sustentabilidade são um processo de melhoria da qualidade de vida, do dinamismo econômico e da exploração equilibrada das potencialidades locais, que pode permitir uma maior competitividade, e tudo perpassa pela organização da sociedade, da gestão compartilhada e das políticas públicas de turismo (Boiteux & Werner, 2009).

Quadro 2 – Referência estratégica nacional e local

Escala	Organismos/ entidades	Esfera	Objetivos/missão	Destaques
Nacional	MINISTÉRIO DO TURISMO ⁷⁹ – MTur (2003)	Órgão federal	Desenvolver o turismo como atividade econômica autosustentável em geração de empregos e divisas, proporcionando inclusão social.	Plano Nacional de Turismo e Política Nacional de Turismo.
	CONSELHO NACIONAL DE TURISMO ⁸⁰ (1966)	*Órgão colegiado de assessoramento superior do MTur	Formular, coordenar e controlar a Política Nacional de Turismo.	Proposição e monitoramento da Política Nacional de Turismo de forma descentralizada, aberta e democrática para o desenvolvimento do turismo (2003).
	FRENTE PARLAMENTAR DE TURISMO DO CONGRESSO NACIONAL ⁸¹ (2003)	*Câmara dos Deputados – Comissão de Turismo	Monitorar a política e o sistema nacional de turismo, explorar as atividades e os serviços turísticos e também colaborar com entidades públicas e não governamentais nacionais e internacionais que atuem na formação de política de turismo.	Defesa de matérias favoráveis ao desenvolvimento do turismo e ampliação da aprovação de projetos e emendas.
Local	SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL – SETUR/DF ⁸² (2010)	Órgão estadual	Desenvolver o turismo por meio do fomento e da promoção de produtos e serviços com articulação entre o poder público e o setor privado, gerando empregos e divisas, proporcionando inclusão social.	Política de Turismo do Distrito Federal (2012).
	CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO DF ⁸³ – CONDETUR/DF (1997)	*Órgão de assessoramento consultivo da instância distrital	Propor diretrizes, metas, subsídios para formular, implantar e avaliar a Política de Turismo do Distrito Federal e monitorar o destino de forma compartilhada.	Planejamento integrado (a partir de 2011) e Observatório do Turismo – OTDF, gestão do conhecimento (2012).

Fonte: elaboração própria.

79 O MTur foi criado devido à necessidade de haver um órgão da área que pudesse se articular em iguais condições com outros ministérios, demais poderes, governos subnacionais e outros setores (Alencar et al., 2012).

80 Criado pelo Decreto-Lei n. 55/1966. Em 1983, a Lei n. 7.174 designou a composição do CNTur, extinto em 1991 e reativado em 2003 (Alencar et al., 2012). O país possui uma rede de gestão do turismo descentralizada e compartilhada, que envolve o governo federal, os governos estaduais, municipais e regionais, o setor privado e as organizações representativas da sociedade civil, em interação com o Conselho Nacional de Turismo e os Fóruns Nacional, Regionais e Estaduais de Turismo, em articulação assídua com o Ministério do Turismo (MTur, 2011b).

81 Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctur/atribuicoes>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

82 Criada pelo Decreto n. 31.699, de 18 maio de 2010, art. 3º.

83 Criado pelo Decreto n. 8.622/1997, tendo sido desativado em 2009 (MTur, 2011a) e reativado em 2010 pelo Decreto n. 31.733, de 27 de maio (Setur/DF, 2013).

2.5 Resumo

Posicionar o turismo sobre um arcabouço em construção é reafirmar que todo conhecimento encontra-se em processo contínuo de consolidação. Nesse sentido, alargam-se as reflexões que orientam a obstinada busca epistemológica do conceito de turismo e ampliam-se os elementos de influência desta investigação que estão relacionados ao ambiente – natural, social, cultural, econômico, político e tecnológico.

Os registros do turismo nos séculos XX e XXI foram produzidos aos poucos com amplas ligações com outras áreas do conhecimento, num universo multidisciplinar, com variadas interpretações. Após a Segunda Guerra Mundial, novas percepções sociais de valores – como tempo livre, ócio e lazer – trazem ao turismo nova perspectiva, compreendendo-o como um fenômeno socioeconômico.

Neste século, o fenômeno turismo torna necessária uma leitura sistêmica de maior complexidade, revelando-se evidentes suas relações com o território e a dinâmica de um destino com os seguintes elementos: de demanda, de organização estrutural (organização institucional de turismo, gestão do conhecimento, *marketing* e promoção, planejamento estratégico e instância de governança); de oferta (atrativos turísticos, serviços e equipamentos turísticos e infraestrutura básica e de apoio ao turismo); e de experiências/vivências. Esses elementos interagem em parte e no todo com o morador, o turista e o comércio/mercado no contexto socioespacial. É a partir da estruturação e organização de um destino turístico que se experiencia o turismo, e é indiscutivelmente necessário o envolvimento de diferentes agentes, isto é, *stakeholders*, nesse processo, condição considerável no processo de governação e na elaboração das políticas de turismo.

Atualmente, o turismo insere dois elementos imprescindíveis no seu arcabouço, a sustentabilidade e a competitividade – preponderantes e estratégicas na governação e na governança de um destino turístico –, e ganha força como fenômeno social, cultural, econômico, somada ao reconhecimento multiescalar na ordem supranacional, internacional e nacional.

Nesse cenário, é relevante trazer à luz o reconhecimento e a organização da capital nacional, Brasília, cidade moderna, intitulada Patrimônio Cultural da Humanidade, que alcançou aprovação multiescalar, bandeira âncora nesse destino turístico, elemento de sua atratividade e objeto desta investigação.

Por fim, é inegável haver, no ambiente turístico, uma acelerada resposta às questões de múltiplos impactos, que propicia ocupações, rendas, divisas, potencializadas pelo lazer, entretenimento e bem-estar do morador e visitante. É nesse espaço que se evidenciam as políticas públicas e as políticas de turismo, diversas contribuições para melhoria da qualidade de vida com participação da governança. A Imagem 16 reforça os fatores imperativos estratégicos no turismo e seus múltiplos desafios nas políticas públicas.

Imagem 16 – Governança: ampla percepção e foco estratégico



Fonte: elaboração própria, em 26 de setembro de 2024.

III – GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo não tem a pretensão de exaurir as possibilidades de fundamentação conceitual de governança e políticas públicas, tampouco de abraçar o todo acerca das suas origens. As reflexões iniciais incidem sobre a relação entre o Estado, a sociedade e o mercado e auxiliam na sustentação teórica no domínio da governança, das políticas públicas e do planejamento aplicados ao turismo.

3.1 Relação entre Estado, sociedade e mercado – trilateralidade de interesses

Os elementos de formação de um Estado⁸⁴ consistem em povo⁸⁵, governo (administração pública) e território. Sendo este último elemento um espaço delimitado e apropriado por relações de poder, ao Estado é imprescindível um território (terra/subsolo, espaços marítimos e aéreos) (Santos & Cunha, 2021) para se constituir sobre o qual exerce soberania e pelo qual se diferencia dos demais. Ainda, a formação de um Estado requer população, fonte da qual emana poder, e formas de organização e soberania, exercida independentemente do conjunto de unidades que estão em seu território, sendo tais elementos centrais para a organização social (González, 2021). Com a gradativa organização e o desenvolvimento social, vieram todos os elementos que compõem o modo como a sociedade, organização de um todo complexo, constitui-se no mundo contemporâneo, como política, noções de governo, de Estado, de economia, de valor e de moeda (trocas comerciais) (Hamze, n.d.). Para González (2021), o Estado é uma forma de organização social, econômica e política que conta com uma estrutura institucional, não voluntária, geradora de regras para exercer a soberania em um território, e reflete as relações com o setor privado, a iniciativa econômica e os indivíduos. O

84 É “como instituição política, que governa um povo em determinado território” (Inesc, 2017b, p. 42).

85 Único titular legítimo do Estado (Brasil, 2012).

Estado é formado por pactos e contratos que regulam a sociedade, visando ao interesse público, e aspira ao bem geral, isto é, ao bem comum (Dallari, 2013).

Nas últimas décadas do século XX, as transformações sofridas em relação ao papel do Estado, à sua reestruturação e ao entrelaçamento das questões políticas, econômicas, sociais e tecnológicas registraram mudanças significativas na sociedade pós-industrial. Foram base fundamental as reflexões teóricas interpretativas defendidas por Karl Marx e Adam Smith⁸⁶, o socialismo e o liberalismo econômico, matrizes interpretativas distintas (Dallari, 2013) e correntes com vários pressupostos, reinterpretadas pela sociedade e pelo Estado ao longo da história. No fim dos anos 1980, houve a dissolução do socialismo, outras diretrizes foram dadas, e o mercado⁸⁷ passou a ser o condutor da “ideologia política do neoliberalismo” (Mayntz, 2001, p. 1), premissa de crescimento econômico, com diminuição da participação do Estado na economia e liberdade no mercado privado.

Dada a complexidade e a sofisticação na compreensão das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado, em vários níveis, uma trilateralidade de interesses foi exercida fortemente, em momentos distintos, nos países ocidentais e na América Latina, com a atuação do Estado nos modelos liberal⁸⁸, de bem-estar social⁸⁹ e neoliberal⁹⁰. Recomendações internacionais foram chanceladas, por exemplo, no Consenso de Washington, em 1989, que sofreu grandes influências de instituições como Banco Mundial, FMI, BID, que induziram à inserção das políticas neoliberais, sobretudo em países endividados da América Latina (World Bank, 1992; Bresser Pereira, 1998). Para Trentin (2014, p. 41), essas recomendações abarcaram “disciplina fiscal (déficit fiscal), gasto público, reforma tributária, taxa de juros e câmbio, política de comércio externo, privatização, desregulamentação, direito à propriedade privada, entre outras”, e a política de ajustes do Estado em favor de interesses comerciais distanciou alguns serviços fundamentais da sociedade oferecidos às organizações privadas. Além desses fatos, a inserção na economia globalizada⁹¹ reduziu a liberdade das políticas

86 Pensadores fundamentais das teorias socialistas e liberais. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historia/liberalismo-x-socialismo.htm>. Acesso em: 16 mar. 2022.

87 O mercado é também entendido como instituição no mundo, possui regras para ordenar a economia em uma sociedade (Inesc, 2017b). De forma geral, designa um processo pelo qual as pessoas ou empresas trocam bens por outros bens ou por uma unidade monetária (Tadini et al., 2010).

88 É um tipo de modelo em que não há espaço para pensar o bem coletivo, acreditam que o mercado por si só pode suprir a máxima liberdade e igualdade (Inesc, 2017b).

89 É também intitulado Estado-Providência ou Estado Social, organização política e econômica em que o Estado é o maior agente da promoção e da defesa social e organizador da economia (Inesc, 2017a).

90 É um tipo de Estado que repassa à iniciativa privada o direito de explorar grande parte dos serviços e transformar em mercadorias (Inesc, 2017b).

91 Integração densa das relações socioespaciais em escala mundial, que desconhece barreiras, fortalece conexão e está em constante evolução e transformação (Tulik, 1994).

sociais e econômicas (Pereira, B. 1996) e acarretou pressões quanto à proteção da sociedade e à necessidade de tornar o Estado forte. Porém, com o fortalecimento da globalização, ampliou-se a corrupção, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento, e essa prática gerou descrédito nas instituições públicas e enfraquecimento dos valores (Avelino et al., 2017; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle [MTFC], 2016).

Essas inúmeras ocorrências aconteceram quase em paralelo, trazendo mais instabilidade ao Estado, além das crises políticas e econômicas e da evidente incapacidade diretiva administrativa do Estado (Bevir & Rhodes, 2001; Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015). Nesse cenário conflitante, segundo Bevir (2009), surge a Nova Gestão Pública (NGP), com reformas influenciadas pelo Consenso de Washington, como proposta de reestruturação do papel do Estado como governo (setor público). Para Brinkerhoff e Brinkerhoff (2015), as reformas da NGP incidiram na privatização e na gestão do Estado sob a perspectiva empresarial, dando espaço para redesenhar as estratégias na prestação do serviço público, de forma que a descentralização da gestão (transferência de responsabilidades) e a redução diretiva do Estado é a independência de pessoas e organizações (Bevir, 2009) no contexto *lato sensu*. Para o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (1998), os preceitos da NGP refletiriam no papel do Estado, sobretudo no contexto econômico e social, a ideia de democratização por meio da descentralização do poder público. Ao longo do percurso, as reformas se mostraram ineficazes para criar as condições desejáveis ao desenvolvimento econômico e social, o que demandou outras reformas, priorizando a melhoria da governabilidade, com redução e fortalecimento institucional do serviço público (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento [CLAD], 1998). Isto poderia ser uma estratégia para frear a inflação e a corrupção, criar mecanismos de proteção e de controle, bem como reconduzir as relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo esta nas decisões relativas às políticas públicas e à governabilidade (Ruhanen et al., 2010). Outras vertentes, pós-NGP, são concebidas em busca de reformas eficazes para o setor público, factíveis e capazes de se adequarem às circunstâncias de cada país (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015).

As diversas reformas da administração pública abriram caminho para o domínio da governança e do espaço nas relações entre o Estado e a sociedade. Esse diferente cenário alterou a forma como a sociedade dialogava com o governo, de maneira que as práticas e os instrumentos tradicionais de condução social tornaram-se ineficazes no novo contexto social (Aguilar, 2010). Segundo Miguel

(2005), a dinâmica de uma sociedade é e será cada vez mais evidenciada pela convivência de grupos com estilos e valores de vida diferentes e às vezes conflitantes no sistema social. Esse sistema de organização social implica modelos políticos, econômicos e sociais que devem garantir o pleno funcionamento da ordem da sociedade e de seus direitos (Leite & Delgado, 2011). Esses direitos, intitulados civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais, reprodutivos e ambientais, têm um alcance mundial, como fruto de uma construção histórica, assumidos nas declarações e nos tratados internacionais, que buscam compreender relações de poder e de desigualdades (Inesc, 2017a). Os diálogos setoriais da União Europeia com o Brasil trazem que “a ideia de participação dos indivíduos na esfera pública acerca das questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia⁹² e da política” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG], 2012, p. 7).

A redefinição do papel do Estado e da sociedade reforçou o conceito de que tanto o mundo natural como o social podem ser entendidos, emergindo do conhecimento científico e popular. Para Marconi e Lakatos (2003, p. 76), tanto a ciência como o senso comum (popular) almejam ser racionais e objetivos, sendo que “a ciência não é o único caminho de acesso ao conhecimento e à verdade”, visto que um mesmo objeto ou fenômeno pode ser matéria de observação tanto para o cientista como para um homem comum; “um leva ao conhecimento científico e outro, ao popular, e é a forma que diferencia (modo, método e instrumentos)”. Os inúmeros pensadores teóricos envolvidos nas reflexões do pensamento conservador e liberal, em algum momento da história, tornaram-no hegemônico em escala mundial, introduzindo e difundindo a busca pelo Estado mínimo⁹³, principalmente em países subdesenvolvidos (Inesc, 2017b; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea], n.d.).

Nos início do século XXI, registros evidenciaram que o mercado, por si só, não consegue investir, dirigir e alocar recursos de forma eficaz sem intervenções do Estado, o que, em certa medida, pode levar a sociedade ao caos econômico, a situações de crise. O Estado contemporâneo, no território brasileiro, foi e é uma instituição imprescindível para garantir o equilíbrio, a organização das relações sociais e a propriedade no modelo econômico capitalista (Inesc, 2017a). Ainda de acordo com o Inesc, o Estado é o responsável por assegurar o cumprimento dos direitos humanos, “[direito] à vida, à liberdade, à segurança pessoal, à propriedade, a votar e a ser eleito, ao trabalho, ao lazer, à saúde, à alimentação, à

92 Pressupõe ação, participação, corresponsabilidade e interação entre diferentes (MPOG, 2012).

93 Também chamado neoliberal, não garante os direitos das pessoas, é um estado mínimo em gastos e sua atenção se direciona aos poderosos (Inesc, 2017b).

habitação, à seguridade social, à educação, à cultura, ao transporte e ao meio ambiente, à nacionalidade, entre outros”, e deve garantir, em toda sua esfera, o respeitar, o proteger e o promover ou realizar os direitos por meio da construção e implementação de políticas públicas (Inesc, 2017a, p. 14).

A estrutura conceitual das políticas públicas (Gianezini et al., 2017) registra o nascedouro com predominância em países anglo-saxões, entre o século V e o século XII, e avança para o formato político do bem-estar social (*Welfare State*) nos séculos XVIII e XIX. Os diversos percursos registrados na literatura sobre a importância do campo do conhecimento intitulado “políticas públicas” atravessam a ampliação do conhecimento, da avaliação e da percepção, com base na ciência e no senso comum, algo que avança com complexidade e se expressa na diversidade de teorias, regras e modelos, bem como na adversidade das sociedades contemporâneas (Rua, 1998). Tendo em vista a transversalidade e os múltiplos campos de aplicação das políticas públicas, o sujeito central, a sociedade, busca entender e interpretar as inúmeras necessidades de seu corpo social como construção semiótica, a partir de um segmento da sociedade de fazer ouvir suas vozes sobre assuntos que o afetam (Baggio et al., 2010). A participação dos diversos atores sociais reforça a democracia, a cultura do diálogo, tornando-os conscientes de seu papel como protagonistas da realidade social.

O sociólogo Boaventura de Sousa Santos, no livro “Um discurso sobre as ciências” (Santos, 1987, p. 64), dialoga sobre os três modelos da natureza da ciência: “do Paradigma da modernidade; do Paradigma dominante e do Paradigma emergente”. Só a partir do século XIX, entendem-se as ciências sociais, o paradigma emergente, e desde então pode-se falar de um modelo global de racionalidade científica, de formas de conhecimento não científico, senso comum e estudos humanísticos (Santos, 1988).

O paradigma emergente alicerça-se em algumas premissas, sendo que todo o conhecimento científico-natural é científico-social, todo o conhecimento é local e total (o conhecimento pode ser utilizado fora do seu contexto de origem), todo o conhecimento é autoconhecimento (o conhecimento analisado sob um prisma mais contemplativo que ativo), todo o conhecimento científico visa constituir-se em senso comum (o conhecimento científico dialoga com outras formas de conhecimento deixando-se penetrar por elas) (Santos, 1988). Esse paradigma se aproxima do senso comum e do local, “é prático e pragmático; reproduz-se colado às trajetórias e às experiências de vida de dado grupo social” e faz coincidirem “causa e intenção, uma visão do mundo definido na ação e no princípio da criatividade e da responsabilidade individuais” (Santos, 1988, p. 70), e nessa correspondência se afirma sem perder de vista o discurso científico e o global (Santos, 1987).

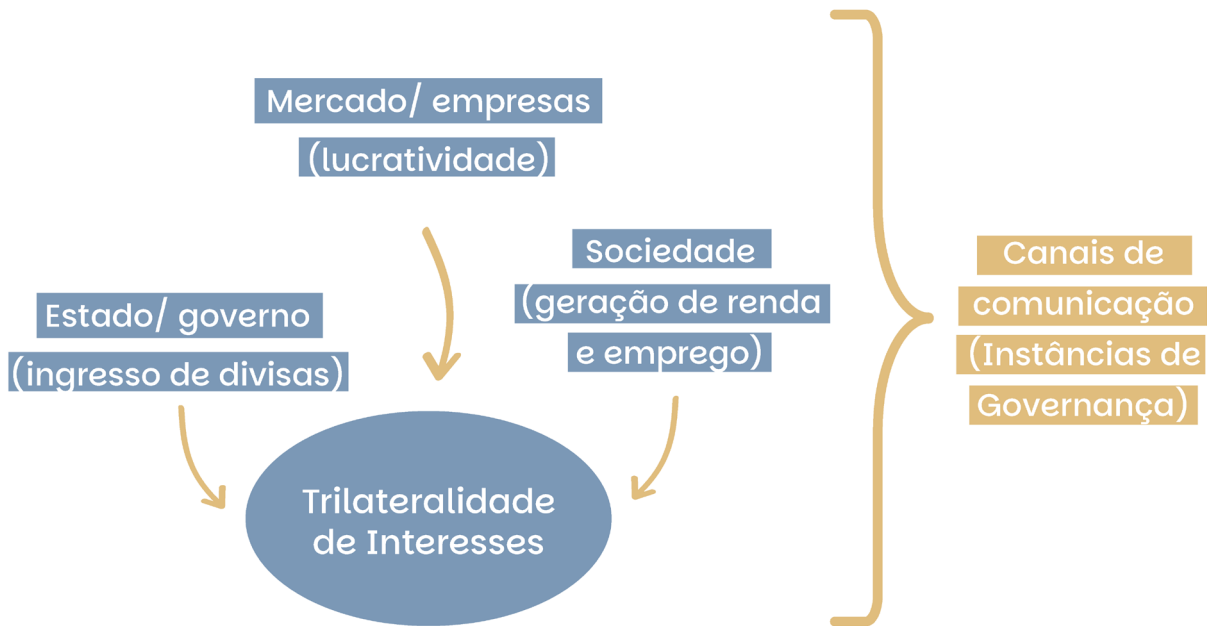
Do ponto de vista teórico-conceitual, Bramwell (2011) e Souza (2006) reafirmam a visão de Santos (1988) de que a política pública, em geral, e a política social, em particular, são campos multidisciplinares, em que as explicações focam na natureza da política pública e em seus processos, buscando sintetizar teorias no campo da sociologia, da ciência política e da economia e explicar as inter-relações entre Estado, política, economia, mercado e sociedade, em defesa da existência de uma “autonomia relativa do Estado” permeável a influências internas e externas. Usando a lente de Brinkerhoff e Brinkerhoff (2015), diz-se que um Estado viável busca arranjos institucionais como sustentação para o desenvolvimento socioeconômico, e estes arranjos estimulam acordo político que prepara para a política de governança e o contrato social, buscam incentivos para os diversos atores e mecanismos de responsabilização. Por sua vez, o governo, órgão soberano, que conduz a política geral, sendo essa política pública instrumento das decisões do governo, veio como prática dos EUA em 1948 (Souza, 2006). Segundo Teixeira (2002, p. 2), políticas públicas são “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”.

Com base nessas construções, pode-se inferir que as políticas públicas têm influências em amplos domínios que contemplam conhecimentos científicos e empíricos, ou seja, o olhar da ciência (especialistas) e o olhar comum (sociedade) são elementos indissociáveis na visão global; embora adversos, um não existe sem o outro (Marconi & Lakatos, 2003; Santos, 1988), e ambos são inspirados, na maiorias das vezes, pelo bem comum. A adoção da práxis⁹⁴ não precisa criar uma oposição entre a reflexão e a ação, estas podem ser dois lados de uma mesma unidade — “a reflexão precisa gerar ação e a ação precisa ser sempre reflexiva” (Inesc, 2018, p. 13).

Quando entrecruzam interesses do mercado, da sociedade e do Estado, as políticas públicas normalmente perpassam por espaços de naturezas ou qualidades comuns, isto é, canais de comunicação, participação democrática (mesas de diálogo) (Avelino et al., 2017) e, em instâncias de governança, os arranjos estimulam o debate democrático e a construção de agendas públicas. Esses espaços estimulam a formação de agendas, pautas de negociações, pressões, mobilizações e alianças (Teixeira, 2002). A constituição de instâncias favorece as boas práticas na governança e a participação ativa, ao criar condições propícias ao diálogo entre grupos de interesse, governo e entidades da sociedade civil (Souza, 2006). A Imagem 17 exhibe o entrecruzamento das políticas públicas e sua trilateralidade de interesses.

94 Relação dialética entre ação e reflexão (Inesc, 2018).

Imagem 17 – Entrecruzamento das políticas públicas



Fonte: elaboração própria, em 26 de setembro de 2024.

Nesse entrecruzamento das políticas públicas, cabe enfatizar que os elementos de formação do Estado são o povo (sociedade), o governo (administração pública) e o território – sendo o povo o único titular legítimo do Estado, e o governo, quem comanda o Estado. O mercado, por sua vez, é intitulado como uma instituição do mundo, que tem regras para ordenar a economia. Já sociedade pode ser resumidamente definida como o povo, no tempo e espaço territorial, regido por normas comuns, cultura (material ou imaterial) e/ou língua, que possui sentimento de pertencimento e interação com o seu meio (Brasil, 2012; Inesc, 2017b; Dias, 2003). Na perspectiva do turismo, é imediato o pensar econômico, na esfera doméstica e na estrangeira, no ingresso de divisas. E, ao refletir sobre o mercado, é eminente inferir a lucratividade, enquanto, no que tange à sociedade, ecoa sempre a perspectiva de geração de renda e emprego. Todos esses aspectos expressam uma forma reducionista de perceber o turismo, de forma que se faz necessário amplificá-los, com novas lentes, às relações ambientais, alastrando os aspectos social, cultural, ambiental, econômico, político e tecnológico – assunto que será abordado mais à frente.

Nesses espaços, instâncias de governança, exploram-se diversos instrumentos frente aos múltiplos desafios que se colocam. Por exemplo, o planejamento e o

orçamento público são um espelho de escolhas políticas, um instrumento híbrido, com mais força política do que técnica, por isso a sociedade pode e deve participar de sua elaboração, de sua execução (Inesc, 2017a) e do controle social⁹⁵.

O papel do Estado é também contribuir para dotar os cidadãos⁹⁶ da capacidade de definir e articular os interesses comuns, de modo que sejam ativos, capazes de ir além de seus interesses particulares (Gispert & Clavé, 2020) e possam contribuir com proposições na construção de políticas públicas. As políticas públicas e seus desdobramentos estão intrinsecamente relacionados ao fortalecimento democrático, à ampliação de participação e à garantia de direitos, por meio de diversos instrumentos de controle. Muitas vezes, compreender o processo político implica analisar as condições de estabilidade e simultaneamente as condições da mudança (True et al., 2007, pp. 155-156), processo caracterizado por estabilidade e incrementalismo, pontuado ou interrompido, ocasionalmente, por mudanças de larga escala. Essa abordagem explica quer as descontinuidades ou interrupções, quer as continuidades das políticas, argumenta que o mesmo sistema institucional gera as mudanças pequenas e graduais e as grandes rupturas (True et al., 2007). As políticas públicas estão intrinsecamente ligadas ao Estado e são instrumentos de governança (UNWTO, 2019).

3.2 Governança

Antes mesmo de aludir às múltiplas definições para os termos em estudo, cabe ressaltar as amplas expressões e os vocábulos mais usuais: “gouverner”, “governance”, “governanza”, “governança” e “governança”, que têm aplicação em variados campos e sentidos, às vezes complementares ou sinônimos, expressos em vários idiomas.

Na literatura, vários termos compõem essa narrativa. O termo grego “kubernan” significa dirigir uma embarcação, e deste teria derivado o verbo latino “gubernare” (Moreira, 2014), que deu origem ao francês “gouverner” (Martínez, 2005). Para Moreira (2014, p. 43), a palavra “governance”, vocábulo inglês, registrada no fim dos anos 1980, era vista como “nome gêmeo” de “governo”, contudo, após 1990, o termo “governance” adquire novo significado e é amplamente difundido por

95 Pode ser percebido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações públicas, mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (Ipea, 2018).

96 É o indivíduo que convive em sociedade e tem direitos civis, políticos e sociais. Disponível em: <https://www.justica.pr.gov.br/Pagina/O-que-e-ser-Cidadao#:~:text=Ser%20cidad%C3%A3o%20C3%A9%20ter%20direito,ser%20votado%2C%20ter%20direitos%20pol%C3%ADticos>. Acesso em: 28 mar. 2022.

instituições internacionais. Para o Banco Mundial, um dos desafios era aportar um novo conhecimento e condições que garantissem um Estado eficiente (World Bank, 1992). *Governance*, na visão conceitual de Ledivina V. Carino, “significa dizer que o Estado ou governo, embora exercendo um importante papel, funciona quase nos bastidores, criando um ambiente que permite e facilita a possibilidade de o mercado e a sociedade civil fazerem as contribuições criativas e decisivas” (Carino, n.d. como citado em Moreira, 2014, p. 44). A dupla designação no português – governação e governança – compõe-se de termos imbricados, discutidos na academia desde 2001, a partir da origem espanhola “gobernanza” (governança), para a ação ou o efeito de governar, aplicado à organização ou à sociedade em seu todo (Moreira, 2014) – para Gonçalves (2005), refere-se à “forma” e ao “ato” de governar, relativos ao processo de governo, muito usado na ciência política. Em um entendimento tradicional, a governação pode ser a ação exclusiva do governo por meio de instrumentos de gestão e controle (Moreira, 2014). Não obstante, os dicionários gerais definem esses termos como governo (corpo dirigente de um Estado) e governança (envolvimento da sociedade e do mercado). No *Dicionário da Academia de Ciências de Lisboa*, os termos “governação” e “governança” continuam sendo usados como sinônimos.

3.2.1 Evolução histórica da instância de governança

Para Beritelli et al. (2007), os teóricos políticos alinham que o conceito de governança tenha sido originado no setor privado, no estudo da governança corporativa a partir da teoria econômica, e remonta ao século XVII, embora tenha se tornado mais presente nos anos de 1930, em plena crise fiscal⁹⁷. No século XX, após a Revolução Industrial e as mudanças na estrutura do papel do Estado e dos governos, o termo governança e suas imbricações fizeram parte da pauta central da agenda política mundial (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento [CLAD], 1998; Pereira, 1996).

No contexto global, várias instituições deram projeção ao termo governança, como o Banco Mundial, a Unesco, o FMI, a UNWTO, a União Europeia, entre outras, para um mundo em desenvolvimento (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015). Grande parte dos estudos do delineamento conceitual de governança transita entre as décadas de 1980 e 1990 (Ruhanen et al., 2010), migrando da área econômica para

97 Refletiu-se nas dinâmicas políticas e econômicas (desvalorização cambial, retenção e queima dos estoques de café, entre outros) e gerou uma grande ameaça à cafeicultura (Trentin, 2014).

a área acadêmica, orientada a políticas sobre governança (modificação de modelos na gestão pública) que buscaram aperfeiçoar a capacidade do Estado para administrar uma nova forma de exercer o governo (Bevir & Rhodes, 2001) e a capacidade administrativa e financeira para implantar as políticas (Pereira, 1996). Para Diniz, o documento de 1992 *Governance and Development*, do Banco Mundial, trouxe a definição de governança de forma ampla: “a maneira pela qual o poder é exercido na administração, dos recursos sociais e econômicos de um país visando desenvolvimento sustentável” e a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções” (World Bank, 1992, p. 1).

Segundo Ruhanen et al. (2010), conceito “governance” foi adaptado para as ciências políticas em resposta à desregulamentação das atividades do governo e à necessidade de organizações públicas desenvolverem relações comerciais com o setor privado. Nos últimos 30 anos, pesquisadores entenderam que o Estado, em inúmeros países, tornou-se uma influência menos significativa, pois a direção política mudou, de maneira que as atividades do Estado ocorrem cada vez mais distanciadas, e assumem um papel crescente as agências, as parceiras público-privado, os voluntários, os mercados, entre outros (Bramwell, 2011).

Para Velasco González (2013, p. 507), governança é um “conceito relacionado com a ideia de governo, mas não é sinônimo de governo” e diz respeito ao menor controle do Estado e ao envolvimento de atores distintos (Ruhanen et al., 2010). Para Bevir e Rhodes (2001), o conceito de governança significa coisas diversas para pessoas diversas e está relacionado à política, ao propósito ou à suposição sobre a melhor forma de atingi-lo (Gispert & Clavé, 2020) e, quanto mais se explorar o conhecimento explícito e tácito da governança, maior pode ser a capacidade de concretizar políticas públicas na sociedade e de suas vozes se fazerem ouvir (Baggio et al., 2010).

Na visão de Bramwell (2011), o conceito de governança é mais alargado e chama a atenção para a forma como as organizações governamentais e não governamentais constroem um trabalho conjunto. Ainda sem concordância plena, o conceito em discussão tornou-se amplo (Hall, 2011a; Ruhanen et al., 2010; Gonçalves, 2005; Tretin 2010) e passa pelo reconhecimento das alterações nas práticas políticas, no reposicionamento do papel do Estado e da forma de governar, e essa palavra alude à “arte ao modo de governar” (Martínez, 2005, p. 52).

Para a comunidade epistêmica⁹⁸, segundo Bono i Gispert e Anton Clavé (2020), o tema governança fluiu com perspectiva de gestão (Pechlaner et al., 2015), interações das partes interessadas (Svensson & Nordin, 2005), sustentabilidade

98 É um conjunto de indivíduos, em grande parte vinculado ao acadêmico-científico, com interações recorrentes, que compartilha uma linguagem e um modelo teórico ou metodológico (Secchi & Zappellini, 2016).

(Bramwell, 2011; Hall, 2011b), participação social (Tosun, 2005), modelos organizacionais (D'Angella et al., 2010) e modelos de avaliação (Pulido et al., 2018). Somente na década de 1990, essa temática ganhou força na seara do turismo (Queiroz & Rastrollo-Horrillo, 2015), e tem havido mudança gradual e avanço na literatura de política de turismo a respeito da noção de governo para governança (Hall, 2011a). Com as inúmeras abordagens, o entendimento de governança evidencia a relação entre o público e o privado (Queiroz & Rastrollo-Horrillo, 2015; Velasco González, 2013), o envolvimento da sociedade civil⁹⁹, a transversalidade do fenômeno turismo e a visão autóctone dos atores (Velasco González, 2013), sendo compreendido como um processo em que diferentes atores sociais interagem para encontrar soluções para problemas e buscar oportunidades para diferentes populações envolvidas no território (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018). No artigo "O desafio de ir além: montagem, desmontagem e remontagem da governança e da gestão socioambiental no Brasil", Nascimento (2024) cita levantamento de Toni et al. (2024): em conformidade com a base do Periódicos Capes, foram publicados 209.201 artigos com conceitos de governança no quinquênio 1996-2000 (Nascimento, 2024, p. 15). Para o mesmo autor, o conceito de governança "compreende mecanismos de estratégia e controle para dirigir a ação da gestão pública, em diálogo com os atores sociais e o objetivo de implementar políticas públicas de interesse da sociedade" (Nascimento, 2024, p. 16).

Sob a lente do turismo, a governança deve assumir um papel estratégico e de base no desenvolvimento dos destinos turísticos, e as políticas devem ser transparentes em termos de definição e propósitos e de direção no desenvolvimento dos destinos (Malek & Costa, 2015; Queiroz & Rastrollo-Horrillo, 2015). Para Bramwell (2011), existe um risco de subestimar a importância contínua da administração pública na governança do turismo; o governo mantém muita influência nos diversos domínios de política, várias políticas expressivas são realizadas em outros domínios de política e podem influenciar decisões de interesses variados. A governança, em termos de políticas públicas, é a relação entre a intervenção da autoridade pública — o Estado e a autorregulação — e a autonomia da sociedade (Hall, 2011a). Para Detotto et al. (2021), governança inclui os princípios de participação, inclusão, não discriminação, igualdade, Estado de direito e responsabilidade e pode atenuar dualidades e trilateralidades de interesses.

A Organização Mundial do Turismo (UNWTO, 2019a) afirma que, no domínio do turismo, a governança se faz indicutível, e cabe incorporar indicadores de governança turística que possibilitem explicar, monitorar e avaliar o espaço que ocupa,

99 É uma estrutura organizativa (instituições e organizações) cujos atores/membros exercem a função de apresentar e representar "demandas da sociedade, temas e interesses" (Avritzer, 2007).

sendo seus instrumentos e mecanismos decorrentes do processo de gestão do destino. Em um contexto global, há um forte interesse no desempenho e nas qualidades de governança. O Banco Mundial reporta Indicadores de Governança Mundial (WGI, sigla em inglês para *Worldwide Governance Indicators*)¹⁰⁰ que vinculam a seis medidas (indicadores) de governança (voz e responsabilidade, estabilidade política e ausência de violência, eficácia do governo, qualidade regulatória, Estado de direito e controle da corrupção) elementos de amplo interesse nos países emergentes, algo incontestável para os destinos turísticos que buscam promover o desenvolvimento sustentável. Para Detotto et al. (2021, pp. 6-7), com base nos WGI aplicados à indústria do turismo, em 100 países, há uma relação positiva nas dimensões, sendo duas as mais expressivas: “voz e responsabilidade” (participar na seleção de seu governo, liberdade de expressão) e “Estado de direito” (agentes confiam nas regras da sociedade, na qualidade e execução dos contratos e cumprem tais regras). Isso evidencia que o desempenho e a estabilidade do setor de turismo estão associados à questão de melhoria da governança dos países.

Alguns elementos são identificados na literatura como característicos da governança: Hall (2011a) aponta a participação, a integração multinível, a descentralização, a flexibilidade e a criação de conhecimento, e Baggio et al. (2010, p. 11) acrescentam a responsabilidade, a transparência, o envolvimento, a estrutura, a eficácia e o poder — todos esses elementos reforçam o aspecto multidimensional de governança no desenvolvimento do turismo, de forma a garantir o efeito multiplicador do turismo (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018). Outras variáveis, como as dimensões e os modelos de governança no turismo, ampliam e reforçam os aspectos de participação, coerência, responsabilidade, eficácia, *know-how*, abertura e simplificação, por meio de uma rede com base nas práticas dos atores (Gispert & Clavé, 2020). Para Queiroz e Rastrollo-Horrillo (2015, p. 53), a governança se “materializa na existência de instrumentos normativos, estruturais e organizacionais, esses relacionados com a capacidade de gestão, como redes e coordenação multinível (internacional, nacional, regional e local) a partir de instrumentos de comunicação e de responsabilidade social”.

As narrativas dominantes de governança são a neoliberal¹⁰¹ e a de governança como redes auto-organizadas e interorganizacionais (Bevir & Rhodes, 2001). Os investigadores defensores da governança como redes mostram como os resultados das reformas dependeram de negociações entre diferentes organizações. Nesse sentido, as redes fornecem importantes benefícios na gestão e na gover-

100 Disponível em: WGI 2021 Interactive > Home (worldbank.org). Acesso em: 1º mar. 2022.

101 É um conjunto de reflexões políticas e econômicas capitalistas que defende principalmente a não participação do Estado na economia, o livre comércio e o desenvolvimento social (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015).

nança de destinos (Brandão, Costa et al., 2018). Segundo Bevir e Rhodes (2001), a concepção de governança foi caracterizada pela interdependência das organizações, pelas interações entre membros de uma rede, pelo valor da confiança entre atores e organizações semiautônomas e às vezes autogovernadas. Para Hovil e Stokke (2007), as redes foram assertão potencial para integrar diferentes perspectivas de políticas, embora a capacidade de integração possa depender do processo de planejamento e das condições que influenciam os ganhos percebidos pelos diversos atores. No domínio do planejamento e da política de turismo, essas variáveis são fortes componentes de governança (Hall, 2001). De acordo com Bramwell (2011), os principais recursos da governança para desenvolver e aplicar políticas de turismo nos destinos costumam exigir conhecimento, pensamento reflexivo, aplicação de poder, recursos e regras. Esses elementos aparecem em menor ou maior presença quando vistos em conjunto e quase sempre estão associados a conhecimento, confiança, controle e conexões/relacionamentos, como explicam estruturas e mecanismos de governança historicamente desenvolvidos (Beritelli et al., 2007). Quando não estruturados, esses espaços se tornam uma tarefa difícil (Beni, 2006; Brandão, Costa et al., 2018; Hall, 2001). A gradativa evolução do termo governança envolve a participação do poder público, dos atores privados, da comunidade (Ruhanen et al., 2010) e das organizações não governamentais (Braga, 2021), que podem assumir estrutura e caráter jurídico diferenciados nessas instâncias de governança.

3.2.1.1 Instâncias de governança

As instâncias de governança, sob formas institucionalizadas, podem ser: associações, conselhos, fóruns, comitês, comissões, conferências, consórcios ou outro tipo de colegiado (Avelino et al., 2017; MTur, 2007b). Essas instâncias de governança podem ser consideradas híbridas e são entendidas como espaços de participação, vinculados a “órgãos do Poder Executivo [que] permitem a contribuição da sociedade para a elaboração, implementação e controle de políticas públicas” (Avelino et al., 2017, p. 7). Para Rhodes (2005, p. 5), são alguns dos “quebras-cabeças mais fascinantes [que] podem ser encontrados nas fronteiras dos modos de governar, antigos e novos”, onde se sobrepõem, se fundem e desenvolvem formas híbridas. Para Teixeira (2013), a defesa de uma composição plural pode se chocar com a tentativa de transformar o espaço de participação em nova forma de poder, isto é, para o mesmo espaço há expectativas díspares. Os espaços de participação podem utilizar canais de

comunicação com “interface sociestatal”¹⁰², podendo ser interfaces cognitivas – contribuição (sugestões ou demandas), transparência (informação à sociedade de perspectivas e ações), comunicação (informação mútua) e políticas (cogestão, compartilhamento do processo decisório) (MPOG, 2012). A existência de vários canais não leva necessariamente a uma maior qualidade na participação, mas promove diversidade e pode alargar as contribuições e a pluralidade de métodos capazes de colaborar na construção das políticas públicas (Avelino et al., 2017). Os conselhos podem desempenhar funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria – sendo esta última uma instância para decidir sobre estratégias utilizadas nas políticas públicas – e também assumem a função consultiva, de emitir opiniões e sugestões sobre assuntos correlatos (Brasil, 2012).

O Conselho da União Europeia, consultivo, evidencia o apoio do Parlamento Europeu, dispondo de uma base jurídica¹⁰³ específica do turismo desde 2009, embora ainda não se beneficie de uma linha de financiamento autônomo no atual Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (QFP). Ainda assim, suas vozes resultaram em 53 resoluções em 2015 e destacaram novos desafios e novas ideias para o fomento do turismo europeu (União Europeia, 2022). Já no Brasil e em outros países da América Latina, na década de 90, a influência do modelo neoliberal, ainda intenso, requereu a limitação das garantias democráticas. Esse modelo, na visão de Nogueira (1992), não visava debilitar o Estado, mas limitar o alcance das intervenções democrático-participativas em prol de mudanças econômicas. No entanto, a participação da sociedade civil organizada, quando da elaboração da Constituição de 1988¹⁰⁴, incidiu na existência de Conselhos de Políticas Públicas, com funções de deliberação e consultoria, que arbacaram organizações do campo popular democrático e dos setores empresariais (Inesc, 2017a). Com a difusão da ideia de participação nas políticas públicas após a Constituição, foram ampliados de cinco conselhos nacionais (1930-1989) para 26 conselhos (1990-2009) (Pereira et al., 2013). O sistema de gestão do turismo no país constitui-se da seguinte maneira: na esfera estratégica (federal), compõe-se do Ministério do Turismo (MTur), do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e do Comitê Executivo; na esfera estadual, do órgão oficial de turismo da UF e do Fórum Estadual de Secretários; na esfera

102 Espaços políticos ou canais de negociação e diálogo instituídos pelo governo (MPOG, 2012).

103 “Artigo 6º, alínea d) e Título XXII, artigo 195, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)” (União Europeia, 2022, p. 1).

104 A Constituição Federal de 1988 instituiu princípios e diretrizes, como: cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230), exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61) e a participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231).

regional, da Instância de Governança Regional; por último, na esfera municipal, dos Dirigentes Estaduais de Turismo (MTur, 2003; Alencar et al., 2012).

O CNTur é o órgão superior de assessoramento do MTur e sua composição conta com diversos atores intervenientes no desenvolvimento do turismo – representantes estatais, de instituições do setor privado e da sociedade civil organizada; em seu arranjo, é majoritária a participação do setor privado (Cavalcanti, 2016) e opera por câmaras temáticas. As instâncias de governança constituem-se em uma nova forma de tomada de decisões coletivas, melhores práticas, e essa nova forma de governar rompe paradigmas e é reproduzida em vários campos do conhecimento (Baggio et al., 2010). Para Detotto et al. (2021), esses espaços reforçam os princípios de participação, inclusão, não discriminação, igualdade, Estado de direito e de responsabilidade e podem atenuar os diversos interesses. Cada um dos atores, representantes da sociedade civil organizada, vivenciou experiências tácitas e explícitas, desenvolveu visões de mundo particulares que são pontos iniciais nas interações, discussões e comunicações (Avritzer, 2007). Deste modo, a pluralidade dos atores nos conselhos pode favorecer repercussão positiva nos resultados socioeconômicos, nas diversas escalas (local, regional, nacional e internacional), reforçando a possibilidade de multiplicidade de redes nesses arranjos embutidos na variedade de relacionamentos (Braga, 2021).

Por exemplo, o Ministério do Turismo – MTur ocupa assentos em diversos órgãos consultivos e dá suporte ao Senado e à Câmara dos Deputados¹⁰⁵ na construção de políticas públicas, com pareceres e recomendações do setor de turismo, além de se fazer atuante nas discussões sobre tendências do turismo no mundo e no país e exercer interlocuções de tratados e diretrizes globais em instâncias internacionais, como a OIT, a ONU, entre outras; ainda, conta com o CNTur, órgão de assessoramento, cuja atribuição é “propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional de Turismo”, constituindo a estrutura de base do MTur (MTur, 2003). Outro exemplo é a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)¹⁰⁶, que ocupa assentos em órgãos de jurisdição consultivos e apoia também o Senado e a Câmara dos Deputados na elaboração e no monitoramento das políticas públicas vinculadas à pasta de domínio, além de contar com o Conselho Técnico (órgão de assessoramento), responsável por temas econômicos, sociais, políticos e estratégias de adoção de conferências por eixos temáticos, e com o Conselho

105 Senado Federal (composto dos senadores que representam as unidades federativas) e Câmara dos Deputados (integrada pelos deputados federais que representam o povo) (Inesc, 2017b).

106 Mais informações disponíveis em: <https://www.portaldocomercio.org.br/sobre-a-cnc/areas-de-atuacao/conselho-tecnico>. Acesso em: 14 abr. 2022.

Empresarial de Turismo e Hospitalidade (Cetur), formado por entidades do setor, ambos incumbidos de promover o relacionamento da Confederação com a gestão pública. Ainda, conta com o Grupo de Estudos Lobby e atua em instâncias internacionais, influenciando a elaboração de acordos, tratados e compartilhamento de publicações (Inesc, 2017a). Na seara do turismo, os conselhos possuem regras de composição que privilegiam os segmentos do setor privado em detrimento do público, reafirmando a base de operação do turismo (mercado) (UNWTO, 2019a).

Ao lado do conselho, foi criado outro instrumento de democracia com forte envolvimento da sociedade civil organizada e dos governantes, para formular, aprimorar e avaliar as políticas: as conferências, que podem ser convocadas pelos movimentos organizados ou pelo governo, sendo consultivas ou deliberativas (Inesc, 2017a; MPOG, 2012), uma tendência globalizada. Podem ser entendidas como processos participativos ampliados, voltados para a discussão de políticas públicas, um diálogo que envolve o governo e a sociedade, e seus atos convocatórios podem ser decretos, portarias, resoluções de conselhos, entre outros (Souza et al., 2013). Tal instrumento foi ampliado a partir da década de 1980 e, no Brasil, ganhou força entre 2003 e 2011, tendo sido realizadas 82 conferências no país (Souza et al., 2013).

3.2.1.2 Conselhos e redes

Os conselhos são instâncias de governança formadas por representantes do poder público e da sociedade civil que tenham entre suas finalidades formular, controlar e aprimorar as políticas públicas e são canais de participação nas diferentes esferas do governo (Inesc, 2017a; Pereira et al., 2013). Segundo Drucker (2002), o papel do conselho é trazer resoluções para questões conflitantes ou controversas, disseminar boas práticas e identificar vetores. Para Cunha (1997), os conselhos são uma expressão da democracia, instrumentos de intervenção nas políticas públicas, ao interagirem com o Estado nas prioridades e na elaboração do planejamento estratégico, bem como nos planos de ação em diferentes frentes governamentais. Nos conselhos, nem sempre há concordância entre as ações e os discursos de vontade e, entre as ações desenvolvidas, as não ações são também decisões de políticas, pois representam opções e orientações dos diversos agentes (Arretche, 2003; Teixeira, 2002). O governo, na maioria das vezes, pode ser um elemento indutor da diversidade de canais de participação e da capacidade de inovação desses colegiados nos vários campos do conhecimento. Por exemplo, na instância de governança, mercado/empresários contribuem

no desenvolvimento da inteligência estratégica, os organismos públicos, contribuem com intervenções no desenvolvimento das condições materiais e de infraestrutura para a preservação dos recursos naturais, no conhecimento científico e tecnológico com estudos e pesquisas, nos dispositivos legais (atos regulatórios) com avanços nas políticas públicas, entre outros (Hjalager, 2010), temas interseccionais que conectam mais de uma área de política pública.

Para Brandão (2014), compõe o sistema da inovação a relevância da aprendizagem e da diversidade do conhecimento, em que as transferências de saberes podem ter origens em redes formais e informais, nas diversas frentes. Esses saberes podem incluir conhecimento explícito e tácito: enquanto o tácito (silencioso) reflete um conhecimento adquirido ao longo de nossa experiência, vivência individual, de modo valorativo, corrente, reflexivo, espontâneo e assistemático, o conhecimento explícito consegue ser transmitido de forma simples, formatada, sistematizada e objetiva, com estudos formais que exigem o real (factual), contingente, verificável, falível, entre outros (Marconi & Lakatos, 2003). A valorização desses conhecimentos levou à ampliação dos mecanismos que permitem a criação, o incremento, a transferência e o uso de todos os tipos de conhecimento (Brandão, Carvalho et al., 2018). Esses tipos de conhecimento contribuem fortemente em melhorias de produtos e serviços para a sociedade em geral e, em especial, para os destinos/territórios.

Para Brandão, Costa et al. (2018), as redes estão se multiplicando como a estrutura mais adequada para os destinos, caminhando para abordagens sistêmicas com base em processos interativos, fortemente ligados aos territórios, e impulsionam a inovação turística. Para Souza, Pena e Moesch (2017, p. 20), a inovação no turismo é “considerada uma temática premente e nitidamente transversal com repercussões em múltiplas dimensões da atividade”. A inovação turística é um componente novo que proporciona benefícios materiais e imateriais aos agentes turísticos, à comunidade e às experiências do visitante, potencializando o destino turístico no contexto da competitividade e/ou da sustentabilidade do turismo (UNWTO, 2019a, p. 11). Constituem o *corpus* das categorias de inovação, segundo Hjalager (2010): produtos, serviços, processos, gestão organizacional e mercado – sendo estes capazes de trazer novos elementos de competitividade no destinos, por exemplo, as inovações nas experiências e nos serviços turísticos. Os elementos de competitividade e de sustentabilidade de um destino são ao mesmo tempo estratégicos, inovadores e vetores de fortalecimento das organizações de gestão de destinos turísticos (UNWTO, 2019a).

Para Bevir e Rhodes (2001), as redes são um conjunto de relações sociais,

formal e/ou informal, que tem ação corroborativa entre os diversos atores – governo, mercado e sociedade civil. As redes, como arena de governança, podem constituir um relacionamento, vínculo entre os atores, mais estruturado e organizado com interesses coletivos e mais duradouros (Hall, 2011a). Para bons resultados, os diversos agentes devem possuir boa conectividade na rede para trazer as melhores contribuições e, simultaneamente, assegurar que a forma como se organizam e interagem leva à identidade do destino e cocria, na mente de seus visitantes, sua melhor experiência (Costa et al., 2014). Segundo a UNWTO (2019a), um destino incorpora diferentes agentes e pode estender redes e formar destinos de maior magnitude.

Na leitura de Costa et al. (2008), as redes assumem relevante protagonismo no desenvolvimento econômico no turismo, e a cooperação intersetorial e das organizações na gestão local em que as redes se constituem são fatores determinantes da competitividade local (Pechlaner et al., 2006). Para a UNWTO (2019a), a gestão integral de um destino envolve a sustentabilidade e a competitividade de forma eficaz e harmoniosa, as interações entre os visitantes, a indústria dos produtos e serviços, a comunidade que os acolhe e o meio ambiente – aspectos naturais, culturais e tecnológicos. Esses aspectos podem aproximar os diversos atores, trazer visão coletiva, distinta, estratégica e responsável na gestão do destino. Para Queiroz e Rastrollo-Horrillo (2015), a efetiva participação dos atores envolvidos na governança pressupõe aspectos como capacitação, recursos financeiros, tempo para participar, informações e recursos tecnológicos compatíveis com as áreas de atuação (planejamento, promoção, comercialização, entre outras).

Os modelos de planejamento e governança não podem ser isolados, individualizados, dada a dinâmica do turismo (Costa & Vieira, 2014), e a enorme transversalidade que o conecta com múltiplos campos exige uma perspectiva ampla entre os diversos atores (Bramwell, 2011). Para Pulido-Fernández & Pulido-Fernández (2018) a aplicação da governança a toda a cadeia de valor do turismo, por meio da coordenação, colaboração e cooperação entre os diferentes atores, facilita o consenso e o aprendizado no processo de planejamento e gestão de destinos (Pechlaner et al., 2015). Na maioria das vezes, os maiores desafios colocam no domínio da governança (Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018) e na execução das políticas públicas e na gestão do destino a medição e comparação dos resultados e progressos nos destinos turísticos.

3.3 Políticas públicas

A área de conhecimento “políticas públicas” surgiu no campo acadêmico, como disciplina, após nascer nos EUA como subárea da ciência política com ênfase na investigação sobre a ação dos governos e, na Europa, apresentar-se como desdobramento de estudos com foco em teorias explicativas do papel do Estado e da importante instituição – o governo (Souza, 2006). As distintas abordagens ampliam o estudo do mundo público. Para Arretche (2003) e Souza (2006), as principais teorias e os principais modelos no contexto das políticas públicas ajudam analistas a compreenderem melhor o problema para o qual a política foi desenhada, seus conflitos e sua trajetória, bem como as opções por determinadas ações, o papel dos indivíduos, dos grupos e das instituições envolvidas e/ou impactadas.

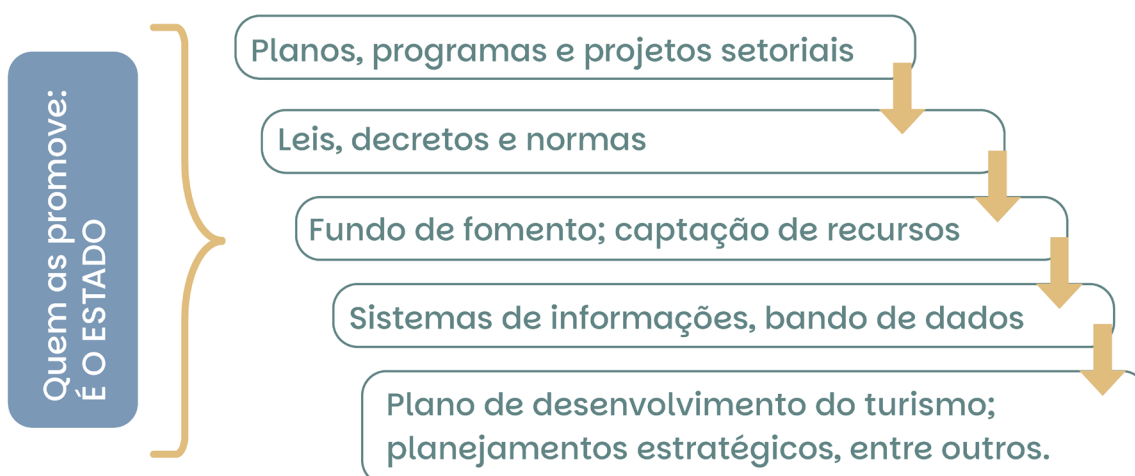
Os autores seminais na área de políticas públicas e suas teorias são balizadores nesse conhecimento desde meados do século XX: em 1936, H. Laswell introduziu a análise de política pública (*policy analysis*), comunicação entre investigadores sociais, grupos de interesse e governo; em 1957, H. Simon introduziu a abordagem de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), limitada por problemas de informação incompleta, autointeresse dos decisores; entre 1959 e 1979, C. Lindblom questionou a abordagem racionalista de Laswell e Simon e trouxe outras variáveis à formulação e à análise das relações de poder e integração no processo incremental decisório nas políticas públicas (eleições, burocracias partidárias e grupos de interesse); em 1965, Easton abordou a política pública como sistema, relação entre formulação, resultados e ambiente (Souza, 2006). Em um cenário mais recente, entre autores e obras mais referenciadas de comunidades epistêmicas de políticas públicas (Estados Unidos, União Europeia e Brasil), em análise bibliométrica de 346 artigos publicados, aparecem Paul A. Sebastier, Elinor Ostrom (EUA), B. Guy Peters e James G. March (Europa), enquanto, no Brasil, alguns autores começam a se destacar, como Leonardo Avritzer, Jon Elster, Marta Arretche e Celina Souza (Secchi & Zappellini, 2016).

Arretche (2003) reforça que o interesse pela área de políticas públicas e por suas diversas políticas setoriais está relacionado às recentes mudanças sociais, à inovação e à experimentação em programas governamentais, à autonomia dos governos locais e aos programas de reforma do Estado. Para Souza (2006), outros fatores contribuíram para ampliar o interesse nessa área, principalmente nos países latinos, como a adoção de políticas restritivas de gasto, a nova visão sobre o papel dos governos (ajuste fiscal, adoção de orçamentos equilibrados entre

receitas e despesa, restrições do Estado nas políticas socioeconômicas, adoção de práticas para formar coalizões políticas) e as medidas para equacionar as políticas públicas e estimular o crescimento econômico e a inclusão social.

Existem inúmeras definições, de diversos autores, sobre políticas públicas. Para Laswell (1936), as decisões e análises sobre política pública implicam responder quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já Mead (1995) define política pública como um campo do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (Souza, 2006). A política pública, como campo do conhecimento, simultaneamente “coloca o governo em ação” e/ou “analisa essa ação” ou, se necessário, propõe mudanças ou adequações frente a essas ações, e, quando desenhadas e formuladas, as políticas públicas multiplicam-se em planos, programas, projetos setoriais, sistemas de informações, bases de dados, estudos e pesquisas, entre outros (Souza, 2006, p. 26). Rua (1998) contribui, acrescentando que as políticas públicas estão diretamente relacionadas ao papel do Estado com a sociedade civil no que se refere à distribuição de bens públicos na sociedade, e as ações governamentais são legitimadas em programas, projetos, planos, metas e orçamentos. Na Imagem 18 são apresentadas algumas ações decorrentes dos desdobramentos das políticas públicas.

Imagem 18 – As políticas públicas: desdobramentos



Fonte: elaboração própria, em 26 de setembro de 2024.

As intenções governamentais capazes de produzir transformações profundas ou superficiais na sociedade são as políticas públicas (Tude, n.d.). Na seara do governo, a administração pública é o condutor da política pública, que pode ser compreendida como uma ferramenta de decisões governamentais; ainda que possam ser privados e públicos os atores que agem na sua elaboração, quem a promove é o Estado (Inesc, 2017a).

O conhecimento científico dos autores Laswell (1936) e Simon (1957, 1996) amplificou a atenção sobre o tema e trouxe fundamentação ao termo *policy analysis* e *policy markers*, contribuições científicas e governamentais, adicionando o conceito de realidade limitada, relações de poder e integração entre as fases do processo decisório (Gianezini et al., 2017).

Herbert Simon (1996, p. 250), “o profeta da realidade limitada”, reafirma e amplia o conceito de “racionalidade limitada” (*bounded rationality*) dos agentes decisores e propõe que os fatores exógenos e endógenos, associados à natureza fragmentada e incompleta do conhecimento e da informação, somados à possibilidade de mudanças alheias e imprevisíveis, traduzem a própria racionalidade e limitação no processo de decisão. Para Barros (2007), a reflexão de racionalidade, sob a perspectiva de Simon, pode ser defendida como uma relação de eficácia entre os fins pré-estabelecidos e os meios para atingi-los. Pode ser maximizada pela criação de estruturas (regras e incentivos), impedindo e mitigando os interesses próprios dos diversos atores.

Nesse contexto, para Simon (1997), as políticas públicas são um conglomerado de decisões inter-relacionadas aos atores protagonistas, e os “tomadores de decisão precisam procurar por alternativas, têm um conhecimento incompleto e impreciso sobre as consequências das ações, e escolhem ações que se espera sejam satisfatórias” (Simon, 1997, p. 17). Assim, a verificação de algumas condições permite melhorar a racionalidade da decisão, designadamente os processos de especialização de indivíduos e organizações, e permite criar rotinas para decisões que se repetem, contexto relevante na gestão do turismo nos destinos e na execução da política de turismo.

3.3.1 Políticas públicas no turismo

A história das políticas públicas de turismo é recente, e seus estudos associam-se ao Estado de bem-estar social no século XX (Carvalho, 2000) e têm na sua origem “a regulação do trabalho, a limitação do seu tempo, as férias remuneradas, a aposentadoria, a evolução dos transportes, da comunicação, além de

outras conquistas da sociedade moderna” (Pereira, 1999, p. 9). Nessa ocasião, o Estado passa a exercer uma função social e econômica, interventiva e regulatória na sociedade (Nogueira, 2001; Souza, 2006) e inserem-se novas experiências no tempo livre-lazer (Tadini & Melquiades, 2010). O turismo valida-se no campo do lazer e do entretenimento, sendo um elemento do capitalismo contemporâneo, inserido no contexto cultural, histórico, econômico e político (Dias, 2003).

A crescente importância do turismo no contexto global tem justificado uma maior atenção e intervenção pública, na instituição e modernização das políticas de turismo nos diversos domínios, no planejamento e no desenvolvimento do destino, na regulação, na promoção da competitividade da oferta, no apoio à promoção, no *marketing* e na gestão turística (Santos, 2014). Na esfera internacional, a política de turismo tem sido um elemento central no desenvolvimento do turismo e, há algumas décadas, tem sido colocada como uma prioridade na agenda política global (UNWTO, 2019). Em 1980, na *Declaração de Manila sobre Turismo Mundial*, as diretrizes para política de turismo foram reforçadas e são referências. Algumas das diretrizes reconheceram a importância da política de turismo como fator de competitividade, bem como da cooperação e parceria entre as várias administrações públicas e entre o setor privado e recomendam aos governos que elaborem políticas e regulamentos com os quais as instituições nacionais, centralizadas ou descentralizadas, e as autoridades regionais e locais, o setor privado e as comunidades devem estar associadas com o propósito de um desenvolvimento turístico harmonioso (UNWTO, 2016, pp. 5-6). Defende-se, em fórum global, que a política de turismo deve ser em escala local, regional e nacional no contexto do planejamento federal e que tais políticas sejam submetidas a avaliações periódicas tanto do ponto de vista quantitativo quanto do qualitativo (UNWTO, 2019).

As políticas públicas no turismo são multissetoriais e multi-institucionais com alta complexidade, dada a amplitude de suas atividades e seu forte reatamento em outras áreas, como infraestrutura, políticas urbanas, desenvolvimento regional, preservação ambiental, patrimônio histórico-cultural e outros (Beni, 2006; Bramwell, 2011; Carvalho, 2000), que reafirmam a necessidade de se aprofundarem em diversas direções, como políticas, legislação, planejamento, transporte, desenvolvimento regional, entre outros, e de serem integradas às questões mais amplas de políticas econômicas, sociais e ambientais (Bramwell, 2011; Queiroz & Rastrollo-Horrillo, 2015). As variadas interfaces na área pública e privada podem ser reconhecidas no conjunto de decisões e ações alusivas a valores consolidados e ancorados nos instrumentos legais, marco regulatório existente no país. As políticas de turismo com bons resultados normalmente estão relaciona-

das ao transporte, ao meio ambiente, à cultura e ao desenvolvimento regional e contam com o apoio governamental na alocação de orçamento de turismo para áreas estratégicas (Costa & Panyik, 2012).

Para Williams e Shaw (1998), o contexto institucional para a política de turismo é particularmente frágil devido à fragmentação na indústria do turismo e à fraca representação do grupo de interesse frente ao governo. Políticas fragmentadas resultam em ineficiência, excesso de regulamentação, duplicações, conflito entre políticas, entre outras consequências não intencionais e indesejáveis (UNWTO, 2019). A literatura evidencia, segundo Detotto et al. (2021), que o setor de turismo é altamente instável e sensível a mudanças cíclicas nos países de origem (condições econômicas, desastres naturais, epidemias, governo desestabilizado, sazonalidade, clima, imagem política e outras), e pode haver a combinação de múltiplos fatores. São evidentes os impactos (positivos e negativos) nas políticas públicas no setor de turismo, com destaque para a relevância da estabilidade política na sustentabilidade do turismo e a sua influência na atratividade do turismo no destino (Detotto et al., 2021). Para Beni (2006), entre outras limitações na implementação das políticas públicas de turismo, pesam a situação do setor/órgão na estrutura administrativa do Estado e a falta de identificação clara quanto à origem de bens e serviços (mercado) decorrentes dos vários ramos da produção.

Carvalho (2000, p. 99) afirma que as políticas públicas em turismo “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” que se encontram amparadas legalmente e substanciadas no planejamento e nos orçamentos dos poderes públicos inerentes ao turismo. Significa garantir que a política de turismo esteja, em sua totalidade, alinhada com os objetos e as políticas nacionais e regionais, a diplomacia econômica, as políticas de educação e emprego, a política de vistos, a imigração, as políticas fiscais, entre outras (UNWTO, 2019). O referido estudo apontou ainda que a política e o planejamento de turismo fornecem a orientação para o setor e facilitam a estrutura regulatória necessária e as condições favoráveis para todas as partes interessadas (público, privado, sociedade civil e comunidades), visando a um crescimento inclusivo do turismo, que beneficie a indústria como um todo (UNWTO, 2019).

A Comissão Europeia, em 2006, trouxe uma nova política da União Europeia para o turismo, não sendo exagero dizer que existe hoje na Europa uma política de turismo orientada pelas diretrizes do Conselho Europeu (Badaró, 2006), sendo a política um instrumento para o desenvolvimento da indústria do turismo, que favorece o enfrentamento dos desafios da União Europeia. Ao se

tratar de políticas setoriais, o turismo pode ocupar uma posição distinta como vetor de desenvolvimento socioeconômico, valorização sociocultural e cuidados ambientais, elementos presentes na pauta de grandes eventos internacionais. No Brasil, essa busca não é diferente: o Estado/governo aposta no turismo como vetor que pode “contribuir na redução das desigualdades regionais e sociais, na geração e distribuição de renda, na geração de emprego e ocupação e no equilíbrio do balanço de pagamentos” (MTur, 2003, p. 20).

3.3.2 Evolução das políticas públicas do turismo no Brasil

A organização do Estado democrático de direito no Brasil decidiu a forma de governo republicana, com sistema de governo presidencialista e Estado federativo (Brasil, 2012). A política brasileira envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, distrital e municipal –, com regiões diferentes no mesmo país, distintas frentes econômicas e ampla diversidade. Nesse território, a implementação de uma política pública de turismo torna-se complexa, de difícil monitoramento, com características multissetoriais e multi-institucionais. Apresento, a seguir, uma breve incursão no contexto das políticas públicas do turismo no país, com acontecimentos, registros e rupturas que sinalizaram o caminho percorrido para a estruturação do turismo nacional. Serão apresentados fatos pontuais, sem a pretensão de avaliar ou interpretar as políticas públicas de turismo, visando na verdade a descrever a evolução e os marcos que anunciaram o crescimento do turismo no Brasil, alinhados ao modelo de Estado e ao governo da época, evidenciando diferenças e características – trajetória que trouxe, ao longo do tempo, mais segurança, organização e regulação jurídica, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Evolução das políticas de turismo nos séculos XX e XXI, de 1920 até 2021

Ano	Evolução do turismo	Modelo de Estado	Governo
1920	Surgem as primeiras associações, instituições, órgãos e entidades do setor público e privado, os agentes de viagens e os hoteleiros, e, em 1923, registra-se a criação da Sociedade Brasileira de Turismo, intitulada à época Touring Club do Brasil, com o propósito de promoção do país (Carvalho, 2009).	Até 1930 Estado Liberal ¹⁰⁷	1922-1926 (Artur Bernardes)
1930	Revolução e reorganização do Estado nacional. Em 1934, o Touring Club foi designado pelo Itamaraty como órgão oficial de fomento do turismo ¹⁰⁸ . Iniciou-se a intervenção do Estado na indústria do turismo, por motivações econômicas (Trentin, 2014). O Decreto-Lei n. 406/1938, de 4 de maio, permitiu a entrada de estrangeiros no país, o que motivou a estruturação de empresas e organizações turísticas. Em 1939, por meio do Decreto-Lei n. 1915, foi criado o primeiro órgão oficial federal de turismo, integrado ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) por meio da Divisão de Turismo, para promover, organizar e fiscalizar ações voltadas para o turismo no exterior e no mercado interno.	Democrático-Liberal	1930 ¹¹⁰ . 1937-1945 (Getúlio Vargas)
1940	Em 1940, o Decreto-Lei n. 2.240 estabeleceu a conceituação e classificação das agências de viagens para fins de regulação e fiscalização do setor. Por questões políticas e pela mudança de governo, em 1946, o órgão oficial de turismo foi extinto, ficando fora da pauta governamental até 1950. Não havia mensuração concreta ou indicadores deste setor que pudessem estimular os interesses governamentais (Trentin, 2014).	1930-1950 Estado Nacional Popular ¹⁰⁹	1946-1951 (Eurico Gaspar Dutra)
1950	No ano de 1953, em plena conquista dos direitos trabalhistas, com crescimento da malha rodoviária, da aviação civil e comercial, da indústria automobilística e das telecomunicações – e, como consequência, com a expansão do turismo de massa –, a Confederação Nacional do Comércio (CNC) liderou o movimento para criar um órgão de suporte para o setor responsável pela elaboração da Política Nacional de Turismo (Carvalho, 2009). Em 1958, no governo de Juscelino Kubitschek, com o Decreto n. 44.863, de 21 de novembro, foi criada a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), órgão subordinado à presidência da República, composto de empresários e associações comerciais. A Combratur, caminho oficial, foi criada para a existência de políticas públicas do turismo no Brasil, direcionadas à modernização e ampliação dos empreendimentos hoteleiros, bem como à regulamentação e fiscalização das agências de viagens e turismo.	1950-1980 Estado Desenvolvimentista ¹¹¹	1951-1954 (Getúlio Vargas) 1956-1961 (Juscelino Kubitschek)

107 O Estado liberal estabeleceu o império da lei (Estado de direito), assegurou a concorrência entre as empresas, no entanto permaneceu o Estado mínimo oligárquico e burocrático (Pereira, 1996). O modelo liberal transitou para o modelo nacional popular e promoveu a industrialização do país (Trentin, 2014).

108 Disponível em: <<https://turismoreceptivo.wordpress.com/historia-do-turismo/>>. Acesso em: 31 dez. 2021.

109 Teve características de criação e aprimoramento do sistema de proteção social, com acesso das classes populares à educação, mas a administração pública manteve sistema burocrático com traços patrimonialistas e clientelistas (Trentin, 2014).

110 Revolução de 1930, movimento armado, golpe militar, derrubada do governo oligárquico, inicia a Era Vargas, golpe em 1937, fase ditatorial, permaneceu por 15 anos (1945), com mudanças socioeconômicas e políticas. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiab/revolucao-30.htm>. Acesso em: 16 fev. 2022.

	<p>Em 1991, o CNTur é extinto, e suas competências são atribuídas à Embratur – o que resulta na mudança de sua natureza jurídica para Instituto Brasileiro de Turismo, por meio da Lei 8.181/1991, de 28 março –, que assume a formulação, coordenação e execução da Política Nacional de Turismo (Alencar et al., 2012). Conforme Cavalcanti (2016), o governo iniciou um processo de desregulamentação do setor e de privatização dos equipamentos turísticos.</p> <p>Em 1992, com o Decreto n. 448, de 14 de fevereiro, o turismo foi pautado como primordial para a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país, colocando o cidadão como o receptor final do desenvolvimento do turismo – essa nova leitura estava alinhada à Constituição de 1988.</p> <p>Em 1993, o turismo alcança o <i>status</i> de ministério por meio do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), é estabelecida a Secretaria Nacional de Turismo e Serviços (SNTS) e implanta-se o Plano Nacional de Turismo (Plantur); embora este tenha sido interrompido na ocasião do <i>impeachment</i> do presidente da República, o Brasil ainda priorizou a captação de turistas estrangeiros e divulgação do país no mercado internacional; ainda, para a divulgação do mercado interno, foram criados fundos de investimentos regionais (Carvalho, 2009). Em 1994, a Embratur cria o programa Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, cujos principais fundamentos eram: descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação. O programa oficializou-se em 1.529 municípios com potencial para turismo, ou seja, 28% dos municípios brasileiros (Tadini & Melquiades, 2010).</p> <p>Em meados de 1996, sob novo governo, foram elaboradas as diretrizes para a Política Nacional de Turismo (1996-1999), um marco para o setor. Pela primeira vez, foi publicado um documento de ações que representava o compromisso claro do governo federal com o turismo (Carvalho, 2009).</p> <p>Em um governo com amplas privatizações e abertura econômica, priorizava-se a promoção da competitividade do produto turístico nacional, num período em que o Brasil fortalecia sua imagem no exterior, e o crescimento econômico do país estimulava a chegada de turistas internacionais e a movimentação de viagens domésticas (Cavalcanti, 2016; Dias, 2003).</p> <p>Em 1999, durante o segundo mandato do governo, uma reorganização ministerial refletiu na criação do Ministério de Esporte e Turismo, resultando na redução do espaço político da Embratur, naquela ocasião colocada como segunda prioridade da pasta (Araújo, 2007). A política de turismo foi executada com o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) – que tinha como finalidade a descentralização do turismo –, construído por meio de parcerias com o Banco do Brasil, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e a Organização Mundial do Turismo (UNWTO) (Araújo, 2007; Dias, 2003). Apesar de tal plano disseminar a descentralização da gestão do turismo, ainda havia controle federal, estadual e/ou municipal, cujo objetivo era o fortalecimento do planejamento local e a inserção de práticas de sustentabilidade econômica, social e ambiental (Beni, 2006; Dias, 2003).</p>		<p>1992-1995 (Itamar Franco)</p> <p>1995-2003 (Fernando Henrique Cardoso)</p>
<p>2000</p>	<p>Em 2000, houve um direcionamento para questões de sustentação ao processo de descentralização do turismo por meio da criação e do reforço das secretarias e dos órgãos estaduais e municipais de turismo (Carvalho, 2009). Esse ano foi marcado pela reativação do CNTur – com o Decreto n. 4.402 –, que retomou e estimulou a integração dos diversos atores do setor público e do setor privado com membros da academia, sinalizando flexibilização e abertura à interdisciplinaridade (Brandão, 2014; Cavalcanti, 2016). O CNTur passa a ser um órgão colegiado de assessoramento do Ministério do Esporte e Turismo (MET), com diretrizes claras no processo de formulação da Política Nacional de Turismo (PNT) (Araújo, 2007). Em 2003, outro governo consagra a criação do Ministério do Turismo (MTur), um grande marco para o turismo brasileiro, organizado com a Secretaria Nacional de Políticas do Turismo (SNPT), a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo (SNPDT) e a Embratur. Esse marco estabeleceu o reconhecimento do turismo no viés econômico e social no país (Araújo, 2007).</p>		<p>2003-2011 (Luiz Inácio Lula da Silva)</p> <p>2011-2016 (Dilma Rousseff)</p>

<p>2020</p>	<p>Os inúmeros avanços foram registrados por meio de documentos referenciais que consolidam o desenvolvimento do turismo e fortalecem a Política de Turismo com base no modelo de gestão descentralizada e orientada para o pensamento estratégico.</p> <p>O primeiro <i>Plano Nacional de Turismo (PNT) – Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007)</i> se constitui em uma política pública em âmbito territorial do Programa de Regionalização do Turismo em 2004 e busca interiorização e segmentação da atividade turística aliada à força das parcerias e à gestão descentralizada (MTur, 2003).</p> <p>A Lei Geral do Turismo (Lei 11.771/2008) foi o primeiro instrumento legal para regular o setor de turismo e, com ela, criou-se o Sistema Nacional de Turismo (STN), editado no segundo mandato do governo, inserindo-se o turismo na qualidade do produto turístico, na competitividade do mercado nacional e internacional e também na promoção do turismo como vetor para a inclusão social – destaque para o <i>Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional</i> (MTur, 2007a).</p> <p>O <i>Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão (2007-2010)</i> substituiu o plano anterior e, em sequência, o <i>Plano Nacional de Turismo (2011-2014)</i> apresentou diagnóstico, cenários e projeções das principais lideranças do turismo e refletiu as perspectivas de desenvolvimento da atividade para a formulação de políticas públicas e para os investimentos privados e a ação empresarial (MTur, 2011b). O <i>Plano Nacional de Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil (2013-2016)</i> manteve as diretrizes da regionalização do turismo e alinhou-se ao Plano Plurianual da União (PPA) de 2012-2015 (MTur, 2013b). A Portaria Ministerial n. 178/2017, de 9 de agosto, aprovou plano de ação para o exercício alinhado ao Plano Plurianual de 2016-2019 e ao Plano Brasil+Turismo¹¹³. Em 2019, o MTur apresenta o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) de 2019-2020, que propõe metas e ações para investimentos em tecnologia da informação para cumprimento de sua missão e para estruturação de sua modernização (MTur, 2019).</p> <p>A Lei n. 14.002, de 22 de maio de 2020, altera a natureza jurídica da Embratur, de autarquia para serviço social autônomo, renomeada como Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo. A criação da agência amplia a possibilidade de estratégias mais agressivas de <i>marketing</i> para as ações de promoção internacional (Lei n. 14.002, 2020).</p>		<p>2016-2019 (Michel Temer)</p> <p>2019-2022 (Jair Bolsonaro)</p>
<p>2021</p>	<p>O Ministério do Turismo lançou o Observatório Nacional de Turismo¹¹⁴, ferramenta de gestão do turismo, com painéis interativos, perfis de consulta por ocupações formais do setor de turismo e perfil socioeconômico das ocupações de turismo no Brasil, dados essenciais para decisões estratégicas em qualquer setor da economia e cruciais para o setor de turismo, para subsidiar as políticas públicas do turismo e para monitorar os resultados do setor nas diversas instâncias de governança.</p>		

Fonte: elaboração própria, com base em Alencar et al. (2012), Araújo (2007), Beni (2006), Carvalho (2009), Cavalcanti (2016), Cooper et al. (2001), Cruz (2000), Endres (2012), Ferraz (1992), Ministério do Turismo (MTur, 2007b, 2011b, 2013a, 2019), Trentin (2014) e atos normativos.

O turismo brasileiro teve sua organização e estruturação em um período entreguerras, sendo que, na Segunda Guerra Mundial, o turismo entrou em estagnação em todo o mundo, em razão dos reflexos das atrocidades ocorridas na Europa. Com o fim desse período devastador, priorizaram-se a internacionaliza-

112 Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/-publicacoes/portarias-intra/portarias-intra-2017/portaria-n-178-de-9-de-agosto-de-2017>. Acesso em: 6 jan. 2022.

113 Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/observatorio>. Acesso em: 6 jan. 2022.

ção da economia ocidental e a adoção do fordismo¹¹⁴, sistema de produção e mercado de consumo de massa globais, incluindo o turismo (Badaró, 2006).

O Estado brasileiro transitou entre os diversos modelos, e cada modelo de governo refletiu transformações no papel do Estado: nos modelos liberal, popular e desenvolvimentista, a administração pública adotou características burocráticas com viés patrimonialista e clientelista; no modelo liberal-democrático-social, foi orientada a nova gestão pública; o modelo neoliberal compreende uma doutrina econômica com direito a que a iniciativa privada explore a maior parte da produção e dos serviços (Inesc, 2018), tendo sido adotado na curta passagem do governo Collor e fortemente no governo do FHC, que materializou a financeirização da economia nacional, impulsionada também pelo processo de globalização. Essa fase iniciou a estabilidade econômica, e as transformações no contexto político influenciaram o desenvolvimento do turismo, favorecendo e estimulando a participação dos diversos atores que compõem o ecossistema turístico na gestão do setor (Endres, 2012). Para Araújo (2007), houve um significativo avanço nas políticas de turismo com a ampliação de argumentação do governo com a iniciativa privada, a academia e a sociedade no contexto do planejamento e da gestão do turismo. A partir de 2003, a participação social foi incorporada como eixo do governo Lula, estratégia para ampliar o diálogo com a sociedade civil e os cidadãos, utilizando os mecanismos de participação social, como conferências e conselhos (MPOG, 2012). Para Ferraz (1992), o contexto histórico das políticas públicas no turismo é definido por diretrizes, normas em consonância com um planejamento ligado integralmente ao desenvolvimento do turismo, equacionado como fonte de renda nacional. Segundo a UNWTO (2019b), política pública e planejamento são conceitos inextricavelmente ligados, e ambos servem a um propósito comum: transformar a ação em realidade, incluindo-a na agenda política nacional.

3.3.3 Planejamento

As abordagens iniciais de planejamento tiveram forte aproximação com modelos de planejamento urbano e regional desenvolvidos no fim século XX (Costa & Albuquerque, 2017). Nos países europeus, na década de 1960, pela primeira vez, houve preocupação com o planejamento do turismo (UNWTO, 2019) e, desde então, o planejamento incorporou a atividade turística à medida que o turismo se ampliou e se expandiu entre as décadas de 1970 e 1990, quando se tornou mais complexo no viés

114 Henry Ford introduziu o conceito-base de produção em massa, isto é, linha contínua, intercambiabilidade de partes e a simplicidade de montagem (Badaró, 2006).

de sua operação, tendo surgido a necessidade de cooperação e colaboração em busca de aprimorar os destinos turísticos e trazer melhor equilíbrio (Costa, 2020).

Na esfera global, o planejamento absorve outros grandes desafios, com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), enquanto, nas esferas nacional e local, os governantes são pressionados a se comprometerem com os objetivos e são avaliados por indicadores quantificáveis, assim como seus parceiros internacionais tornam-se mecanismos políticos, financiadores e de responsabilização (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2015). Para a UNWTO (2019b, p. 4), a inclusão do turismo nos ODS traz uma contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, especificamente nos objetivos 8, 12 e 14:

- **Objetivo 8, meta 8.9:** *“Até 2030, elaborar e implementar políticas de promoção do turismo sustentável que crie empregos e promova a cultura e os produtos locais”;*
- **Objetivo 12, meta 12.b:** *“Desenvolver e implementar ferramentas para monitorar os impactos do desenvolvimento sustentável para o turismo sustentável que crie empregos e promova a cultura e os produtos locais”;* e
- **Objetivo 14, meta 14.7:** *“Até 2030, aumentar os benefícios econômicos para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e países menos desenvolvidos do uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio da gestão sustentável da pesca, aquicultura e turismo”.*

Em um cenário recente, para além dos desafios do milênio, o sistema de organização e planejamento de turismo europeu foi impulsionado para o viés da competitividade sustentável nas agências europeias, e suas tendências emergentes destacaram dois eixos, desenvolvimento e governança, com três elementos-chave cada: o primeiro eixo compõe-se de atores, território e economia, e o segundo eixo, de políticas, métodos e visão, de forma a moldar as orientações de planejamento e de organização do turismo (Costa & Panyik, 2012). Para Carvalho (2000, p. 104), o “êxito do planejamento e da execução das políticas públicas de turismo vai depender, e muito, do seu lugar na hierarquia do Estado”. Destaca-se novamente que o planejamento e a política de turismo são conceitos intrinsecamente ligados, ambos servem a um desafio comum, construir e aprimorar a governança do setor de turismo como mecanismo de alcançar seu propósito final: competitividade e sustentabilidade do destino (UNWTO, 2019b).

Estudos de competitividade servem de parâmetro para avaliar o desempenho de um país, uma região e uma localidade, e o domínio do turismo “passou a ter indicadores de competitividade, e a sua mensuração passou a influenciar políticas públicas no mundo” (Zouain et al., 2020, p. 195). Os indicadores definem quais dados devem ser coletados para monitorar a implementação e a avaliação sobre a obtenção ou não dos resultados esperados (Ipea, 2018), portanto devem ser suficientes para verificação dos fatores-chave estabelecidos. Nesse contexto, cada vez mais, o planejamento turístico precisa de fatores-chave como sustentabilidade e competitividade (UNWTO, 2019c) e também da associação do planejamento físico à inovação social e ao conhecimento, de forma interconectada, cocriando experiências (Brandão, Costa et al., 2018). A colaboração e o envolvimento das partes interessadas na governança e no processo de planejamento são um avanço nesse setor e mostram-se cada vez mais usuais nos países em desenvolvimento (Hall, 2011a).

O planejamento, segundo Pearce et al. (1987), é o processo de determinar a missão, os objetivos principais, as estratégias e políticas que governam a aquisição e alocação de recursos para atingir os objetivos organizacionais. Para Oliveira (2004) e Ruschmann (2001), o planejamento turístico deve maximizar os benefícios socioeconômicos e mitigar os custos, ampliando o bem-estar da comunidade local e expandindo a rentabilidade do setor. Em um contexto amplo, o planejamento ajuda as organizações de qualquer natureza a atingir as metas, os objetivos e a visão declarada por meio de um plano específico, enquanto a política é um princípio orientador, para tomada de decisões claras (UNWTO, 2019).

No sistema brasileiro, a organização e o planejamento do turismo seguem a política pública de desenvolvimento regional (que integra a organização econômica e a organização setorial à organização territorial) e a de descentralização das ações (monitoradas pela governança), pautadas pelos princípios da integração, da participação e da sustentabilidade (Braga, 2021). Em outra perspectiva e de forma complementar, há a competitividade como diagnóstico do destino (Zouain et al., 2020).

O planejamento norteia as ações das esferas pública e privada e, para Kotler (1992), é um processo gerencial de desenvolver e manter uma combinação entre os objetivos e os recursos, as mudanças e as oportunidades de mercado. Independentemente dos modelos de planejamento, Boiteux e Werner (2009) defendem que todos deverão partir de um diagnóstico, prognóstico, objetivos, estratégias, metas e controle. Petrocchi (2001) acrescenta que, para o planejamento e a gestão do turismo, as informações do mercado (nacional e internacional) fornecem aspectos quantitativos e qualitativos da demanda, possibilitando decisões que ve-

nam a melhorar e adequar os serviços e produtos turísticos às características dos consumidores. Para Beni (2006) e Tude (2010), do planejamento decorrem as políticas, as quais são instigadas por particularidades socioculturais e econômicas, pelo sistema político e pelas estruturas do governo e da sociedade civil organizada.

Segundo Ruschmann (2001, p. 69), os propósitos do planejamento turístico, no enfoque do poder público, são:

- a. *definir políticas e processos de implementação de equipamentos e atividades e seus respectivos prazos;prover os incentivos necessários para estimular a implantação de equipamentos e serviços turísticos, tanto para empresas públicas como para privadas;*
- b. *maximizar os benefícios socioeconômicos e minimizar os custos (tanto os de investimentos como os de operação), visando ao bem-estar da comunidade receptora e à rentabilidade dos empreendimentos do setor;*
- c. *minimizar a degradação dos locais e recursos sobre os quais o turismo se estrutura e proteger aqueles que são únicos;*
- d. *capacitar os vários serviços públicos para a atividade turística, a fim de que se organizem e correspondam favoravelmente quando solicitados;*
- e. *garantir a introdução e o cumprimento dos padrões reguladores exigidos da iniciativa privada;*
- f. *garantir que a imagem da destinação se relacione com a proteção ambiental e a qualidade dos serviços presta dos.*

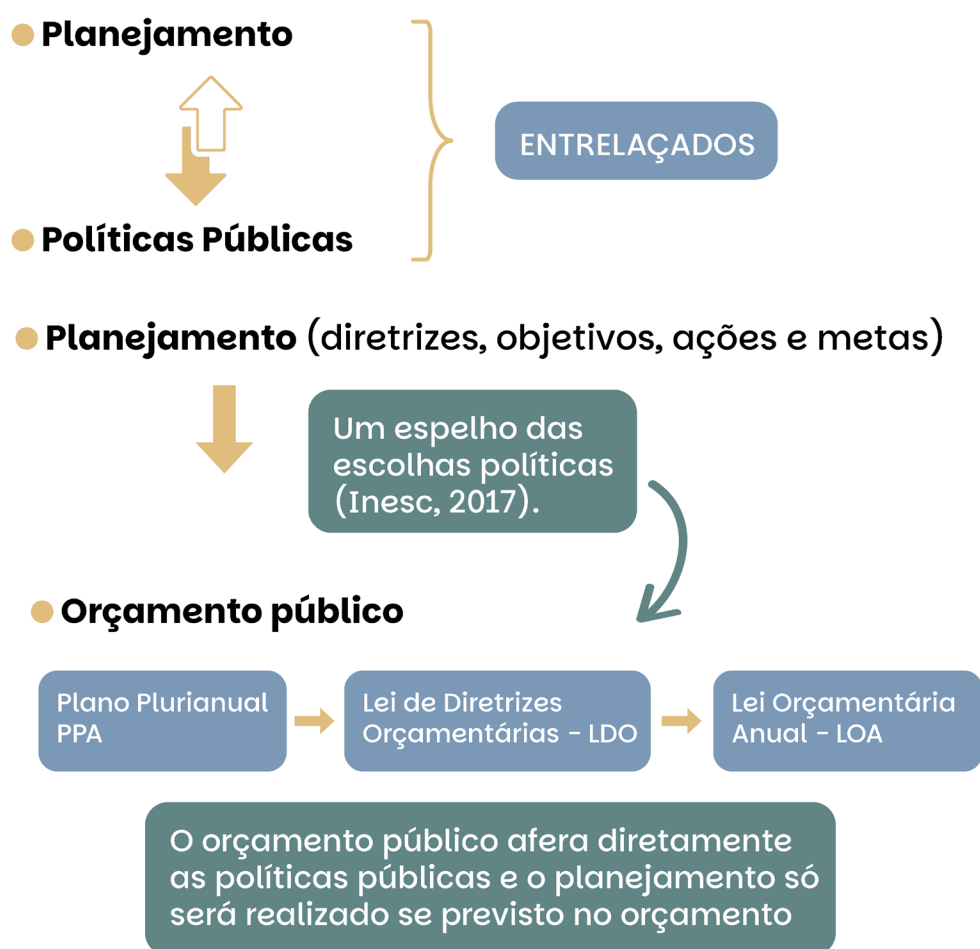
Dada a assunção de compromissos baseados em diretrizes, objetivos, metas, indicadores, orçamentos e resultados almejados e a incumbência de monitorar e fiscalizar o cumprimento destes, surgem os instrumentos de estratégia de médio e longo prazo, a exemplo, os programas plurianuais. Para tanto, há uma metodologia muito conhecida e utilizada internacionalmente, com modelo lógico, de técnica muito simples e fácil compreensão, intuitiva aos gestores privados e públicos, largamente experimentada e aprovada: a matriz SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (Ipea, 2018). Entretanto, essa não é a única ferramenta possível no planejamento, e outros métodos e técnicas podem ser utilizados, sem prejuízo de escolhas.

O turismo estrutura-se com base na sociedade civil organizada (UNWTO, 2019) e depende fortemente do governo e de seu sistema político (Bramwell, 2011), sendo importante o alinhamento ao planejamento governamental. Em linhas gerais, a política pública pode ser descrita como um regimento do que deve ser desenvolvido no planejamento, considerando o local de aplicação (Grimm et al., 2013). A Imagem 19 reitera o conceito entrelaçado de planejamento e políticas públicas. No próximo item, o ciclo do planejamento, o orçamento público e seus recursos serão apresentados com detalhamento.

Os recursos públicos¹¹⁵ são a arrecadação feita pelos governos para investimentos em bens e serviços, com base no planejamento (Inesc, 2017b). Sob uma perspectiva multicêntrica, o planejamento público não é restrito à esfera do governo e pode envolver diversas instâncias de participação que cooperam para uma administração participativa em prol do desenvolvimento local, estadual, regional, federal e macrorregional (MTur, 2011b). Assume-se como prioritário o planejamento estratégico, uma combinação de necessidades e demandas de diversos *stakeholders*, permitindo, simultaneamente, o reconhecimento e a preservação do patrimônio natural e cultural (Santos & Cunha, 2021). A participação é estratégica e pode favorecer a construção de uma democracia efetiva, que represente interesses do conjunto da sociedade e também a universalização de direitos (MPOG, 2012). “Os governos não criam recursos, e sim arrecadam da sociedade e os aplicam em sua políticas públicas” (Ipea, 2018).

115 Tendem a ser capturados por grupos dominantes, ou sua captação ocorre por vezes por meio de corrupção e conflitos de guerra (Inesc, 2017b).

Imagem 19 – Do planejamento decorrem as políticas públicas ou vice-versa



3.3.3.1 Planejamento governamental e orçamento público¹¹⁶ brasileiro

O planejamento estratégico governamental é um instrumento robusto e indispensável para direcionar a tomada de decisões em determinado contexto (político e técnico) e possibilita a adoção de um percurso com menos incertezas, mais organizado, previsto no orçamento, ampliando a possibilidade de obtenção de resultados exitosos (Inesc, 2017a; Ipea, 2018). O orçamento público afeta diretamente as políticas públicas e o planejamento, uma vez que “políticas públicas são realizadas com recursos públicos, ou seja, só será realizada se estiver prevista no orça-

116 É a organização das contas do Estado, isto é, como o Estado irá arrecadar (receita) e como irá gastar (despesa) (Inesc, 2018).

mento, cada ação da política pública deve ser clara e seus recursos são vinculados – aos objetivos, atividades e resultados” (Inesc, 2018, p. 39). A participação dos diferentes atores da sociedade civil nos processos de planejamento, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas se multiplica em todas as esferas de governo brasileiro, assegurada pela Constituição de 1988, e, após mudanças nas formas de interação entre Estado e sociedade, tornou-se sinônimo de exercício da cidadania e de consolidação democrática (Avelino et al., 2017; Lopes, 2004). Porém, mesmo com a expansão da participação social, ainda é pouco efetiva a participação nas instâncias decisórias de governo (Inesc, 2017a). Para Hannah Arendt, cidadania é o direito a ter direitos, e o alcance da igualdade política entre as pessoas reivindica o acesso ao espaço público (Baptistela, 2015).

Ao considerar a vida, a sociedade em um dado território, todos são afetados pelas decisões tomadas pelo alto escalão de governantes (processo decisório) com os múltiplos instrumentos governamentais (plano de governo; planejamento estratégico; ciclo do planejamento com formulação de programas, projetos e ações; orçamento público de receitas e despesas, entre outros) (MPOG, 2012). Quando se faz uso desses instrumentos, trata-se de políticas públicas, na elaboração e execução de ações formuladas em prol de um determinado objetivo que produz resultados para a coletividade (Inesc, 2017a). Ainda que nem toda política pública seja para consumir os direitos humanos, é fundamental estimular o interesse da população e a participação da sociedade civil.

No domínio do planejamento e do orçamento público, o principal instrumento de planejamento previsto na Constituição Federal de 1988, no § 1º do art. 165, é o Plano Plurianual – PPA¹¹⁷, e seus programas e suas ações desdobram-se em subtítulos na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO¹¹⁸ e na Lei Orçamentária Anual – LOA¹¹⁹, dando início a um ciclo de atividades, conforme Quadro 4. Trata-se de meios pelos quais o governo busca atingir os resultados pretendidos pelas políticas públicas para os estados, o Distrito Federal e os municípios (Inesc, 2017a). Essa estrutura, intitulada “máquina do governo”, continua sendo um mecanismo que pode servir para atingir os objetivos socioeconômicos de uma sociedade.

117 O Plano Plurianual é o instrumento que define as estratégias, diretrizes e metas do governo para o quadriênio com programas e ações que pretende desenvolver no período e deve servir de referência para a LDO e a LOA (Inesc, 2017a).

118 A Lei de Diretrizes Orçamentárias complementa o planejamento, bem como os cenários macroeconômico e fiscal que embasam a elaboração da LOA (Inesc, 2017a).

119 A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e despesas para o ano seguinte, distribuídas no orçamento entre programas e ações, de maneira que, obrigatoriamente, todos os gastos de entidades ou órgãos públicos devem constar da LOA, podendo haver alterações, como contingenciamento e acréscimo de crédito (Inesc, 2017a).

Quadro 4 – Ciclo de atividades

	PPA		LDO		LOA	
	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável	Prazos	Responsável
Elaboração	31 de agosto do primeiro ano de mandato	Executivo	15 de abril de todos os anos	Executivo	31 de agosto de todos os anos	Executivo
Discussão/ Votação	Até 22 de dezembro	Legislativo	Até 17 de julho	Legislativo	Até 22 de dezembro	Legislativo
Execução	Durante os 3 últimos anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do executivo	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo
Avaliação e controle	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil	Interno durante a execução. Externo durante a execução	Ministérios Legislativos, Tribunal de Contas e sociedade civil

Fonte: Inesc (2017a, p. 37).

O planejamento da ação governamental tem a obrigatoriedade de avaliar as ações propostas, nos diversos instrumentos de planejamento, quanto ao impacto orçamentário e financeiro, ou seja, visando ao cumprimento das legislações fiscal e orçamentária pertinentes. Esses comandos constitucionais dialogam com autorização e com execução da despesa pública, se dispõe de recursos para o seu financiamento, sem prejudicar o equilíbrio fiscal, e se os requisitos definidos no Plano Plurianual (PPA) apresentam critérios de ação (programas) e decisão, que orientam diretrizes, objetivos, metas a serem implementadas, e estipula na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) devidamente observadas (Ipea, 2018; Brasil, 2012). Nem os instrumentos nem os procedimentos orçamentários devem negar prazos, condições e restrições relacionados ao processo de recursos públicos (Inesc, 2017a). Ao tratar das etapas que compõem esse ciclo de atividades, elas cumprem calendário oficial, são datadas e, embora possam ter alguma flexibilidade na escala estadual e municipal, devem ser cumpridas, sendo importante saber em que momento/etapa é necessário agir e sobre qual poder público (Executivo¹²⁰, Legislativo¹²¹) (Inesc, 2018). Para o Inesc (2017a, p. 32), a “disputa por recursos públicos reflete as desigualdades presentes na sociedade, entre elas a desigualdade de acesso às

120 Elabora as propostas de planejamento orçamentário e, quando aprovadas, executa o orçamento (Inesc, 2018).

121 Discute as propostas de orçamento e propõe emendas que as modificam e também, ao final do processo, pode julgar as contas apresentadas pelos chefes do Executivo para saber o resultado da execução do planejamento (Inesc, 2018).

instâncias de poder”. Apesar de o Judiciário¹²² ser demandado somente quando há irregularidade registrada pelos órgãos de controle interno e externo, ele monitora ações durante a execução (conselhos específicos) (Inesc, 2018).

É notório e complexo o papel da governança e do Estado, e, quando se trata do aporte de investimentos públicos, na maioria das vezes, estes não são fundamentados tecnicamente, mas balizam as decisões governamentais (Zouain et al., 2020) e apesar do turismo ser um fenômeno complexo com aspectos culturais e sociais relevantes, seu papel na economia dos municípios e até do país são cada vez mais significativos. Considerando os aspectos econômicos, e a geração de receitas que impactam na balança de pagamentos nacionais, o Ministério do Turismo (Mtur. O orçamento público é o espelho das escolhas políticas (Inesc, 2018), e o planejamento das contas (receitas e despesas)¹²³ costuma ser de acordo com as prioridades apontadas pela alta governança (Inesc, 2017a). No entanto, são fundamentais a prevenção e o combate a todas as formas de corrupção, quando se trata de recursos públicos, uma vez que ocorrências desse tipo de prática podem ser realidade tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento e acarretam descrédito no país, contribuindo para o aumento da pobreza e trazendo fragilidade nas relações comerciais (MTFC, 2016). O Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, “promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003” (MTFC, 2016, p. 16), uma ação de reforço para combater tais infrações.

No entendimento de Damas e Brambatti (2019, pp. 165-166), um planejamento turístico engloba vários fatores, “desde políticas públicas, de inclusão de moradores e de fatores econômicos, sociais, ambientais e culturais, todos devem estar inseridos integralmente, visando [ao] pleno desenvolvimento” e assegurando maior controle social¹²⁴. Segundo Costa (2020), existe uma forte necessidade de o planejamento turístico ser realizado em estreita relação com o planejamento territorial, sua economia e gestão, bem como de garantir que o turismo se expanda de forma a mitigar os impactos negativos. Isso implica iniciativa de boas práticas entrelaçadas à transdisciplinaridade e à sustentabilidade (Hall, 2011b) e, ainda, associadas às dimensões da competitividade. Sendo assim, é essen-

122 Integra o Sistema de Justiça — Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Não discute, não vota nem aprova o orçamento (Inesc, 2018).

123 Receita é o total de recursos que os governos arrecadam — sendo a maioria arrecadada por meio de impostos e contribuições — e serve para financiar as despesas públicas, isto é, os gastos do governo com infraestrutura, dívidas, salários, pensões e políticas públicas (Inesc, 2017b).

124 Instrumento de participação dos cidadãos de forma ampla, de promoção de transparência, de combate à corrupção e de controle dos gastos públicos (Inesc, 2017b).

cial institucionalizar mecanismos para alinhar os diversos interesses (políticos, sociais e de mercado) e eliminar as assimetrias identificadas nos instrumentos estratégicos de planejamento na gestão pública. “O orçamento público precisa ser pensado a partir da interseccionalidade e pode destinar recursos para setores específicos, entendendo as diferentes necessidades” (Inesc, 2018, p. 47), isto é, o orçamento público deve garantir que as políticas públicas sejam efetivas (Inesc, 2017b). O turismo pode ser visto como um ator importante na integração sistêmica dos diversos elementos em um dado território, materializado no orçamento, espelho das escolhas políticas e técnicas do destino, transbordando práticas positivas na comunidade e no visitante, ou seja, na sociedade.

3.4 Resumo

Este capítulo traz a trilateralidade de interesses, dada a complexidade das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado, elementos indispensáveis para a governação e as políticas públicas.

Neste estudo registram-se o nascedouro da estrutura conceitual das políticas públicas e o alinhamento que serve de base para o conhecimento sobre governança e instância de governança — conselhos, conferências e redes —, somados às políticas de turismo e suas contribuições para a melhoria da qualidade de vida.

Merece destaque o reconhecimento dos elementos de formação do Estado, da gradativa organização, do desenvolvimento social e das suas relações com o mercado, que se mostra complexo no mundo contemporâneo.

Ao investigar as diversas expressões e os vocábulos mais usuais que envolvem o ato ou a forma de governar, observa-se que os termos “gouverner”, “governance”, “governança” e “governação” às vezes são tomados como complementares ou sinônimos. Neste estudo, o termo “governação” foi adotado como ação exclusiva do Estado/governo e o termo “governança”, em referência à ação de integração e participação da sociedade/mercado, com envolvimento híbrido.

Os conselhos e as redes são formas institucionalizadas de instâncias de governança, em formato híbrido, em que se inserem o poder público e a sociedade civil organizada, cujas finalidades incluem a participação nas diferentes esferas do governo, ao lado da formulação, do controle e do aprimoramento das políticas públicas. As teorias balizadoras nesse conhecimento de políticas públicas respaldam-se nos autores Harold Laswell (1936), Herbert Simon (1957/79),

Charles Lindblom (1959/79) e David Easton (1965), entre outras obras e autores referenciados de comunidades epistêmicas.

As políticas públicas de turismo têm na sua origem a sociedade moderna e associam-se a dispositivos como regulação do trabalho, férias remuneradas, aposentadoria, modernização do transporte, da comunicação, da tecnologia, entre outros. Essas políticas são multissetoriais e multi-institucionais, com alta complexidade devido à sua amplitude e ao reflexo em diversos segmentos, com variadas interfaces nas áreas pública e privada.

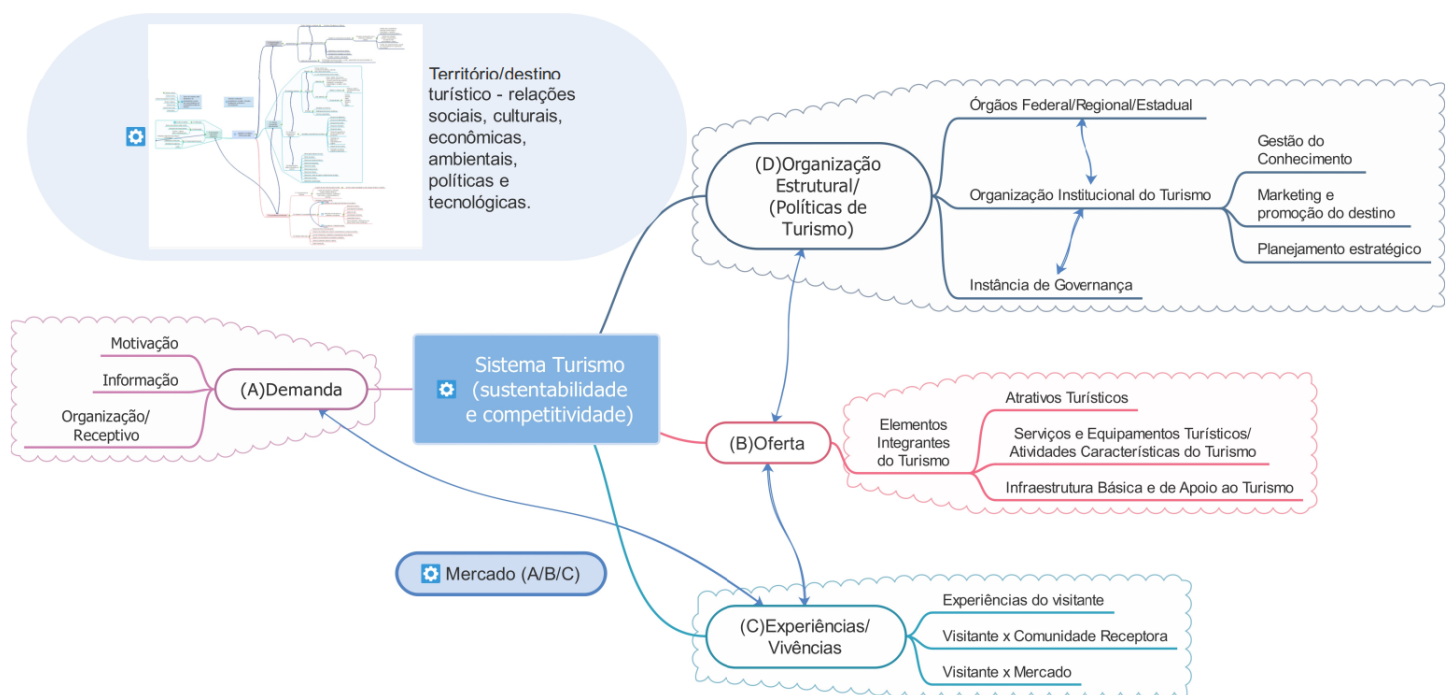
A trajetória deste capítulo evidenciou também a evolução das políticas públicas do turismo no Brasil para estruturação do turismo nacional. A instância nacional de governação compartilhada e de políticas públicas para o turismo é o Ministério do Turismo – MTur e, no âmbito distrital, há a Secretaria de Estado de Turismo do DF – Setur/DF, ambos com sede em Brasília/DF. A governação federal se dá por meio do Conselho Nacional de Turismo – CNTur e, no DF, por meio do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do DF – Condetur/DF.

Por fim, é preciso reiterar que política pública e planejamento são conceitos intrinsecamente ligados, pois todos os processos que envolvem as políticas públicas perpassam pelo domínio do planejamento e devem se articular na perspectiva sistêmica. Quando se trata do planejamento governamental, é imprescindível o domínio do orçamento público.

IV – CONTEXTO, PARTICIPAÇÃO E STAKEHOLDERS NA GOVERNANÇA

Este capítulo tem o propósito de descrever e analisar os resultados encontrados com as lentes dos *stakeholders* da governança do turismo do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF), sob a perspectiva sistêmica do turismo. Dessa forma, esta seção inicial traz a configuração estrutural do sistema do turismo e suas interlocuções.

Figura 4 – Configuração estrutural do sistema do turismo



Fonte: elaboração própria.

Com base na representação dessa configuração (Figura 4) – extrato inicial da Figura 2, capítulo *Turismo: a criação de uma abordagem científica* (imagem reduzida) –, observam-se nessa estrutura os aspectos fundamentais na organização do destino turístico em qualquer território, e é evidenciado o conjunto de elementos sistematizados e inter-relacionados que compõem esse sistema integrado do turismo e suas interfaces com a sustentabilidade e competitividade, estando estes elementos intrinsecamente presentes no planejamento estratégico do destino turístico, os quais serão explorados mais adiante, visando ao detalhamento de suas dimensões no desenvolvimento do turismo.

No primeiro momento, a apresentação dos resultados explora a Figura 4 e aprofunda a discussão do elemento (D) organização estrutural do destino turístico, superestrutura integrada às políticas públicas do turismo, incluindo um olhar mais refinado sobre a instância de governança do turismo e suas realizações ou não na política de turismo, com atenção especial ao planejamento estratégico no âmbito da governação e da governança. Os demais aspectos do sistema estão inter-relacionados ao longo da apresentação dos dados e de sua fundamentação, correlacionados à abordagem em questão. A coleta e a análise dos dados defendidas no método perpassam pela obtenção de dados com a pesquisa quantitativa (Apêndice I) e com a pesquisa qualitativa, a serem incorporados à análise de conteúdo, bem como pelos autores e pelas instituições que respaldam ou não esses resultados.

Os dados serão apresentados por temática e em blocos. Neste capítulo, o foco recairá sobre a governança do turismo: bloco 1 – dados biográficos dos *stakeholders*; e bloco 2 – participação dos *stakeholders* na governança. No próximo capítulo, sobre governança e políticas públicas: bloco 3 – políticas públicas, instrumentos estratégicos; e bloco 4 – vetores e/ou obstáculos na governança e nas políticas de turismo. As seções descreverão os dados de cada bloco e as informações sistematizadas por meio do inquérito, expostos em gráficos, tabelas, figuras e números individualizados, seguidos de explicações, de modo a oferecer informações para o processo decisório na governança e nas políticas públicas de turismo com atenção particular ao planejamento estratégico na governação e na governança, no domínio do turismo no âmbito de Brasília/DF. A última temática a ser apresentada trata das dimensões da competitividade no destino turístico Brasília/DF (bloco 5 – dimensões da competitividade como diretrizes para o planejamento público-privado).

4.1 Contextualização da governança do turismo

A investigação busca conhecer, sob a lente dos *stakeholders*¹²⁵, o perfil da governança, isto é, conselheiros, conselheiras e técnicos do conselho de turismo. Os dados biográficos quanto a gênero, cor ou raça, idade e escolaridade têm o propósito de formar um espelho social dessa instância de governança, o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF), vinculado ao órgão oficial de turismo, tendo participado deste estudo 45 *stakeholders*.

4.1.1 Distribuição dos *stakeholders* segundo o gênero

Entre os *stakeholders* respondentes, 62,22% são do sexo masculino e 37,78%, do sexo feminino. Ao comparar esses dados com os do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), nota-se que neste a participação masculina é ainda mais elevada, com 81% (Pereira et al., 2013), sendo a participação das mulheres mais expressiva no Condetur/DF (Bittencourt, 2022). A expressiva predominância do gênero masculino na maioria das cadeiras no conselho sugere uma maior desigualdade entre os gêneros, que fica evidente no cenário nacional, tendo em vista que só 8,6% dos assentos em conselhos no Brasil são preenchidos por mulheres (Deloitte, 2018), portanto empoderar as mulheres pode contribuir para elevar essa participação. Braga (2021) afirma que a pluralidade dos participantes nos conselhos pode repercutir de forma positiva nos resultados socioeconômicos, nas diversas escalas, local, regional e nacional, e pode reforçar as multiplicidades de espaços e a variedade de relacionamentos.

125 São entendidos também como partes interessadas, agentes, atores (Bittencourt, 2022).

4.1.2 Distribuição dos stakeholders segundo a cor/raça

Em relação à distribuição de cor/raça, demonstrada na Tabela 2, os *stakeholders* do conselho se declararam, na sua maioria, de cor branca 68,89% e, em segundo, de cor parda 15,56%, tendo sido pouco expressiva a participação de conselheiros(as) de cor preta 126 (8,89%) e amarela (pessoa que se declara de origem oriental) (4,44%), sendo que 2,22% não responderam. Existe uma predominância, tanto no Condetur/DF como no CNTur, de homens e mulheres que declararam cor branca e parda. Para o IBGE (“Estatísticas de Gênero – Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil”, n.d.), o quesito cor/raça no Brasil em relação aos cargos gerenciais ocupados entre homens 62,6% e mulheres 37,4%, em 2019, apresenta a desigualdade entre mulheres brancas e homens brancos, deixando claro que esta era maior para as mulheres pretas ou pardas em relação aos homens.

A combinação das variáveis sexo e cor/raça evidencia ainda mais a pouca atenção dada às mulheres nos fóruns de decisão. Apesar de, em pleno século XXI, ainda ser complexa essa posição, algumas dessas variáveis no turismo, inferidas pela UNWTO (2021), estão sendo mitigadas, pois a força de trabalho das mulheres no turismo representa 54% no mundo no ano de 2019 e gradativamente tem se fortalecido a participação dessas mulheres em lideranças e o seu empoderamento.

Tabela 2 – Stakeholders segundo a cor ou raça

Resposta	Contagem	Percentual bruto
Branca (A1)	31	68.89%
Preta (A2)	4	8.89%
Amarela (A3)	2	4.44%
Parda (A4)	7	15.56%
Indígena (A5)	0	0.00%
Não sei (A6)	0	0.00%
Não responde (A7)	1	2.22%
Sem resposta	0	0.00%
Total (bruto)	45	100.00%

Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792.

126 Terminologias utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

4.1.3 Distribuição dos stakeholders segundo a idade

Outro dado que nos ajuda a perceber a maturidade da governança no conselho é a distribuição dos *stakeholders* segundo a idade: sendo a idade mínima 32 anos e a máxima 75 anos, a média obtida é de 56,31 anos de idade; já no CNTur, a idade mínima dos participantes varia de 21 a 30 anos, e a máxima está acima de 60 anos – ambas as distribuições têm proximidade de enquadramento com Alencar et al. (2012). A média de idade dos *stakeholders* pode facilitar a compreensão sobre o comportamento desse grupo. A depender da idade e do gênero, é possível haver diferentes experiências, percepções e relações de poder, capazes também de influenciar questões como estabilidade financeira e tempo livre (Tadini et al., 2010), fatores que podem contribuir para o interesse em participar de fóruns de decisão.

4.1.4 Distribuição dos stakeholders segundo o nível de escolaridade

Quanto à escolaridade, a Tabela 3 revela que mais de 91,11% dos *stakeholders* concluíram uma graduação, dos quais 22,22% são mestres e 4,44% são doutores, um nível de alta performance. O item “outros” (6,67%) representa a participação de *stakeholders* em curso na formação de doutorado e pós-doutorado, o que amplia a perspectiva de conhecimento especializado, ainda que 8,89% dos participantes tenha pouca formação (apenas ensino médio). O conhecimento explícito, defendido por Brandão (2014) e por Marconi e Lakatos (2003), favorece as trocas, transferências e contribuições com base nesses conhecimentos formais e propicia ambientes colaborativos. Como parâmetro, o nível de escolaridade presente nesse conselho está muito acima da média de formação nacional divulgada pelo IBGE em 2014 – 42,5% da população de 25 anos ou mais de idade com escolaridade de ensino médio (IBGE, “Brasil em Síntese – Educação”, n.d.). Em 2021, artigo sobre as experiências de mulheres no Condetur/DF, com 35% das participantes, confirmou a influência dessa alta qualificação, com lideranças investidas de poder e atuantes no processo de tomada de decisões, e o perfil dessas mulheres destaca uma formação expressiva e de alta performance, com especialização, mestrado e doutorado (Bittencourt, 2022). Dados do IBGE, em 2019, apontavam que mulheres tinham mais acesso à educação formal que os homens (29,7% daquelas em contraste com 21,5% destes), e esses dados se alargam anualmente (IBGE, “Estatísticas de Gênero – Indicadores Sociais das Mulhe-

res no Brasil”, 2021). Com a melhora dos indicadores sociais das mulheres, ainda que o indicador escolaridade não seja suficiente, pode estimular uma situação de igualdade com os homens e ainda reforçar o aumento gradual da inserção das mulheres em fóruns de decisão, bem como seu empoderamento, de maneira a evidenciar trocas do conhecimento tácito, constituído de modo organizacional, social e informal (Gibbons, 1994). As educações formal e informal, agregadas, têm um papel preponderante na sustentabilidade e na competitividade do destino turístico.

Tabela 3 – Nível de escolaridade

Resposta	Contagem	Percentual bruto
Ensino fundamental completo ou equivalente (A1)	0	0.00%
Ensino médio completo ou equivalente (A2)	4	8.89%
Superior completo (A3)	12	26.67%
Especialização completa (A4)	19	42.22%
Mestrado completo (A5)	5	11.11%
Doutorado completo (A6)	2	4.44%
Não sei (A7)	0	0.00%
Não responde (A8)	0	6.67%
Outros	3	0.00%
Sem resposta	0	6.67%
Total (bruto)	45	100.00%

Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792.

Esse conjunto de dados da pesquisa demonstra o perfil dos *stakeholders* do Condetur/DF, ou seja, da governança, e o extrato desse resultado dos insumos biográficos dos participantes é apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Perfil da governança do Condetur/DF

Gênero	62,22% do sexo masculino e 37,78% sexo feminino.
Cor/raça	68,89% da cor branca, 15,56% da cor parda, 8,89% da cor preta e 4,44% da cor amarela.
Idade	Idade mínima de 32 anos, máxima de 75 anos e média de 56,31 anos.
Escolaridade	91,11% com graduação, dos quais 22,22% são mestres e 11,11% são doutores ou doutorandos.

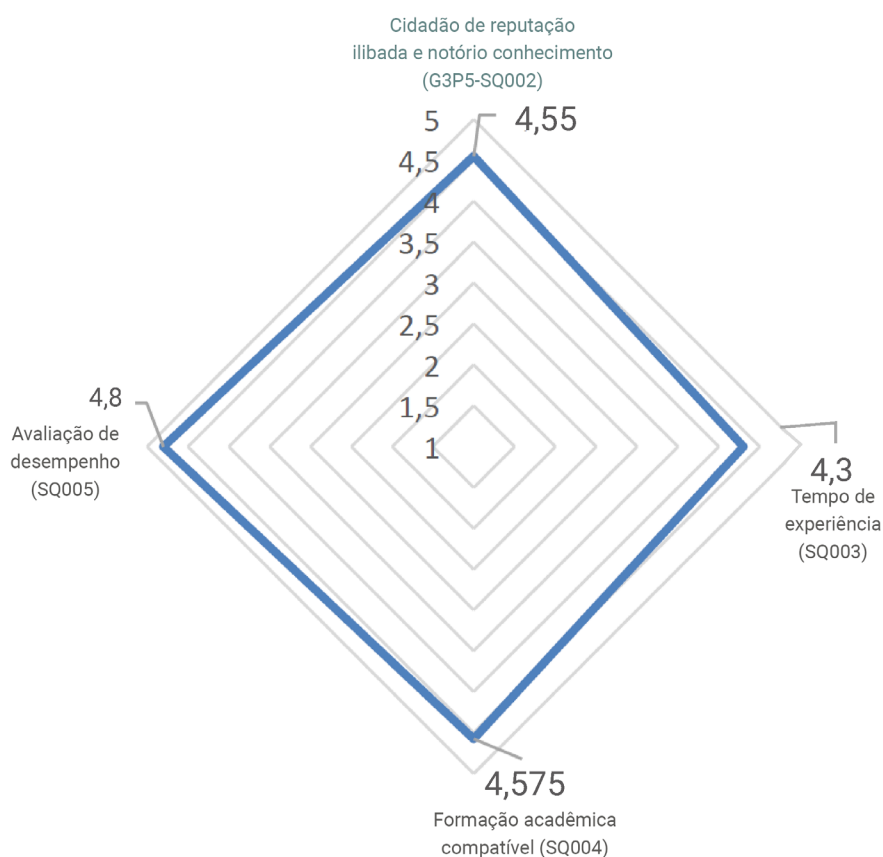
Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792.

Esses dados biográficos espelham o perfil social dos *stakeholders*, facilitam a leitura coletiva desses participantes no conselho, favorecem uma ampla visão da governança e contribuem para o entendimento quanto à concordância ou não em relação aos requisitos de boas práticas no âmbito da governação ou da governança.

4.1.5 Requisitos de boas práticas

Os requisitos de boas práticas podem melhorar a realização de tarefas e a confiabilidade de resultados no contexto do conselho de turismo, além de enriquecerem a sustentação e o desempenho do desenvolvimento do turismo no destino, bem como reforçarem as qualidades da governança. Observe-se o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Requisitos para boas práticas de governança



Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792, com média ponderada no Excel e demonstração do gráfico.

A representação gráfica desses requisitos de boas práticas compõe-se de duas vias: a primeira utiliza o grau de concordância, com base na escala Likert de 1 a 5, sendo 1 “discordo totalmente” e 5 “concordo totalmente”; e a outra utiliza média ponderada. O requisito “Avaliação de desempenho” obteve a maior média (4,8), o que, apesar de indicar um grau de concordância parcial, pode ser interpretado como concordância total devido à proximidade com a média 5. Essa média sobressai e chama a atenção e o interesse dos *stakeholders* quanto à participação, ao desempenho, à eficácia, ao *know-how* da governança, e essa ferramenta de avaliação permite identificar e analisar o potencial das partes interessadas para melhores práticas de gestão, reforçando alguns dos aspectos conceituais defendidos no referencial teórico, em conformidade com os autores Gipert e Calvé (2020), Ruhanen et al. (2010) e também com a Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.

O mencionado dispositivo legal, no capítulo II, na seção III, referencia como incisos do art. 17 os requisitos para melhores práticas de gestão na administração pública e nos conselhos: I – ter experiência profissional mínima; II – ter formação acadêmica compatível com a função; III – não se enquadrar nas hipóteses de inelegibilidade (Lei n. 13.303, 2016). Tais requisitos estão em conformidade com os requisitos de boas práticas evidenciados pelos *stakeholders*.

A média apontada no gráfico para “Formação acadêmica compatível” (4,57) revela uma concordância parcial, isto é, um conhecimento explícito no domínio do turismo e/ou relacionado às múltiplas áreas de conexões com o turismo, evidência reconhecida no subitem “nível de escolaridade” e no detalhamento da área de formação dos entrevistados. A multiplicidade de áreas de formação dos *stakeholders* favorece os diálogos, as negociações, as tomadas de decisões e pode influenciar amplos domínios, levando à construção do conhecimento integrado e instigando o bem comum, defesas compartilhadas por Souza (2006), Marconi e Lakatos (2003) e Teixeira (2002). No entanto, o inverso também pode acontecer, e a entrevistada (E-C) traz um exemplo:

Se você pegar um biólogo, com um cara que é da pedagogia, com alguém que é do turismo, com alguém que é da economia, cada um vai ver só numa direção. [...] é muito cômodo para nós ficarmos só na nossa área de conforto. [...] é isso aqui que eu conheço, eu não vou para outro lugar, porque eu não vou demonstrar a minha ignorância.

Outra média muito próxima da anterior refere-se ao requisito “Cidadão de reputação ilibada e notório conhecimento” (4,55), que revela, sob o olhar dos *stake-*

holders, a necessidade de enxergar a qualidade de pessoa íntegra, representante e representado na governança (Avritzer, 2007) e de afastar-se de qualquer nível de desconfiança de práticas ilícitas, visando à qualidade do conselho. Quando o conhecimento explícito e o conhecimento tácito se integram nesse ambiente de participação, aparecem as trocas compartilhadas e as vivências diferenciadas, conforme teoria defendida por Avritzer (2007) e Marconi e Lakatos (2003).

A última média do gráfico a ser analisada corresponde ao requisito “tempo de experiência (acima de 5 anos)” (4,3) e representa concordância parcial, sob a leitura dos *stakeholders*. Esse tópico pode ter tido uma menor atenção, devido ao fato de já ser uma realidade no conselho, evidenciada no quadro de entrevistas.

Na maioria quase absoluta, esses requisitos foram avaliados em um grau de concordância parcial, com média 4 (mais alta ou mais baixa) e variações muito próximas. O que chamou mais atenção foi a sinalização de interesses, as concordâncias e nenhuma discordância quanto à necessidade de buscar melhores práticas de governança e à possibilidade de elevar o nível de confiança na governança do turismo.

4.2 Participação dos *stakeholders* na governança

Neste bloco 2, serão apresentados: a situação ou condição de participação no conselho; o setor de representação e o período governamental; o tempo ou prazo de atuação/gestão; e o sentimento em relação ao conselho. Esse conjunto de informações caracteriza o envolvimento e a participação dos *stakeholders* no conselho de turismo.

É fundamental compreender que os conselhos só ganharam força no Brasil no final da década de 90, quando se abriram novas frentes e instâncias de governança, em especial os conselhos de políticas públicas, que passam a ter uma relação de voz e responsabilidade, elementos defendidos no turismo conforme estudo de Detotto et al. (2021). Avritzer (2007) defende que os conselheiros e as conselheiras exercem dupla função, a de apresentar e a de representar, e sob suas lentes podem identificar demandas que beneficiem a sociedade e o mercado. A entrevistada (E-B) traz outras contribuições:

Enxergo o processo de governança como fundamental [...]. A partir de uma governança que nós podemos ter essa estruturação [...]. Conselho de turismo, então ele entra, ele aparece, ele surge como elemento para compor, para ser, então, instância de governança regulamentada, com regulamento, com normativas, com reuniões exteriores. [...] Ele surge a partir de uma demanda e um entendimento do mercado, dos stakeholders, da instância e do papel que eles têm no processo de tomada de decisão, no processo de elaboração, execução, supervisão das políticas públicas.

Os *stakeholders* têm contribuições, vivências, visões particulares de mundo, formações distintas e experiências específicas, em um ambiente colaborativo e propenso à inovação. Nesse contexto, tamanha diversidade favorece as interpretações nas diferentes frentes decisórias, imprescindíveis para a compreensão do contexto do turismo e dos desafios do planejamento, conforme teoria defendida por Brandão, Costa et al. (2018) e Hall (2011b).

4.2.1 Situação/condição de participação dos stakeholders

A Tabela 4 demonstra a distribuição percentual dos *stakeholders* por situação ou condição de participação no conselho: 62,22% são membros titulares, 20% são membros suplentes e 17,78% estão na categoria “outros” (suplente eventual do secretário, secretaria executiva e convidados conferencistas). A expressiva participação do membro titular do conselho pode refletir de forma positiva o interesse e a importância deste. As participações compreendidas em “outros” também têm um peso significativo no conselho, principalmente as intervenções técnicas da secretaria executiva e dos especialistas conferencistas na discussão de temas complexos nesses espaços de participação.

A entrevistada (E-C) sinaliza que, em períodos distintos (2010, 2011-2014), esteve no Condetur/DF: “algumas vezes como palestrante e como convidada” e “como suplente”. Temas com abordagem complexa ou nova demandavam a participação de convidados para explanação do assunto, como, por exemplo, “a prevenção e a exploração sexual de crianças e adolescentes no turismo” e o “observatório do turismo”, sendo ambos os temas integrantes da política de turismo na esfera nacional.

Tabela 4 – Situação de participação no conselho

Resposta	Contagem	Percentual bruto
Membro titular do Conselho (A1)	28	62.22%
Membro suplente do Conselho (A2)	9	20.00%
Outros	8	17.78%
Sem resposta	0	0.00%
Total (bruto)	45	100.00%

Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792.

Outro importante apontamento trata da participação, liderança ou não do presidente do conselho. Nessa perspectiva, a entrevistada (E-B) observa:

em dois momentos bem diferentes, duas gestões governamentais [2011-2014; 2015-2018] bem diferentes, duas posições muito diferentes [secretaria executiva e coordenação do monitoramento] sobre o papel do conselho, o papel do secretário do conselho [secretário do órgão oficial de turismo] e a importância que se dá às demandas do conselho, foram dois conselhos muito diferentes, todos eles Condetur/DF, todos eles com quase as mesmas instâncias [representação institucionais], com quase os mesmos conselheiros, mas com duas atuações muito diferentes.

Tais atuações serão expostas mais à frente, nos resultados de gestão de cada período, por refletirem na condução, agilidade e integração dos diferentes atores, bem como em respostas para o Estado, o mercado e a sociedade.

4.2.2 Setor de representação dos stakeholders

No Condetur/DF, a representação chega a 64 *stakeholders*, sendo 42 membros da sociedade civil e 22 do poder público e técnicos (Setur/DF, 2013), entre os quais 45 foram inquiridos, conforme Tabela 5. Quanto ao setor de representação ao qual pertencem, prevalece maior representatividade do setor privado, com 55,56%, isto é, sociedade civil organizada, enquanto 42,22% pertencem ao

setor público, órgãos da administração direta do governo, e um não respondeu (2,22%). A contagem de 37 comentários, não obrigatórios, dos *stakeholders* é inerente às instituições representadas no conselho, categorizadas como: federação, sindicatos, universidade, institutos de ensino e pesquisa, cooperativas e câmaras, associações, fórum e as secretarias de estado. Na organização pública, os inquiridos representavam as secretarias de Turismo, esporte e lazer; Urbano e habitação; Cultura; Planejamento e orçamento; e Economia. Já o enquadramento da organização do setor privado vinculou-se às seguintes áreas: restaurantes e bares, receptivo, agências de viagens e turismo, educação, eventos e convenções, hospedagem e o *convention bureau*. No CNTur, essa representação dos membros do conselho totaliza 70% da sociedade civil e 30% do poder público (Alencar et al., 2012). Em 1967, a organização do Conselho Nacional de Turismo era inversa: o setor privado representava 33% e o setor público representava 67%, conforme Cavalcanti (2016). Com o avançar da compreensão do desenvolvimento do turismo, da participação do Estado e do mercado e da inserção da comunidade, novas leituras foram estabelecidas: o mercado se consolida como a base e a engrenagem do turismo, o Estado revela-se o pilar (organização estrutural), e, por sua vez, os residentes e a comunidade cocriam as experiências, por meio da hospitalidade no destino turístico – leitura esta alinhada às reflexões defendidas pela UNWTO (2019a). Essa trilateralidade pode demandar das partes envolvidas interesses e participações diferenciadas e também complementares.

Tabela 5 – Representação no conselho

Resposta	Contagem	Percentual bruto
Setor Público. Qual? (A2)	19	42.22%
Setor Privado. Qual? (A3)	25	55.56%
Comentários	37	82.22%
Sem resposta	1	2.22%
Total(bruto)	82	100.00%

Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792.

4.2.3 Stakeholders segundo o período e o tempo governamental

A participação institucional dos *stakeholders* no conselho de turismo quanto ao período governamental foi expressa no Gráfico 2, obedecendo à sequência das respostas. O período 2007-2010 registrou menos respondentes (17,78%), o que pode evidenciar limitação quanto ao intervalo de 12 anos (acesso e/ou distanciamento do conselho e rupturas), já que, para 2011-2014, houve 57,78% e, para 2015-2018, houve 48,89%. O período 2019-2022 foi desconsiderado da análise, uma vez que não integrou o objeto de estudo, por se tratar de um período em curso, de cujo governo ainda não se têm os resultados. Com base na contagem numérica, totalizando 78, é possível inferir uma reincidência e sequência de participação dos *stakeholders* no conselho em vários períodos governamentais, havendo uma flutuação de 33 pessoas na contagem.

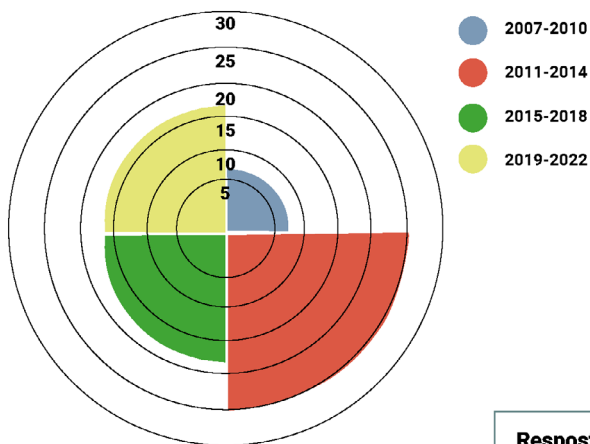
A entrevistada (E-D) reforça essa reflexão e traz um pouco de sua experiência flutuante de participação no conselho de turismo:

2007-2010 eu estive na Brasiliatur e era presidente da ABBTur [entidade de classe], [...] gestora pública, como presidente de entidade [titular no Condetur/DF]. [...] quando eu saí da Brasiliatur, eu fui pro mercado privado, [...] eu participava como ouvinte. [...] Em 2015, entro então na gestão do Rollemberg [governador do período 2015-2018] como subsecretária de produtos [Secretaria de Turismo], e aí o Condetur estava na minha subsecretaria. [...] presidi o Condetur do início de 2017 e final de 2018. Secretaria Adjunta de Turismo.

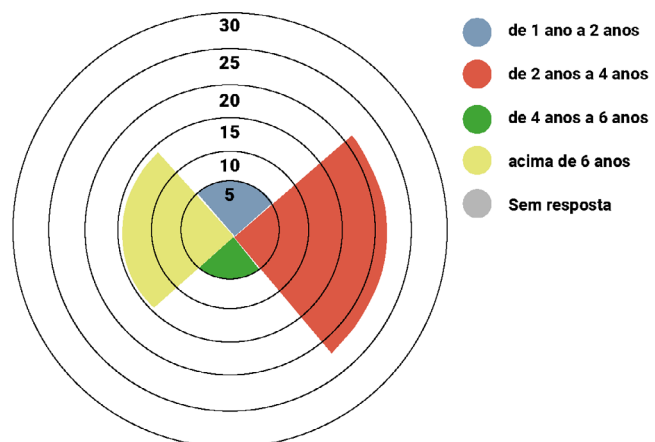
O Gráfico 3 apresenta a participação dos *stakeholders* quanto ao prazo/tempo no conselho. O período de 1 ano a 2 anos na governança reuniu 11,11%; o de 2 anos a 4 anos, 46,67%; o de 4 anos a 6 anos, 11,11% ; e acima de 6 anos agrupou 31,11% de gestão. Tais dados reforçam o argumento do Gráfico 2: correspondendo cada período governamental a quatro anos de gestão, as duas últimas respostas, de 4 a 6 anos e acima de 6 anos, configuram a mesma representação e participação institucional dos *stakeholders*, minimamente em dois governos de forma sequencial. Isso implica que os participantes podem garantir ou não a continuidade de ações e defesas de pautas relevantes para o desenvolvimento do turismo, como, por exemplo, a garantia do cumprimento da Política de Turismo do Distrito Federal.

Gráfico 2 e 3 – Stakeholders segundo o período governamental e segundo o prazo/tempo no conselho

Resposta	Contagem	Percentual bruto
2007 - 2010 (SQ002)	8	17.78%
2011 - 2014 (SQ003)	26	57.78%
2015 - 2018 (SQ004)	22	48.89%
2019 - 2022 (SQ005)	22	48.89%
Total(bruto)	78	100.00%



Resposta	Contagem	Percentual bruto
de 1 ano a 2 anos (A2)	5	11.11%
de 2 anos a 4 anos (A3)	21	46.67%
de 4 anos a 6 anos (A4)	5	11.11%
acima de 6 anos (A5)	14	31.11%
Sem resposta	0	0.00%
Total(bruto)	45	100.00%



Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792.

4.2.3.1 Contexto da governação na pasta de turismo

O contexto histórico, econômico e político influencia as questões do desenvolvimento de um território e reflete fortemente no domínio do turismo, e este subtópico apresenta elementos complementares capazes de ampliar a análise. Registros da governação, documentos oficiais, em especial os *Relatórios de Atividades/Gestão* do Governo do Distrito Federal, expressam as tomadas de decisões de todas as pastas do governo distrital, o que inclui o turismo. Segue abaixo o Quadro 6, organizado por período governamental, governantes, órgão oficial de turismo, orçamento e outros (registros relevantes).

Ao avaliar o cenário de cada período governamental, os governantes, o órgão oficial e o orçamento da pasta, ficam evidentes atos de corrupções, interrupções e reestruturações do governo e do órgão oficial de turismo, o que revela um contexto de inquietudes, turbulências e incertezas, refletidas em discontinuidades, e resvala em decisões frente às questões estruturais, organizacionais e estratégicas da pasta de turismo, de modo a impactar negativamente a governança do setor, na articulação dos setores governamental, empresarial, da sociedade civil organizada, entre outros indiretamente. A entrevistada (E-B) reforça esse olhar: “o maior erro que tem no Brasil, e não só na pasta do turismo, é o país como o todo, é a gestão, é a cultura organizacional do Brasil, é de que uma gestão, ela não dá continuidade àquilo que o outro começou, não interessa se foi bom ou se foi ruim”. A leitura do entrevistado (E-E) reforça esse contexto:

nós estamos em um processo de vulnerabilidade sobre olhar político, e eu não estou falando do governo atual, eu estou falando de uma questão histórica do nosso país, de vulnerabilidade, de situação de condução, de questão de gestão. [...] [Com base nessas percepções] fica uma fragilidade sobre o olhar político em relação à própria cidade [capital do país] e com tudo isso que se pauta essa cidade.

Quadro 6 – Posição do turismo (órgão oficial) no contexto do período governamental

Período governamental	Governantes do DF	Órgão oficial	Orçamento	OBSERVAÇÃO
2007-2010 ¹²⁸	*José Arruda	Empresa Brasiliense de Turismo – Brasiliatur	Acima de 100 milhões em reais	*Afastado por esquema de corrupção. Brasiliatur, criada em 2007 com amplos recursos e com certa autonomia, tinha a função social de garantir o fomento à indústria do turismo no Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo. A empresa foi extinta em 2010.
(2010-2010)	**Paulo Octávio			**Renuncia o cargo de governador.
(2010-2010)	Wilson Lima (interino)	Secretaria de Estado de Turismo (Setur/DF)	Recurso limitado ao funcionamento da máquina pública	Corte na máquina administrativa do GDF, no orçamento e na estrutura.
(2010-2011)	Rogério Rosso (eleito pela Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF)			
2011-2014	Agnelo Queiroz	Secretaria de Estado de Turismo (Setur/DF)	Recurso assegurado no Projeto de Lei Orçamentária – PLO/Programa Turismo 6230	Turismo priorizado no plano de governo: eixo “Desenvolvimento econômico”, objetivo estratégico 4 – “Fomentar a atividade turística com foco no desenvolvimento socioeconômico”.
2015-2018	Rodrigo Rollemberg	Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal	Recurso priorizado para a pasta de esporte e reduzido na pasta turismo.	Turismo priorizado no plano de governo, eixo estratégico “Cidade”, temática “Desenvolvimento com sustentabilidade”.

Fonte: *Relatório de Atividades* do Governo do Distrito Federal (GDF, 2010, 2014, 2018).

127 Em 2010, ano da dissolução da Brasiliatur*, sua liquidação transitou por mais de quatro anos, porque as contas não fechavam, havia convênios em débitos, projetos pagos e não executados, convênios frágeis, entre outros, processo sob avaliação dos órgãos de controle. No mesmo ato normativo de extinção da empresa, instituiu-se a Secretaria de Estado de Turismo (Setur/DF) (GDF, 2010, p. 440).

Essa evidência pode atribuir ao fato de Brasília ser capital do Brasil e sede dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário o surgimento de interpretações adversas e equivocadas, sendo imputados à cidade adjetivos pejorativos, como cidade de corruptos, cidade de marajás, cidade sem calor humano, entre outros, e muito pouca atenção é dada à origem dos governantes eleitos. A entrevistada (E-B) argumenta:

Brasília sofre duas vezes. [...] por ser onde acontece o jogo político... não só com a crise e com a instabilidade local, com o próprio governo distrital, com as próprias transições distritais, nós ainda somos muito impactados com o que são as transições, as mudanças e o jogo político federal... por exemplo, altera o Ministério do Turismo.

Com a imagem imprecisa muitas vezes atribuída à cidade de forma inexata, Brasília se depara com estereótipos que podem impactar, de forma negativa ou positiva, a imagem e a marca desse destino turístico. A fala da entrevistada (E-B) reforça: “No momento em que nós temos uma guerra política, no momento que nós temos manifestações, no momento que nós temos depredações, todas, a cidade, a capital sofre muito, denigre muito a sua imagem”, e o que pode contribuir para romper essas barreiras é reforçar a participação da comunidade no processo de planejamento e promoção da cidade, como destino turístico.

Entre tantos aspectos, registros recentes, atos indevidos, cometidos por governantes federais e distritais, contribuem para uma imagem negativa e reforçam a cultura da corrupção e dos estereótipos.

Ações do governo brasileiro vêm sendo ampliadas, como a cooperação e a integração de atos para a prevenção e o combate à corrupção, com medidas anticorrupção, convenções e compromissos internacionais e nacionais, que podem influenciar possíveis mudanças (Kar, 2014; MTFC, 2016). Por exemplo, na escala nacional, estimula-se cada vez mais a implementação de instâncias de governança – conselhos, conferências, redes e outros mais –, instrumentos normativos, em especial a publicação da Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, com claras ações anticorrupção. Segundo Netto Panosso e Trigo (2009), outro forte elemento que corroborou e corrobora a ampliação da corrupção é a força da globalização. A fala do entrevistado (E-E) reafirma a gravidade do assunto:

a cada quatro anos zera tudo, e começa tudo de novo. [...] Vou dar um exemplo, eu participei como integrante do Condetur/DF sobre o assunto marca Brasília, [priorizado na ocasião (2015-2018)], [...] foi valorizado na

época, depois mudou tudo, mudou o governo. [...] quero dizer, a cada período de tempo muda-se o foco e isso afeta inclusive questões que são implementadas ou são tocadas pela iniciativa privada, pela área não pública.

A fala da entrevistada (E-C) ratifica esse olhar:

quando a gente fala de política no Brasil, a cada quatro anos a gente muda, então, muitas vezes, você vem em um projeto interessante, muda o governo e muda o olhar, [ou] começa de novo, com outro nome, começa de novo com uma outra intenção, [e muitas vezes] voltar e recomeçar. [...] às vezes a gente sente uma descontinuidade de programas que deram certo”.

True et al. (2007, pp. 155-156) afirmam que, muitas vezes, “entender o contexto político implica em perceber as condições de estabilidade e simultaneamente as condições da mudança. [...] o mesmo sistema gera mudanças pequenas e graduais e as grandes rupturas”.

O período de 2007-2010 espelha um grave cenário de corrupção no governo do Distrito Federal e na empresa pública de turismo (Brasiliatur), dissolvida por questões de corrupção evidenciadas pelos órgãos de controle interno e externo. O MTur constatou que “não há funcionários concursados na Brasiliatur e não existe modelo de planejamento formal para o setor turístico”, entre outros aspectos que evidenciam uma gestão não idônea. Nessa ocasião, “a instância de governança local representada pelo Condetur/DF, encontrava-se inativa” (MTur, 2009, p. 13). Portanto, os registros dos anos de 2007, 2008 e 2009 foram desconsiderados na análise, permanecendo sob a lente o ano de 2010, quando foi restituída a Secretaria de Estado de Turismo (Setur/DF), apoiada pelo Grupo Gestor, e foi reativado o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF), objeto de estudo.

Cabe ainda considerar, conforme o Quadro 6, que, no intervalo de 12 anos, o órgão oficial de turismo de Brasília passou por diversas alterações, na maioria das vezes estruturais, e outras redefinições no processo de funcionamento que modificam questões administrativas, de pessoal e de propósito em alguns momentos. O entrevistado (E-F) traz um olhar crítico que espelha situações experienciadas na administração direta do turismo: “se torna secretário, tem que estar sempre focado, ele tá lá pra atender alguma missão que, se não for a dele, é do governador ou de algum padrinho político maior e tá focado em fazer política, não necessariamente em fazer o transformar a cidade”, de maneira que todo o esforço da governança se perde.

Quando o governo altera a posição do órgão de turismo, isso afeta diretamente o orçamento da pasta e pode reduzir a importância do setor no contexto do de-

envolvimento socioeconômico local. Além disso, quando se trata de distorção de propósito da pasta, fragilizam-se as relações de poder e compartilhamento de decisões na instância de governança. No último período governamental em estudo, foi declarada a prioridade do setor de turismo no plano de governo, mas, sob as lentes das tomadas de decisão realizadas na pasta de turismo, alterou-se a posição do turismo no governo e evidenciaram-se outras prioridades. A entrevistada (E-D) afirma: “é muito perigoso, porque a política pública, ela se mistura com o interesse do político. [...] vira política de candidato”. Tais fatos promovem instabilidade do Estado e da governabilidade, e é fundamental criar mecanismo de proteção e controle, com envolvimento do Estado e da sociedade nessas decisões, em consonância com as teorias defendidas por Ruhanen et al. (2010) e também por Avelino et al. (2017).

4.2.3.2 Organização estrutural do órgão oficial de turismo

Ao conhecer o histórico das intervenções estruturais nos órgãos de turismo do Distrito Federal, com base nos registros dos *Relatórios de Atividades/Gestão* do Governo do Distrito Federal de cada período governamental, surgem evidências claras dessas intervenções, organizadas no Quadro 7 como: período governamental, estrutura organizacional, normativos, *status* e observações relevantes.

Cada período destacado no Quadro 7 externaliza as inúmeras alterações e intervenções atribuídas ao órgão oficial de turismo, ratificadas por meio de atos normativos. A maioria implicou alteração de *status*/posição do turismo, frente ao olhar do governo, o que, por consequência, impacta o mercado e pode evidenciar uma retração de atuação da governança no destino turístico.

O entrevistado (E-E) chama a atenção: “primeiro não deixam a Secretaria [de Turismo] em paz, ela é agência, ela é secretaria, ela é subsecretaria. [...] Não é só descontinuidade dos governos, é uma descontinuidade da própria Secretaria”. Conforme registro da ata de reunião n. 58 de 2017, fala o presidente de honra do conselho: “Gostaria de registrar, porque acho muito estranho nos termos de hoje, um Governador que já foi secretário de turismo, que fez diversos trabalhos na área, que teve o apoio de todo o *trade* turístico na sua eleição e, quando assumiu, o turismo virou uma Subsecretaria de segundo escalão”. Em momento anterior a esse último registro, na quinta reunião do conselho, conforme ata de 24 de novembro de 2010, “o governador eleito Agnelo Queiroz já se comprometeu a tratar o desen-

volvimento do turismo como prioridade”, fato vivenciado na gestão de 2011-2014.

Período governamental	Estrutura organizacional	Normativos	Status	OBSERVAÇÃO
2007-2010	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SDET)	Decreto n. 27.877, de 13 de abril de 2007, com o propósito único de fomentar a economia do Distrito Federal.	Secretaria de Estado	Órgão de administração superior.
	Empresa Brasiliense de Turismo – Brasiliatur ¹²⁹	Autorização legislativa decorrente da Lei n. 3.982, de 25 de abril de 2007, para criação da Brasiliatur e do Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do Distrito Federal (Fitur/DF) ¹³⁰ . *Dissolução da Brasiliatur em 2010, com o Decreto n. 31.699, de 18 de maio. Transferência das atividades institucionais para a Secretaria de Estado de Turismo e para a Secretaria de Estado de Cultura do DF.	Empresa pública	Vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SDET). *Transferência das atividades relacionadas à realização de eventos para a Secretaria de Estado de Cultura.
	Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal (Setur/DF)	O mesmo Decreto n. 31.699, de 18 de maio de 2010, dissolve a empresa pública e cria a Setur/DF. Decreto n. 31.733, de 27 de maio de 2010, reativa o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF) ¹³¹ .	Secretaria de Estado	Vinculação do Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do Distrito Federal (Fitur/DF) e do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF) à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal (Setur/DF).

128 Empresa dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, sob a forma de sociedade limitada, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo, cujas finalidades são o fomento ao turismo e a prestação de serviços nessa área, como, por exemplo, a exploração econômica do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, da Torre de Televisão, do **Camping** de Brasília, do Pavilhão de Exposições (GDF, 2010).

129 Órgão de deliberação coletiva, composto de membros do poder público e do setor produtivo do turismo do Distrito Federal (Setur/DF, 2014).

130 No período que antecedeu 2010, o destino turístico Brasília não tinha uma instância de governança local dedicada ao acompanhamento da atividade turística, motivo pelo qual houve o estímulo do Ministério do Turismo para Brasília instituir fórum, designado “Grupo Gestor”, para contribuir com o projeto dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – no caso de Brasília, a instância regional é a distrital (MTur, 2011).

2011-2014	Secretaria de Estado de Turismo e Projetos Especiais do Distrito Federal	Decreto n. 35.770, de 29 de agosto de 2014. Decreto n. 34.660, de 12 de setembro de 2013 –Regimento do Fitur/DF. *Período de preparação da Copa do Mundo no Brasil e em Brasília ¹³² .	Secretaria de Estado	Vinculação das Coordenadorias de Integração das Ações Sociais e de Comunicação para grandes eventos (Copa) a essa secretaria.
2015-2018	Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal	Decreto n. 37.141, de 29 de fevereiro de 2016. 2017, novas alterações na estrutura da secretaria.	Secretaria Adjunta	Vinculação da nova estrutura da secretaria a vários conselhos e fundos. *Alteração em 2015 do Regimento do Condetur/DF ¹³³ .

Fonte: *Relatório de Atividades* do Governo do Distrito Federal (GDF, 2010, 2014, 2015, 2018).

A frequente descontinuidade do órgão de turismo tem relação direta com as mudanças governamentais, traz rupturas e interfere em todas as frentes, mais diretamente no planejamento e na execução dessa governança. Carvalho (2000) assegura que o bom resultado do planejamento e da execução da política de turismo tem um forte componente do seu lugar na hierarquia do Estado. Um dos conselheiros, na 58ª reunião, registrou que o “Conselho de Desenvolvimento do Turismo é que tem que se fazer ouvir nas instâncias de governo”, isto é, o secretário da pasta pode ser um porta-voz, mas tem de estar respaldado pelo conselho.

Outro aspecto que demanda muita atenção como consequência dessa desordem são os desmontes e a desarticulação na própria pasta de turismo, que às vezes ampliam ou reduzem as atribuições desta e com isso oneram o próprio Estado, rompem processos, instalam descontinuidades de ações e fragilizam a atuação

131 Fala-se da Copa do Mundo FIFA 2014, ocasião de grandes investimentos e de visibilidade para o país e o destino turístico Brasília (Setur/DF, 2014).

132 O regimento interno do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF) prevê, segundo art. 6º da seção IV do capítulo I, que o conselho será estruturado em: “I – Plenário, II – Presidência: exercida pelo Secretário de Estado de Turismo do DF, III – Presidência de Honra: exercida de forma alternada e sucessiva, pela entidade com constituição mais antiga, pelo período de 4 meses, prorrogável, uma única vez, pelo mesmo período, IV – Secretaria Executiva [...]” (Setur/DF, 2015, p. 7) .

da governança. A entrevistada (E-D) reforça a fala do entrevistado anterior: “não é a política pública, não é a política de Estado, é a política personalista, é a política do governante”, é a vaidade do poder, a pouca preocupação social e a pouca atenção com o custo da máquina pública, cultura da política de gestão distorcida no país e não diferente em Brasília. Ainda, a entrevistada (E-D) reforça: “já vi muito também assim, de entrar num órgão de turismo e as políticas públicas serem pautadas nas vontades. Na vontade de um governador, na vontade de um secretário, na vontade de alguém que tem mais ingerência política sobre aquela secretaria”.

Os fatores políticos e os diversos desgastes de anos trouxeram muitas fragilidades na pasta do turismo, mas estas podem ser gradativamente superadas com a instância de governança, com participação ativa do Condetur/DF, no formato híbrido (público-privado), conforme defendido por Bevir e Rhodes (2001) e Queiroz e Rastrollo-Horrilo (2015) e corroborado por Detotto et al. (2021), de modo a reforçar o desempenho e a estabilidade do setor e refletir na melhoria da governança em qualquer escala. Também é indispensável destacar outros aspectos: o multidimensional da governança, a responsabilização, a transparência, o envolvimento, o processo decisório, entre outros que possam contribuir para a garantia de um melhor resultado, como defendido por Pulido-Fernández e Pulido-Fernández (2018). Essas questões só podem ser trabalhadas em ação conjunta, melhorando a convergência dos interesses, os processos decisórios, as continuidades (ações) e os controles da governança do setor de turismo.

O entrevistado (E-E) traz outras contribuições:

percebo uma coisa positiva do Condetur/DF em relação a essas rupturas, é que os integrantes [stakeholders] podem cobrar transparência e continuidade de ações. [...] As gestões vão sendo interrompidas a cada quatro anos, pessoas antigas [do conselho] que estão há muitos anos e que podem garantir essa continuidade [e a memória do turismo]. [...] Pessoas que foram se revezando, saem de uma entidade, vão para outra, mas elas estão sempre dentro do Condetur/DF.

E nesse cenário tanto pode haver mudanças e novas frentes de atuação do conselho, como também retrocessos e permanência na zona de conforto, sem riscos. A entrevistada (E-B) defende: “o papel do conselho é sim fortalecer aqueles projetos que se iniciaram e foram projetos que, na teoria, nasceram dentro do conselho, para que eles tenham continuidade e não se perca todo o esforço que foi feito” em períodos outros.

A entrevistada (E-B) traz seu olhar sobre o período 2015-2018, a respeito da fragilidade do conselho, frente às alterações da própria estrutura do órgão oficial e ao fato de a liderança principal da pasta do turismo e do conselho ter sua atenção voltada mais às questões políticas e menos à governança.

Então, o próprio conselho perde, fica mais frágil e tem uma capacidade de intervenção muito menor do que o processo onde ele está fortalecido. [...] é tão evidente essa fragilidade do conselho, porque os próprios conselheiros privados perceberam essa falha e criaram, então, uma câmara de competitividade, dentro de uma das entidades [Federação] para tentar manter essa união, manter essa força que eles conseguiram do conselho [em outros períodos governamentais].

Em reunião do conselho, no ano de 2016, a ata 53ª reforça que:

[a] Câmara deve atuar em relacionamentos plurais e transversais, sendo o plural no sentido de precisar lidar com estados, municípios e a União; e o transversal, porque era preciso lidar não apenas com o padrão, o clichê, que era hospedagem e a gastronomia, portanto seria mais no sentido do impacto da indústria de forma muito mais ampla.

Esse alinhamento reforça a necessidade de amplificar o olhar sobre o turismo, de forma que seja sustentável, e para isso são necessários planejamento e trabalho na cidade como um todo. Houve outra questão observada pela entrevistada (E-B):

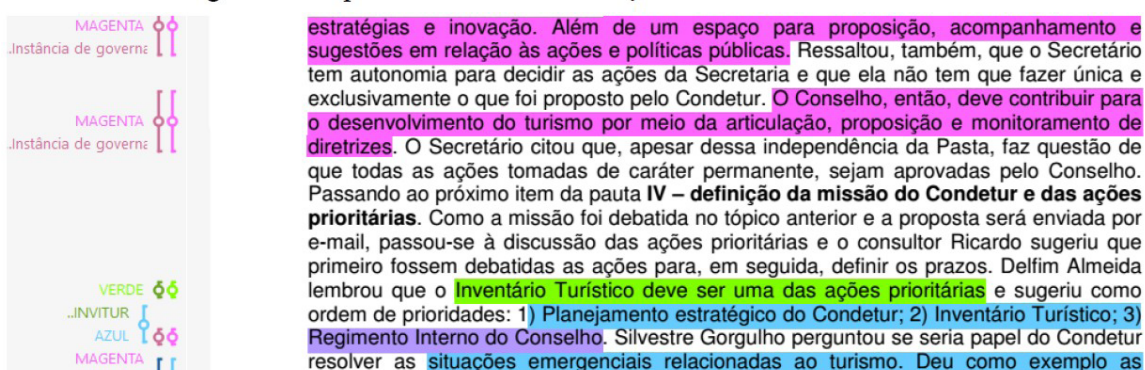
E, no momento em que o conselho tem ciência do que está acontecendo [questões frágeis ou negativas], ele vê essas transformações e, se ele não existe, ele não demanda uma alteração desse quadro, eu acho que, nesse momento, a responsabilidade [pelo resultado positivo ou negativo] é compartilhada.

Ambos, o governo e o conselho, devem reagir, enfrentar mudanças e desafios, cobrar resultados, compartilhar decisões, mas não é prudente dividir força e atenção, pois todos perdem. Drucker (2002) reforça que os modos do conselho de operar, trazer resoluções de conflitos ou controversas podem fortalecer as relações.

4.2.3.3 Evidências de realizações de cada período governamental

As realizações de cada período governamental foram evidenciadas com base nos documentos importados para o MAXQDA 2018, tendo sido aplicada a técnica de análise de conteúdo defendida por Lawrence Bardin (1977, 1977/2016), como definido no Apêndice II – Métodos e técnicas. Nessa ferramenta foram introduzidos *a priori* os documentos citados e os documentos de referências das 13 dimensões/temáticas – infraestrutura, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, *marketing* e promoção do destino, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, ambientais e culturais – do estudo de competitividade de destinos turísticos brasileiros, organizados e sistematizados para desenvolver a análise em questão. Reforço a importância das fases de leitura flutuante, para captar as primeiras impressões, como pré-análise para codificação ou unidades de registros do material. Esse processo de codificação dos documentos buscou entender essas dimensões já consolidadas na literatura, validadas ou não em cada documento. Como exemplo, com fim ilustrativo, a Figura 5 apresenta captura de parte da tela, com trechos da ata de reunião de 2010 codificados.

Figura 5 – Captura de tela da codificação do documento – ata 2010



Fonte: extraído do MAXQDA 2018, ata 2ª RO de 14/06/2010.

Ao longo do processo de codificação, os códigos foram revisitados, alguns foram juntados e outros foram inseridos, de forma que essa codificação final envolveu as fases de Bardin, não sendo tão linear na prática. Os retratos dos

documentos de cada período governamental, com base nas cores dos códigos atribuídos a cada período, melhoraram a compreensão visual das ações realizadas e espelham a atuação da governança do setor de turismo. As informações dos documentos são inerentes à governança e às suas relações com as políticas públicas de turismo; amplas temáticas foram exploradas, ações foram explicitadas, debatidas, elaboradas, deliberadas e monitoradas no conselho de turismo e estão formatadas em blocos, apresentadas em visualização de retratos. Os espaços em branco não registram ações. Destaco a seguir, na Figura 6, três blocos com as principais realizações de cada período governamental.

Figura 6 – Retrato da governança no período governamental 2010



Fonte: elaboração própria, extraído do MAXQDA em 26/06/2022.

O último ano do período governamental, 2010, foi regido pelo Sr. Delfim Almeida, então secretário de estado de Turismo do Distrito Federal (Setur/DF). A Figura 6 apresenta vários momentos desde 08/06/2010, 1ª reunião ordinária (RO) do Condetur/DF. Esse desenho evidenciou as preferências e os direcionamentos da governança do turismo de Brasília/DF, representados no bloco por diversas cores, aliadas às temáticas da competitividade, sendo a instância de governança representada

pela cor magenta e por suas variações. Esse período abarca a reconstituição da Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal e a reativação do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do DF (Condetur/DF). Nessa ocasião, houve a participação do Grupo Gestor¹³³, instância informal do turismo local apoiada pelo Ministério do Turismo que influenciou a reativação desse conselho do destino turístico Brasília. A estruturação e a organização do conselho deram-se ao longo do exercício expressas nas cores magenta e roxo e foram fundamentais na constituição da governança do turismo em Brasília, tendo sido marcadas pelo entusiasmo dos *stakeholders* pela sua reativação e pelos estímulos para as articulações regional e local.

A Figura 6 registrou os momentos de reuniões, argumentações, deliberações e encaminhamentos em amplos temas, inseridos na agenda ao longo do ano em análise. Na sequência das cores iniciais do bloco, após a cor magenta inicial, a cor vermelha validou os aspectos culturais presentes em algumas discussões sobre atividades culturais nos grandes eventos a serem realizados na capital. Observaram-se momentos de concentração de vários tons/cores direcionados às temáticas de competitividade: as cores azuis (escuro e claro) representam as políticas públicas de turismo e seus desdobramentos; a cor verde, os atrativos turísticos; a cor preta, o *marketing* e a promoção do destino; e a cor marrom, a infraestrutura de apoio ao turista. A primeira faixa, na cor roxo, trata da elaboração de argumentos técnicos para construção da política de turismo, como esforço coletivo, e a posterior, da minuta da política de turismo (azul), documento este tramitado na Câmara Legislativa e não acolhido. Outra ação importante no contexto de políticas públicas de turismo foi a proposição do redirecionamento do Fundo de Fomento ao Turismo (Fitur). Foram produzidos argumentos técnicos sobre os recursos do aluguel do Centro de Convenções Ulysses Guimarães (CCUG) serem realocados para o fundo, mas essa proposta também não foi acolhida pelo governo. Tão importante quanto as ações anteriores foi a atenção direcionada às políticas públicas e aos seus instrumentos de planejamento e ao monitoramento do destino. Inicialmente a possibilidade de convergência dos instrumentos de planejamento do destino Brasília¹³⁴, como elaborado pelo Grupo Gestor no documento balizador, integrou-se ao planejamento estratégico do destino (MTur, 2011b), validado na quarta RO do Condetur/DF, em 15/09/2010. Somada a isso, vê-se a atenção necessária ao monitoramento do destino (azul claro), amplamente discutido e inserido no planejamento como prioridade do destino Brasília. Os atrativos turísticos, em cor verde,

133 O Grupo Gestor foi criado em 2009 por recomendação do Ministério do Turismo em razão do projeto dos 65 Destinos Indutores do Turismo, porque, em Brasília, na ocasião, não havia uma instância local, não havia um conselho de turismo ativo (MTur, 2011b).

134 O Grupo Gestor utilizou como referência para elaboração do planejamento do destino Brasília o relatório de perfil de competitividade do destino e, com base nesse instrumento, buscou o entendimento inicial da competitividade do destino (MTur, 2011b).

obtiveram uma atenção – neste caso, o Lago Paranoá da cidade, como atrativo turístico natural. Os aspectos de infraestrutura de apoio ao turista foram direcionados à reabertura de três Centros de Atendimento ao Turista (CATs), projetos setoriais. A presença do *marketing* e da promoção do destino, na cor preta, foi muito tímida, mas houve um esforço para a captação de eventos e a participação em alguns eventos nacionais. Todo o esforço da governança nesse período constituiu-se em um tempo muito restrito. Mobilizações foram executadas, assuntos diversos foram debatidos e temas relevantes foram priorizados na estruturação do destino com significativas realizações que refletiram em decisões futuras, de maneira que esse período reforçou o conselho e amplificou suas vozes para o próximo desafio governamental.

Figura 7 – Retrato da governança no período governamental 2011-2014



Fonte: elaboração própria, extraído do MAXQDA em 26/06/2022.

O período governamental compreendido entre 2011 e 2014 foi liderado pelo Sr. Luís Otavio Rocha Neves, então secretário de estado de Turismo do Distrito Federal (Setur/DF). A Figura 7 representa a movimentação intensa da governança do turismo (Condetur/DF) em quatro anos de gestão. Esse bloco evidenciou o desenho das prioridades deliberadas pelo conselho, representado por

diversas cores, seguindo as temáticas da competitividade, sendo a instância de governança local e cooperação regional representada pela cor magenta e por suas variações. Essa intensidade e densidade da cor magenta no retrato demonstra o número de vezes, com regularidade de reunião e tempo ampliado de participação nas reuniões ao longo de todo o período em análise, o que pode ser entendido como cooperação, participação e reponsabilização dos *stakeholders*, priorização liderada pelo então secretário (presidente da Setur/DF e do conselho), tanto na esfera da governação como na da governança. As demandas técnicas (câmaras temáticas) e as setoriais do turismo estão também inseridas na governança, portanto aparecem na cor magenta. A estruturação e a organização do conselho, nesse período governamental, decorreram de várias diligências pautadas pela agenda do governo anterior e tiveram voz na referida gestão. Essa cor predominante, magenta, marcou celeridade, responsabilidade compartilhada e liderança da governança do turismo em Brasília nesse período, desde a elaboração e o refinamento do planejamento estratégico do destino à sua execução. Suas realizações foram um marco naquela ocasião e envolveram ações de sustentação da governança do turismo e das políticas públicas do turismo com participação pró-ativa do público-privado, integrados em um processo de tomada de decisão coletivo no Condetur/DF.

A Figura 7 demonstra centralidade, foco nas ações deliberadas e executadas no conselho, representadas da seguinte forma: as cores azuis (escuro e claro) envolveram as políticas públicas do turismo e o monitoramento do destino; a cor preta, os aspectos do *marketing* e da promoção do destino; a cor verde, os atrativos turísticos; a cor vinho/marrom, a infraestrutura de apoio ao turista; por fim, a cor laranja, os serviços e equipamentos turísticos, validados por meio dos registros oficiais com destaque para o *Relatório de Gestão* de quatro anos (Setur/DF, 2014).

Na sequência das cores centrais do bloco, após a cor magenta, os aspectos de políticas públicas do turismo tiveram prioridade de execução, como exposto a seguir. A elaboração coletiva da Lei n. 4.883, de 11 de junho de 2012, que dispõe sobre a Política de Turismo do Distrito Federal: o dispositivo estabeleceu como instrumentos da Política de Turismo o planejamento estratégico, o monitoramento do destino turístico por meio do Observatório do Turismo e o Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do Distrito Federal (Fitur/DF), além de ter formulado argumentos técnicos para a regulamentação dos serviços de transporte coletivo privado turístico do Distrito Federal. O Decreto n. 34.936, de 9 de dezembro de 2013, dispõe sobre o serviço de transporte coletivo turístico do Distrito Federal. Por sua vez, o Decreto n. 35.344, de 16 de abril de 2014, regulamentou

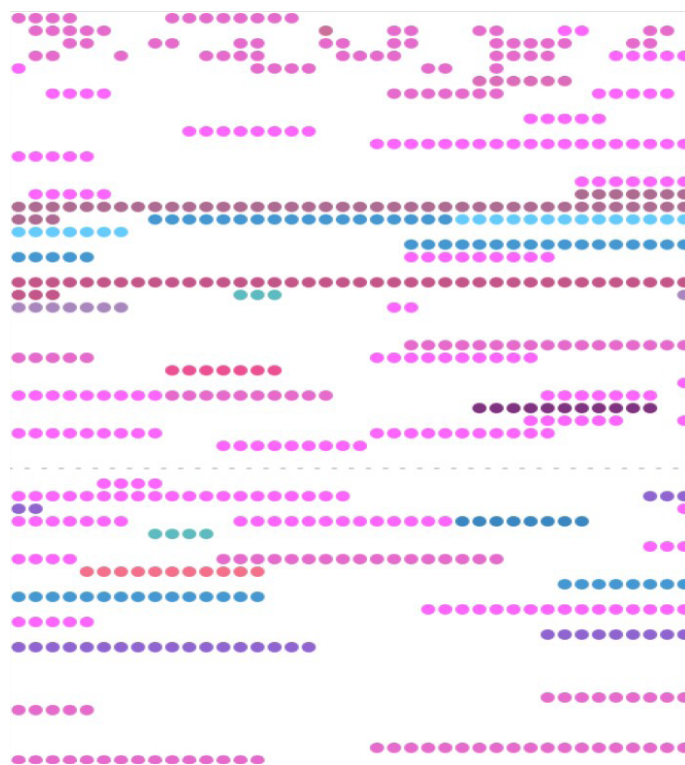
a hospedagem alternativa (cama e café e acampamento turístico – *camping*) no âmbito do Distrito Federal. Em 2013, foi lançado o Observatório do Turismo, após a Portaria n. 13, de 1º de novembro de 2012, instituir o observatório no Distrito Federal e ampliar a captação de recurso do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) na ordem de R\$ 100 milhões e a regulamentação do Fitur/DF. Os *stakeholders* participaram ativamente das discussões tanto do plano Visão Brasília 2060, cujo objetivo é posicionar a capital como cidade global e competitiva, tendo sido destacado o turismo como um dos principais eixos de investimento para o desenvolvimento do planejamento, quanto do plano de segurança e ocupação do Lago Paranoá que gerou o Projeto de Lei 1.728/2013. Os gestores estabeleceram o projeto de cooperação técnica internacional n. 924BRZ4014 – Patrimônio e Turismo, entre a Setur/DF e a Unesco, visando ao reconhecimento, no âmbito local, nacional e internacional, da qualificação de Brasília como destino turístico à altura da sua condição de Patrimônio Mundial.

Na sequência, observa-se no bloco uma concentração da cor preta, representando *marketing* e promoção do destino, atenção fortalecida com 56 participações do destino Brasília, sendo 33 em feiras nacionais e 23 em feiras internacionais, todas com o envolvimento do conselho. Houve também reaproximação da mídia nacional e internacional com ações de *fantour*, *press trips*, publicações de boletins, com dados e informações do turismo local, e uma forte ação de hospitalidade para Copa do Mundo de 2014. Outra grande ação realizada foi a captação de grandes eventos: registraram-se 28 eventos captados, sendo 17 nacionais e 11 internacionais, com impacto econômico de R\$ 525.122.347,85.

A cor verde destaca os atrativos turísticos, com atenção às questões patrimoniais. Já a cor vinho/marrom expressa a infraestrutura de apoio ao turista, fortalecida com muitos diferenciais, como: abertura de mais seis Centros de Atendimento ao Turista (CATs) e duas estruturas móveis do CATs; projetos de acessibilidade aos atrativos prioritários; sinalização turística de Brasília; revitalização do complexo da Torre de TV; e manutenção e revitalização do Centro de Convenções Ulysses Guimarães. A cor laranja representa os serviços e equipamentos turísticos, com atenção diferenciada para a qualificação dos profissionais da área do turismo. Todo o esforço do conselho nesse período constituiu-se em uma base sólida na estruturação da governança e das políticas de turismo no destino Brasília/DF, e se faz imprescindível a continuidade desse experimento com decisões coletivas, diretrizes claras e fortalecidas pelo instrumento de planejamento público-privado, mitigando possíveis interrupções ou descompassos nessa governança.

Segue a Figura 8, retrato do período compreendido entre 2015 e 2018.

Figura 8 – Retrato da governança no período governamental 2015-2018



Fonte: elaboração própria, extraído do MAXQDA em 26/06/2022.

O último período governamental em análise compreende o intervalo entre 2015 e 2018, chefiado pelo Sr. Jaime Recena, então secretário de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal (Setul). A Figura 8 apresenta vários momentos esparsos, soltos e dispersão das ações, além de expressar as intervenções sofridas na estrutura e na organização do órgão oficial de turismo, que consequentemente impactaram o conselho de turismo. Esse bloco evidenciou também a redução, a baixa frequência de reuniões do Condetur/DF e as rupturas em ações-âncora do turismo, isto é, na governança e nas políticas públicas do turismo. Tal fato pode ter influenciado o reposicionamento do conselho para direcioná-lo para os projetos específicos do mercado. Todas as alterações ocorridas no órgão oficial, conjuntamente com a pouca liderança na pasta do turismo, intervieram nas modificações no funcionamento do Condetur/DF.

Assim, no retrato sobressaiu a cor magenta e suas variações, no período de quatro anos, que abarcaram a reconstituição da pasta de turismo e a realocação da forma de atuação da governança. A Figura 8 apresentou na sequência, após a cor magenta, a cor marrom, refletindo a infraestrutura de apoio ao turista, com ações direcionadas ao Parque da Cidade e ao CAT da Torre Digital, conhecida

como Flor do Cerrado. As cores azuis (escuro e claro) envolveram as políticas públicas do turismo: mesmo que de forma reducionista, foram priorizados projetos setoriais, e o monitoramento do destino com alimentação de dados, estudos e pesquisas, ainda que pontuais, foi significativo no observatório. Nesse contexto, os projetos setoriais com mais destaque foram o plano de turismo “Rede de cidades criativas e cidade *design*”, em parceria com a Unesco, e o projeto Turismo Cívico, já iniciado na gestão anterior – ambos os projetos ressaltam a valoração dos atrativos culturais da cidade. A cor preta, referente aos aspectos do *marketing* e da promoção do destino, não aparece no quadro. O volume de eventos realizados no destino estava direcionado ao mercado interno, local, com festividades que não resultaram em impacto no turismo, destoando do seu propósito.

Confirmando as limitações do período em questão, o *Relatório de Atividades* do governo de 2018 sinaliza:

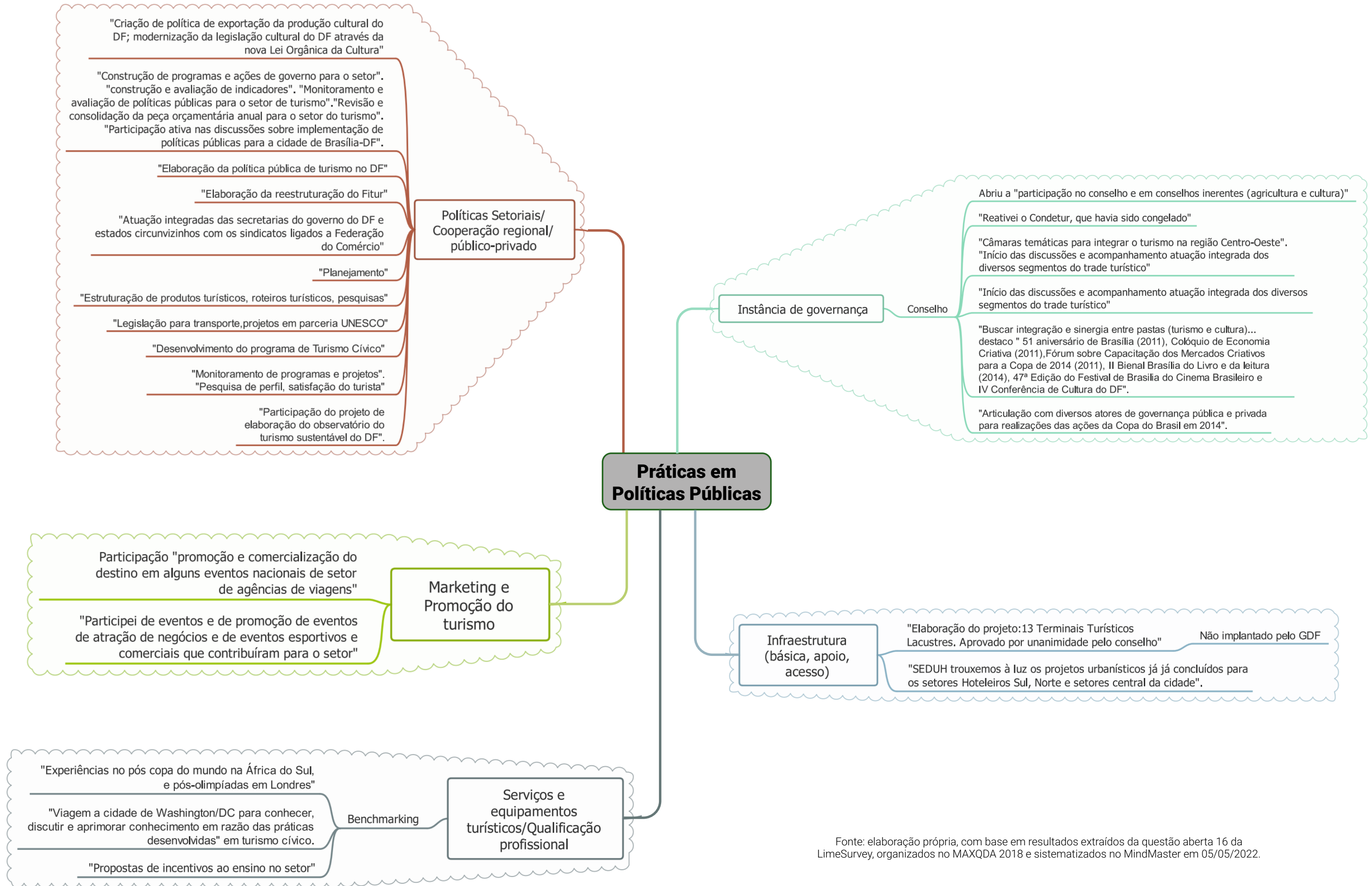
[...] [promoção da cidade] tem sido excessivamente cobrado pelos atores do mercado turístico local, o que se deve às limitações relacionadas à redução de gastos com despesas de viagens, à restritiva verba destinada à produção de material e às negativas obtidas para a realização de ações promocionais em outras localidades (Governo do Distrito Federal [GDF], 2018, p. 2492).

A cor vermelha e suas variações marcam presença com projetos de impactos sociais, como, por exemplo, projeto Turismo Cívico e o projeto Abrace o Parque. O conselho de turismo, de forma irrefutável, vivenciou as interrupções e os descompassos da governação, mas poucas foram as inferências expressas nos diversos registros oficiais, quanto à urgência de retomar a coerência, a compatibilidade de ações e a uniformidade no processo de condução do turismo nesse espaço de governança.

4.2.4 Práticas e/ou experiências dos stakeholders com as políticas públicas e a governança no turismo

O conjunto de informações expressas na Figura 9 foi extraído da pergunta aberta n. 16 da pesquisa LimeSurvey, organizado no MAXQDA 2018 e sistematizado na ferramenta MindMaster com base nos registros de práticas e/ou experiências dos *stakeholders* realizadas no período de sua participação no Condetur/DF.

Figura 9 – Práticas e experiências dos stakeholders



Fonte: elaboração própria, com base em resultados extraídos da questão aberta 16 da LimeSurvey, organizados no MAXQDA 2018 e sistematizados no MindMaster em 05/05/2022.

A Figura 9 organiza-se como práticas em políticas públicas de turismo com intrínseca ligação com as experiências da governança e se apresenta em cinco frentes: projetos setoriais/cooperação regional público-privado; *marketing* e promoção do turismo; serviços e equipamentos turísticos/qualificação profissional; instância de governança/conselho; e infraestrutura básica de apoio ao turismo. Essas frentes refletem as prioridades do órgão oficial de turismo e do Condetur/DF para o desenvolvimento do turismo. Ao buscar as memórias registradas em atas dos diversos períodos governamentais e explícitas nos resultados de gestão do governo, da pasta de turismo, cada prática e experiência desses conselheiros atribuiu um peso diferenciado de contribuição para a estruturação do turismo em Brasília/DF, e essas práticas descritas evidenciaram os direcionamentos em cada gestão. Então, no período de 2010, houve práticas importantes, como a reativação da governança do turismo, o Condetur/DF, a integração do *trade* turístico (*stakeholders*), o acolhimento do Plano de Desenvolvimento Turístico elaborado pelo Grupo Gestor com orientações do Ministério do Turismo (MTur, 2011b) e integração ao Condetur/DF no período subsequente. No período 2011-2014, as práticas foram fortemente direcionadas a atos normativos que estruturassem as políticas de turismo no destino Brasília/DF, sendo o principal a elaboração conjunta da Lei n. 4.883/2012, que trata da Política de Turismo do Distrito Federal, da legislação do transporte turístico, do Observatório do Turismo (gestão de conhecimento), do planejamento estratégico do governo e do acolhimento do Plano de Desenvolvimento Estratégico Turístico, inseridos os anseios da Copa do Mundo de 2014, da promoção intensa do destino Brasília, nacional e internacional. Outras ações foram evidenciadas como infraestrutura e qualificação/*benchmarking* em vários países, com participação dos *stakeholders*. No último período em análise, 2015-2018, as práticas das políticas públicas de turismo foram reduzidas sensivelmente, e pouca atenção foi dada à governança, uma vez que a atenção principal para as políticas públicas foram os projetos setoriais, com destaque especial para o projeto Brasília Cidade Criativa e para a continuidade do projeto Turismo Cívico da gestão anterior; porém, o esforço e a atenção da secretaria foram para a promoção e realização de eventos locais e outras práticas pulverizadas em ações diversas.

Todas as práticas e experiências vivenciadas pelos inquiridos no Condetur/DF somaram para o desenvolvimento do turismo. Ainda que umas mais e outras menos, todas fortaleceram suas relações e o sentimento de pertencimento desses *stakeholders* ao conselho, bem como de participação neste.

4.2.5 Sentimento/participação dos stakeholders no Condetur/DF

Quanto ao sentimento, expresso em palavras pelos *stakeholders*, há uma contagem de 44 respostas (97,78%), inseridas e agrupadas na ferramenta MAXQDA 2018 de acordo com a incidência de repetições das palavras, resultando em 9 palavras que podem reforçar o significado, a importância de participação e o pertencimento desses inquiridos em relação ao conselho, conforme Imagem 20.

Imagem 20 – Sentimento/percepção dos *stakeholders*



Fonte: ferramenta MAXQDA 2018, em 12/01/2022.

O MPOG (2012 como citado em Pizzorno, 1975, p. 62) atesta que a participação “é expressão do pertencimento a certo grupo social, e quanto mais seguro é esse pertencimento (identidade comum), tanto maior será a participação política”. Paterman (1992, p. 41) corrobora essa perspectiva, ao declarar que “a participação permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, uma vez que tomaram parte do processo de decisão”. O sentimento desses *stakeholders* evidencia no retrato palavras que os qualificam, como união, integração, compartilhamento, necessário, estruturante, importante, go-

vernança, turismo e transparência, de maneira a reforçar o pertencimento e o espaço de reconhecimento do turismo no destino Brasília/DF. Esses espaços afloram a trilateralidade de interesses entre Estado, sociedade e mercado, com base nas reflexões defendidas por González (2021) e Teixeira (2002), e influenciaram os pactos e contratos, defendidos por Dallari (2013), o que significa aprofundar a qualidade dos mecanismos participativos.

A entrevistada (E-D) contribui:

não vejo o desenvolvimento da atividade turística, se não for calcada em modelos de governança. [...] todas as experiências que eu tive quando a gente [governo] se afastou do mercado, a gente errou, então, assim, o mercado, ele é o termômetro para a gente atuar nas políticas públicas.

Então, esses diálogos público-privado reforçam a posição de Baggio et al. (2010) de que evidenciar o reconhecimento e o valor do próprio conselho pode favorecer a compreensão e o entendimento das políticas públicas do turismo, bem como perpassam pelo conhecimento científico e popular, defendidos por Rua (1998) e Marconi e Lakatos (2003). O conhecimento do turismo insere-se no paradigma emergente, defendido por Santos (1988), em que o conhecimento científico-natural é científico-social, em campos multidisciplinares, buscando as variadas teorias nos diferentes campos de conhecimento.

As diversas interações no conselho expressam também seus valores e podem ser caracterizadas como um ambiente de rede, em reflexões alinhadas à defesa dos autores Bevir e Rhodes (2001). Esses valores podem elevar a percepção dos sentimentos positivos e devem ser cultivados e ampliados em seus diálogos, das partes interessadas e/ou de seus líderes, e o inverso pode romper esse empoderamento e essas relações. A entrevistada (E-B) afirma:

em um primeiro momento [no conselho, no período 2011-2014], [os stakeholders eram] muito mais próximos, muito mais unidos, com resultados muito mais palpáveis e com grandes conquistas, e o segundo momento [2015-2018], já com uma fragilidade no conselho entre o próprio secretário e a própria secretaria [alterações estruturais], já não vinha ao conselho com a mesma relevância que ele tinha, então as reuniões, que eram mensais, viraram bimensais; se não dava para fazer bimensal, fazia trimestral, e se não deu pra fazer trimestral, pode ser semestral.

Esse cenário pode refletir pouca credibilidade ou certa fragilidade frente a esse processo e pode estimular grandes turbulências e mudanças, conflitos e rupturas. Ainda segundo a entrevistada (E-B):

[...] se esse presidente tem força ou não, o que para mim ficou evidente é que, com o presidente valorizando esse espaço, valorizando este meio de diálogo, ele se torna saudável, ele se torna próspero e ele consegue trazer os resultados para todos os envolvidos.

Isso reforça o papel fundamental do líder (público ou privado) que conduz esse conselho de fomentar, trazer discussões, ouvir os setores e suas demandas, responder a essas demandas. Independentemente do contexto em cada período governamental, fica claro o valor do conselho para os participantes. Ao associar essa discussão ao questionamento da pergunta n. 15 – se os *stakeholders* se consideram um agente responsável pelo desenvolvimento da Política de Turismo do Distrito Federal –, 32 respondentes expressaram que “sim” (84,21%), e 5 disseram que “não” (13,16%), tendo 1 deixado sem resposta (2,63%). Essa evidência reforça o sentimento e a participação das partes interessadas. Para a entrevistada (E-B), “O conselho, quando bem articulado, quando interessado, tem esse poder de influir nas políticas públicas”, e, em caso contrário, podem ocorrer retrocessos.

4.3 Resumo

O propósito deste capítulo foi apresentar o contexto, a participação e o perfil dos *stakeholders* da governança do turismo do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal (Condetur/DF). Os dados iniciais aqui apresentados compõem os capítulos anteriores, resgatam informações que caracterizam este estudo e dialogam com a sustentação deste capítulo.

No Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Turismo (Setur/DF) é o órgão público vinculado à pasta do turismo, o qual tem um papel significativo no funcionamento do Condetur/DF. Criado em 1997, o conselho passou por diversas reformulações em 1999, 2000 e 2003; de meados de 2007 até o início de 2010, ficou inativo, tendo sido reativado em maio pelo Decreto n. 32.773/2010 (Bittencourt, 2022). O conselho tem caráter consultivo e propositivo, buscando assessorar o Distrito Federal e assegurar o cumprimento da Lei n. 4.883, de 11 de julho de 2012,

que dispõe sobre sua política de turismo. Cabe ressaltar que as lentes dos *stakeholders* da governança do turismo foram registradas segundo o período e o tempo governamental, sendo que os períodos analisados compreendem 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2018, ou seja, um intervalo de 12 anos.

A participação dos *stakeholders* na governança do turismo, Condetur/DF, corresponde a 64 representantes, entre titulares, suplentes e técnicos, com 35% oriundos do setor público (governadoria, casa civil e secretarias de estado) e 65% do setor privado/turístico (federações, sindicatos, associações, fundações, institutos, centros e fóruns), sujeitos dessa instância de governança (OTDF, n.d.).

O perfil dessa governança quanto ao gênero (62,22% do sexo masculino e 37,78% sexo feminino) revela crescente participação de mulheres nesse conselho em relação a outras instâncias. No entanto, a cor/raça predominante ainda é a cor branca (68,89%), sendo menos expressiva a cor preta (8,89%). A combinação das variáveis sexo e cor/raça evidencia a pouca atenção ainda dada às mulheres nos fóruns de decisão. Em relação à idade dos representantes, a média é de 56,31 anos, e chama a atenção o nível de escolaridade desses atores: 91,11% concluíram graduação, dos quais 22,22% são mestres e 11,11% são doutores ou doutorandos. Outros elementos identificados e associados ao conhecimento explícito e ao conhecimento tácito, como trocas compartilhadas e vivências diferenciadas, promovem uma governança forte e extratécnica.

Neste capítulo foram também abordados os seguintes subitens: contexto da governança na pasta do turismo; organização estrutural do órgão oficial de turismo; evidências e realizações em cada período governamental; práticas e/ou experiências dos *stakeholders* com as políticas públicas e a governança do turismo; sentimento/participação dos *stakeholders* no Condetur/DF.

V – ESTRATÉGIAS, VETORES E/OU OBSTÁCULOS E A COMPETITIVIDADE DO TURISMO NO DF

Este capítulo traz os resultados sob as lentes dos *stakeholders*, conselheiros do Condetur/DF, com destaque para as estratégias, os vetores e/ou obstáculos e a competitividade – e é nessa governança que os múltiplos instrumentos estratégicos, distintos e complementares, podem espelhar as escolhas políticas.

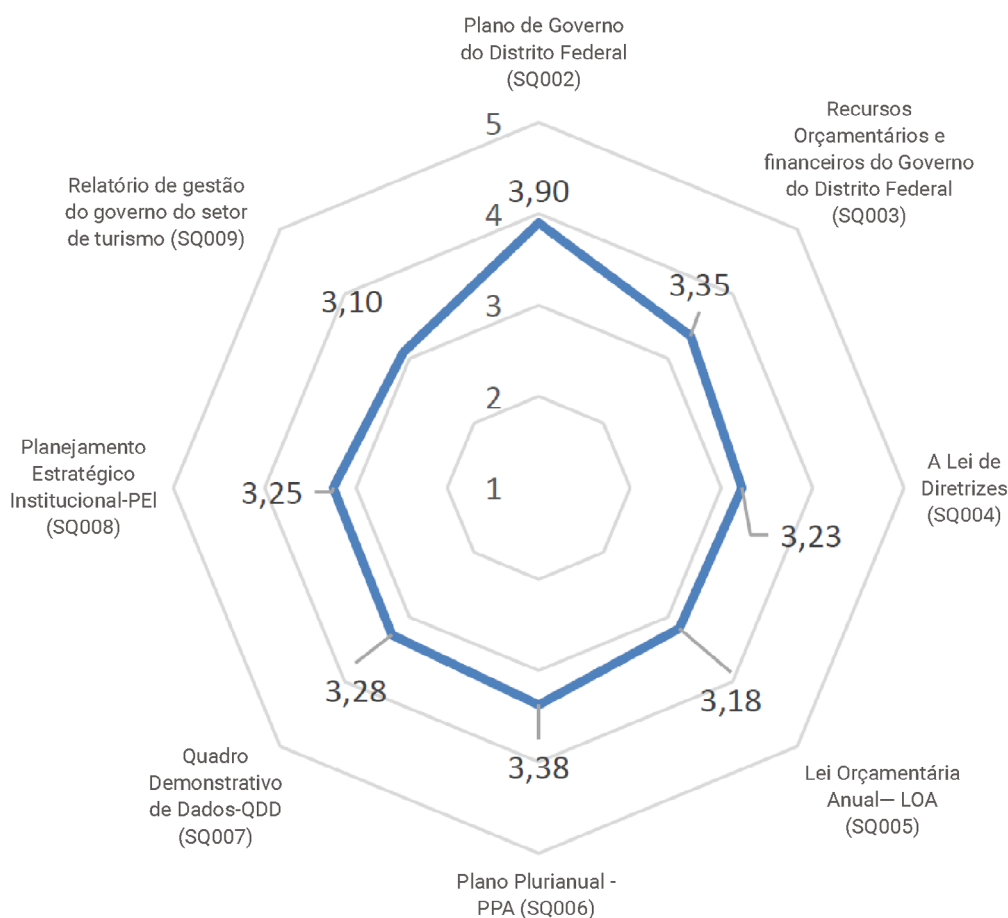
5.1 Políticas públicas – instrumentos estratégicos

É nesses espaços de participação que os instrumentos estratégicos podem ganhar força ou não, o planejamento e o orçamento, o compartilhamento de tomada de decisões, a elaboração, a execução e o monitoramento articulados no âmbito da governação e da governança.

Esta seção dedica-se ao bloco 3, que configura a base para explorar as nuances do planejamento governamental e de seus normativos legais no âmbito da governação, assim como sua interface com a governança. Ao considerar a governança do turismo, constituída em um sistema híbrido (público-privado), conforme teoria defendida por Bevir e Rhodes (2001), utiliza-se de múltiplos instrumentos estratégicos – aqueles instituídos pela Constituição de 1988 –, três legislações (PPA, LDO, LOA) que compõem o ciclo de atividades do planejamento e do orçamento. Trata-se de instrumentos mandatórios, sendo que o método a ser implementado depende da decisão de cada governo e de outros instrumentos de planejamento, não obrigatórios, mas fundamentais e complementares, que integram esse ciclo. O Gráfico 4, em teia, expressa o conjunto dos múltiplos instrumentos estratégicos, conforme descritos: planejamento dos

recursos orçamentários e financeiros, Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA), Quadro Demonstrativo de Dados (QDD), Planejamento Estratégico Institucional (PEI), Plano de Governo e Relatório de Atividades/Gestão do Governo do setor de turismo.

Gráfico 4 – Múltiplos instrumentos estratégicos



Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792, com média ponderada no Excel e demonstração do gráfico.

Ao identificar o grau de conhecimento dos *stakeholders* acerca dos múltiplos instrumentos estratégicos, considerando uma escala de 1 a 5 – sendo 1 “nenhum conhecimento” e 5 “muito conhecimento” –, com uma média ponderada na representação do gráfico acima, os inquiridos indicaram “nem muito, nem pouco conhecimento”, mantendo a média mínima de 3,10 e a máxima de 3,90.

A média mínima de 3,10 reflete o conhecimento regular baixo do *Relatório de Gestão do Governo do Distrito Federal* (pasta de turismo) – também conhecido como *Relatório de Atividades do Governo do Distrito Federal* –, que compõe a Prestação de Contas Anual do Governador e tem por objetivo demonstrar anualmente as realizações governamentais, incluindo cada pasta e unidade que compõe o todo do governo em documento a ser submetido e julgado pelo Legislativo. O GDF (2010, 2014, 2018), o Inesc (2017b) e o MPOG (2012) evidenciam a importância dos órgãos encarregados da fiscalização e do controle (interno e externo), das controladorias e do poder Legislativo, sendo essenciais o acompanhamento e a defesa do *Relatório de Atividades* na Câmara Legislativa do DF por todas as partes envolvidas.

A entrevistada (E-G) defende que:

o enfoque é diferente do Relatório de Atividades [...], não necessariamente baseado no que estava no PPA, [...] é tudo que a unidade realizou [...], muitas vezes até ações não orçamentárias [...], coisas em conjunto com a comunidade, em parceria com outros órgãos.

Esses múltiplos instrumentos, mesmo distintos, são complementares e devem ser compartilhados entre as partes envolvidas. “Não pode dizer que num instrumento você realiza tal coisa e no outro você diz outra [...] esses instrumentos têm que mostrar os mesmos resultados”, e pode haver uma participação ativa dos *stakeholders* por meio de suas instâncias de governança.

O Plano de Governo obteve a média de 3,90, regular alto, sendo um instrumento do qual constam as diretrizes para quatro anos de governo, como referência central, isto é, a base que concilia ou deveria conciliar os demais instrumentos de planejamento.

O Planejamento Estratégico Institucional (PEI) obteve a média 3,25, regular baixo, aos olhos dos *stakeholders*, e é nesse documento que se definem objetivos, metas, ações e indicadores, sendo um instrumento não obrigatório no governo, entendido pela governação como institucional, interno. A entrevistada (E-G) afirma que:

o planejamento estratégico do governo, nós temos o PPA [de todo o governo] e nós temos o PEI, que é institucional. A equipe que faz o Planejamento Estratégico [PEI] não é a mesma equipe que faz o PPA, [...] não dá para necessariamente dizer que o PEI é utilizado no PPA, [...] nem todos os órgãos têm o PEI feito.

Ainda para a entrevistada (E-G), o fato de não ser um instrumento mandatário implica que “[...] tem órgãos que não se interessam”. A atenção dos órgãos do governo, na maioria das vezes, está voltada aos comandos constitucionais, e a grande maioria expressa pouco entendimento nas conexões desses instrumentos.

Por um lado, o governo despende de tempo, recursos e equipes distintas na construção de instrumentos e metodologias para o planejamento governamental. Por outro lado, investe pouca atenção na integração desses instrumentos, ainda que tenham a mesma diretriz e caminhem para o mesmo lugar, de entregas para a sociedade. Quando se utilizam múltiplos instrumentos, todos devem dialogar uns com os outros e se complementar, o que não se observa no governo, segundo a fala da entrevistada (E-G). Ao tratar do PEI, o método de organização desse instrumento atende às perspectivas do governo, do cliente (sociedade), dos processos e da aprendizagem (Setur/DF, 2014) e pode ser pactuado e empoderado pelos *stakeholders* na governança. Esse envolvimento pode favorecer fortemente a engrenagem para a elaboração do PPA, além de minimizar as assimetrias do planejamento governamental. Ruschmann (2001) defende que o planejamento estratégico, na esfera pública, define políticas e processos, promove incentivos, maximiza benefícios socioeconômicos e minimiza os custos, mitiga a degradação dos locais, capacita os serviços públicos e estimula outras iniciativas da atividade turística, garante padrões reguladores, reforça a imagem do destino quanto às questões sustentáveis – anseios da governança. Teorias complementares são defendidas pelas instituições brasileiras, como MTur (2013b), Inesc (2017a), MPOG (2012), que afirmam que os instrumentos estratégicos possibilitam direcionar e garantir escolhas democráticas, isto é, nenhum governante poderá decidir de forma absoluta, o que significa que as diversas instituições e a sociedade devem participar das decisões políticas do seu destino/território e considerar sempre o direito humano de forma a garantir seu valor universal, interdependente e indivisível.

A força de participação dos conselhos como espaço de governança pode incitar que haja recursos em pastas e segmentos com pouca atenção. Compreender a engrenagem da máquina pública pode fazer total diferença nas diversas fases que compõem o planejamento governamental e, com o olhar voltado para o turismo, deve-se compreender que esse setor estrutura-se com base na sociedade civil, tornando-se imprescindíveis as lentes do morador e do mercado, afirmação defendida pela UNWTO (2019b).

Além disso, é necessário introjetar que o Estado é uma instituição política, que governa a nação no território, com regras próprias, que, no caso brasileiro, passam pela Constituição Federal e ele, o Estado, detém a responsabilidade de estruturar

o planejamento e o orçamento público, integrados ao processo do ciclo de atividades, conforme aponta o Inesc (2017b). Cada peça desse processo é realizada por unidades diferentes no âmbito da governação. A entrevistada (E-G) explica:

[na] Subsecretaria de Planejamento, só trabalha com o PPA. [Isso inclui] a elaboração do PPA, revisão, monitoramento e a avaliação, [...] mas nós fazemos atividades (anexo de metas e prioridades) que contribuem com os dois instrumentos, LDO e LOA, que são de responsabilidade da Subsecretaria de Orçamento Público.

A fala da entrevistada é exclusivamente voltada à governação, confirmando a complexidade da máquina pública e evidenciando a compartimentalização de atividades no governo. A respeito de qualquer inserção de ação na LOA, a entrevistada (E-G) aponta: “avalia-se se essa alteração na LOA vai impactar o PPA e se vai ser necessário rever ou não”. Todos esses instrumentos devem ser intrinsecamente ligados.

O Plano Plurianual (PPA) obteve média 3,38, índice que sinaliza um conhecimento regular baixo por parte do *stakeholders*, sendo esse um instrumento que define estratégias, diretrizes, programas e ações do governo para o quadriênio, em médio prazo (GDF, 2016a; Inesc, 2017a, 2017b), como instrumento indutor e de referência para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – sendo a LDO o complemento do planejamento no cenário macroeconômico e fiscal, embasando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) (GDF, 2016a; Inesc, 2017a, 2017b). É na LOA que são estimadas as receitas e despesas anuais, distribuídas em programa no orçamento, isto é, nenhum gasto pode ser efetuado por qualquer entidade ou órgão público sem que conste da LOA (GDF, 2016a; Inesc, 2017a, 2017b). O conhecimento pelos *stakeholders* desses instrumentos, LDO e LOA, gerou média 3,23 e 3,18, resultado regular baixo, sugerindo nem muito nem pouco conhecimento.

A avaliação do item “recursos públicos” obteve média 3,35, refletindo a arrecadação pelo governo de recursos da sociedade, grande parte por impostos, taxas e contribuições para investimento em bens e serviços, capazes de devolver tais recursos à comunidade com justa distribuição, como defende o Inesc (2018). A decisão sobre onde o orçamento público será aplicado não depende só de prioridades e necessidades, mas envolve disputa de interesses, grupos e setores variados, caracterizando-se como uma peça política com pequeno peso técnico que sofre inúmeras influências e correlações de forças (poder e pressão) (Gianezini et al., 2017; Souza, 2006) .

Essas intervenções usualmente ocorrem em audiências públicas e podem ser estimuladas e priorizadas pela governança de cada setor/pasta, com participação dos *stakeholders* e da comunidade/moradores. Essa participação pode favorecer a transparência dos atos e dos gastos públicos e inibir processos difusos e pouco transparentes, além de poder coibir atos corruptíveis.

O Quadro Demonstrativo de Despesas (QDD) obteve a média de 3,28, indicando um conhecimento regular baixo. Esse instrumento é interno do órgão público (administração) e espelha os programas, as ações e os códigos de classificação, dotação orçamentária e financeira – inicial, autorizada, empenhada e liquidada –, procedimentos operacionais na gestão pública (GDF, 2016a).

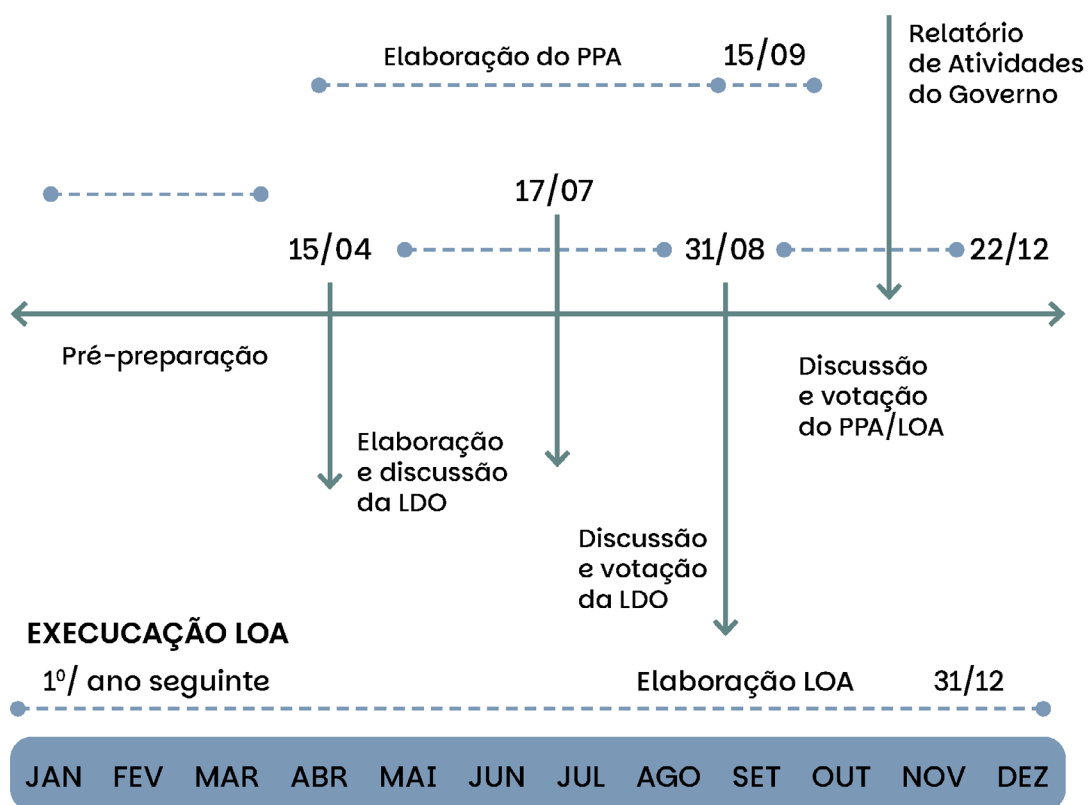
Cabe ainda enfatizar que o Plano Plurianual é elaborado em consonância com outros instrumentos, também por força de lei, que norteiam a organização do território e são considerados básicos e essenciais na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) (seção III – Da Regulação da Atividade Econômica), independentemente da alternância governamental. São eles: Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT); Programas das Áreas em Desenvolvimento, médio e longo prazo, da política de desenvolvimento e expansão urbana e rural; Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (Ride) (GDF, 2016a), a incluir o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do Distrito Federal; Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB); e, em um contexto global, os acordos multinacionais com diversas instituições, como, por exemplo, o FMI, a UNWTO e a Unesco – a respeito desta última, os desafios dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), entre outros, ocupam uma fatia significativa do orçamento público.

O Gráfico 4, em teia, apresenta o enquadramento “regular” para todos os instrumentos estratégicos, caracterizando “nem muito, nem pouco conhecimento” quanto ao entendimento e à clareza dos múltiplos instrumentos de planejamento sob as lentes dos *stakeholders* do turismo, o que pode ser entendido como um conhecimento raso, superficial ou, ainda, frágil. O conhecimento individualizado de cada instrumento de planejamento e de seu todo, bem como de seus desdobramentos e processos, pode contribuir para minimizar as incertezas e os obstáculos do ciclo de atividades do planejamento governamental, assim como pode ajudar a obter melhores resultados das políticas públicas, em especial das políticas de turismo. A seção a seguir apresenta o processo operacional e suas interconexões com múltiplos instrumentos de planejamento estratégico do governo.

5.1.1 Processo do ciclo de planejamento e suas interconexões com múltiplos instrumentos estratégicos de governação

O sistema do planejamento público e do orçamento é desenvolvido segundo as premissas normativas, e a Figura 10 apresenta o processo do ciclo e suas interconexões que envolvem os instrumentos de planejamento e orçamento, isto é, do ciclo de atividades do planejamento governamental.

Figura 10 – Processo do ciclo de atividades (planejamento e orçamento)



Fonte: elaboração própria (11/05/2022), com base nos dispositivos legais (GDF, 2016a; Inesc, 2018; MPOG, 2012).

Ao conhecer o processo do ciclo de atividades, sob a ordem legal, identificam-se incongruências, sobreposições de prazos e estrangulamentos de alguns momentos na composição do planejamento governamental. Todo esse processo se inicia exatamente na abertura de cada período governamental (quatro anos), e é no primeiro ano de mandato do governo que se dá, quase sempre de forma densa e muitas vezes atropelada, a base de toda a estruturação e execução desse ciclo de atividades do planejamento, que se repete a cada ano. A peça principal do processo de planejamento público junto ao órgão oficial é o Plano Plurianual (PPA), e é indispensável toda atenção à sua estruturação no primeiro ano, para que, nos anos subsequentes ao ciclo inicial, seja apenas ajustado ou complementado, dada a dinâmica do instrumento – no começo da gestão governamental, também integra o momento de transição, e frequentemente os órgãos do Executivo ainda estão na composição de equipe técnica e estratégica, inclusive no órgão oficial de turismo.

A entrevistada (E-G) relata a respeito do ciclo de atividades:

o ciclo certinho [etapas e datas] é mais formal, na prática ele não é assim, aí ele é quase que junto. [Quando se inicia um novo governo, antecedeu um governo de transição], a gente pega a agenda, que o novo governo quer, o Plano de Governo que ele colocou na época da campanha, [...] pega essas várias informações, que são insumos tanto para o planejamento estratégico quanto para o PPA. [Mas em outras ocasiões], a gente fez o PPA antes do planejamento estratégico, quer dizer, não faz muito sentido. [Isso porque o] planejamento estratégico não tem data legal, envolve todo o governo, ele demorou muito e o PPA não tinha [mais prazo].

Esses relatos reforçam as incongruências e evidenciam o descaso da máquina pública do GDF, com ações pouco efetivas, caras, burocráticas e lentas, que geram inúmeros impactos. No entanto, o que mais chamou atenção foi a latente necessidade das partes intervenientes de compreender e/ou aprofundar o conhecimento dos diversos instrumentos da governação, dos prazos e dos momentos de intervenção, em todo o ciclo. A entrevistada (E-D) corrobora o entendimento quanto às intervenções do processo de transição (passagem de um governo para outro) e ao uso do QDD vinculado ao órgão oficial de turismo:

A gente tem aquele primeiro ano de transição, que vêm algumas coisas carimbadas [projeto e/ou programa cancelados para execução] no QDD que eram deixadas de um governo que passou [e devem ser ava-

liadas, como políticas públicas, de turismo ou não, para, se positivas, realizá-las]. [...] a gente deu continuidade ao projeto Turismo Cívico [do governo anterior 2011-2014], aquele projeto é fantástico, não poderia ter deixado de ser feito nessa cidade [Brasília/DF], [...] ele tem um impacto social gigantesco, é uma entrega para a cidade e é uma política pública.

A entrevistada (E-A) explica que, mesmo com os empecilhos burocráticos no governo, “acredito que a oportunidade de utilizar-se da condição que existia [planejamento governamental], pra entregar algo que era proposto, que era planejado, que era estabelecido num planejamento [conjunto]” foi desafiadora na pasta de turismo. Para a entrevistada:

A maior oportunidade que eu identifico é de ter, em condições de comprovação por dados, indicadores do que realmente é importante se manter, né, o conselho [de turismo] com tudo que foi entregue, apesar da burocracia e das dificuldades, pouco recurso, o quanto a ação empenhada trouxe resultado [exitoso no período 2011-2014].

Se os prazos do ciclo de atividades são pouco flexíveis e muitas vezes implicam sobreposição de ações, mesmo em se tratando de esferas de poderes distintos (Executivo e Legislativo), não se pode ignorar que as ações são interdependentes. A LDO funciona como elo entre o PPA e o orçamento, e a LOA é a ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças, o que significa detalhamento dos programas de governo, e sua interlocução com as diversas pastas via QDD permite a execução efetiva dos programas temáticos (GDF, 2016). Se ainda não é possível reconsiderar o sistema (ciclo de atividades) e as mudanças na forma de composição dos instrumentos estratégicos da política pública brasileira, pode-se intervir nos diversos momentos (Executivo e Legislativo) e também inserir uma etapa de pré-preparação, na fase do Executivo, que antecede os prazos oficiais do planejamento governamental, com a integração da governança de cada setor – neste caso, para a pasta de turismo, será apresentado um subitem mais à frente.

Ao considerar todo o processo desse ciclo, desde os passos iniciais até os momentos de discussão e votação, é fundamental a participação dos *stakeholders* de forma pró-ativa, sendo necessário envolvê-los no processo de mobilização e articulação entre as partes interessadas, nas diversas etapas de tramitação dos instrumentos do planejamento governamental junto aos poderes Legislativo e Executivo, em momentos distintos, o que pode ser um grande

diferencial na efetividade dos resultados. É prudente também redobrar a atenção quanto ao indicativo de veto do poder Executivo, às emendas parlamentares, aos projetos de lei que impactam no planejamento e no orçamento, de forma positiva ou não, e são determinantes para melhores resultados das políticas públicas. Bramwell (2011) corrobora essa perspectiva, indicando que os principais recursos da governação na aplicação da política pública, inclusive no turismo, podem exigir conhecimento, reflexão, poder, recursos e regras, e Beritelli et al. (2007) defendem que conhecimento, confiança, controle e conexões explicam os mecanismos e as estruturas de governar. A entrevistada (E-B) diz enxergar “o processo de governança como fundamental”, uma vez que a proatividade ou não da governança pode exercer ou não pressão e força política junto aos diversos líderes, como sugere o Inesc (2018), e pode estimular e trazer transparência ao processo, grande desafio das partes interessadas, possibilitando certo controle e minimizando obstáculos, principalmente na etapa do orçamento, em que há disputa de recursos públicos.

Mesmo com os diversos mecanismos de participação apoiados no país pela Constituição de 1988, como, por exemplo, os conselhos de políticas públicas, há meios não transparentes ou reconhecidos como manobras políticas, segundo o Inesc (2017b), que se fazem presentes em etapas de execução dos instrumentos de planejamento governamental, em especial, na elaboração do orçamento, que atende às demandas de pastas distintas do governo e/ou de grupos de interesse. O poder Legislativo é o responsável por esse processo orçamentário e pode não considerar as deliberações aprovadas pelo conselho, ato que pode mostrar em que direção caminha a prioridade do governo e dos parlamentares. Essa posição se alinha com a fala da entrevistada (E-D):

a gente usava toda nossa força intelectual [Secretaria], para executar emendas [parlamentares inseridas no QDD da Secretaria], e as emendas nem sempre [eram] pautadas em políticas públicas [de turismo]. [...] Eu arrisco dizer que 20% [das emendas] estão pautadas em política pública, porque a grande maioria é evento [que não contribui na cadeia produtiva do turismo].

O pouco conhecimento ou o desconhecimento desses trâmites e instrumentos de planejamento pode refletir em severos retrocessos e/ou abrir brechas para atos de corrupção. Por um lado, o governo só pode aplicar os recursos públicos se assegurados os princípios da legislação, processo que, quando aprovado e

planejado, cria oportunidades e alternativas para fazer uma melhor distribuição de recursos. Por outro lado, porém, o sistema instalado apresenta fragilidades, percebendo-se uma força motriz de privilégios que nem sempre corrobora o bem comum. Compreender que o orçamento brasileiro é autorizativo, não impositivo, implica entender que o planejamento de receitas e gastos não obriga que estes sejam realizados, ou seja, não há garantia de que o PPA será efetivado (Inesc, 2017a). A posição de Zouain et al. (2020) e apesar do turismo ser um fenômeno complexo com aspectos culturais e sociais relevantes, seu papel na economia dos municípios e até do país são cada vez mais significativos. Considerando os aspectos econômicos, e a geração de receitas que impactam na balança de pagamentos nacionais, o Ministério do Turismo (Mtur contribui com os argumentos anteriores, ao afirmarem os autores que os investimentos públicos, na maioria das vezes, não são fundamentados tecnicamente e, mesmo assim, balizam as decisões. Atos que chamam a atenção dos diversos atores e os mobilizam podem estimular o interesse de intervenções da governança, respeitados os papéis de cada um no processo, e podem fazer-se presentes em todas as etapas do planejamento, de forma a consolidá-lo com instrumentos de transparência, reivindicação, inserção de políticas, também percebendo as não realizações (Souza, 2006).

5.1.2 Planejamento estratégico na governança

Se a atenção dos órgãos do governo, na maioria das vezes, está voltada só para os instrumentos estratégicos de planejamento constitucionais, há pouca conexão com outros instrumentos de planejamento, em especial com o PEI, instrumento institucional e interno do órgão, que concentra as perspectivas do governo, do cliente (sociedade), dos processos e da aprendizagem, e esse instrumento pode ter também uma boa aplicabilidade para o poder público e para o mercado, como já testado pelo governo, na Secretaria de Turismo (Setur/DF, 2014). Todavia, os diversos instrumentos de planejamento transitam em diferentes modelos: não existe o melhor, e sim o mais adequado, aquele que atende de forma mais completa às partes interessadas — nesse caso, o poder público e o privado, suas demandas e expectativas, com uma maior interconexão entre esses dois mundos — e pode se dar fortemente no espaço de governança, na descentralização de decisões (Bevir & Rhodes, 2001), em que pode estabelecer um ambiente de cooperação e colaboração e trazer melhor equilíbrio nas decisões para o destino turístico,

consoante teoria defendida por Costa (2020), que reforça também a teoria de desenvolvimento e governança alinhada às reflexões de Costa e Panyik (2012). A entrevistada (E-B) reforça a questão do planejamento na governança de turismo:

pode parecer utópico e pode parecer muito inocente acreditar que um planejamento pode transformar, mas eu realmente acredito que é este o processo. [...] tem que ser carregado pelos empresários [necessidade do setor], porque os empresários não mudam [a cada período de governo] no turismo.

Dado esse contexto, são indiscutivelmente necessários acordos e contratos que possam ser pactuados entre as instâncias de governança e o governo/Estado, nas esferas local, distrital e federal. No destino Brasília/DF, a governança de turismo se constitui no Condetur/DF, e este conselho pode e deve instituir, de forma conjunta, o planejamento estratégico do setor de turismo, com base sólida, sustentável e competitiva, visão declarada do planejamento (UNWTO, 2019a). Esse desenho só se sustenta se as condições que influenciam as perspectivas de ganho do mercado (atividade econômica) forem percebidas pelos próprios mercados (Hovil & Stokke, 2007), e o governo, por sua vez, precisa perceber o máximo possível de retornos sociais, como bem comum à sociedade – embora possam ser entendidos como díspares, o mercado e o governo são complementares, reforçam os papéis de cada um. O setor público é guiado pelos anseios do corpo social e deve responder a tais anseios com entregas concretas que refletem o bem-estar social e também favoreçam o mercado do turismo: qualificação do destino turístico, mão de obra, estrutura física e conforto, diversificação de produtos e serviços, apoio à promoção e comercialização são respostas fluídas ao desenvolvimento do turismo, que trazem um peso maior à representatividade do turismo como atividade econômica e social. Essas alternativas podem favorecer o corpo social e o mercado, bem como estimular o planejamento integrado e competitivo, e isto pode e deve anteceder o planejamento público (governança) para, *a posteriori*, integrá-lo ao PPA, possibilitando mais celeridade, organização e direção dos interesses (público-privado) e dos recursos públicos, de forma a propiciar o começo do processo de gestão e controle compartilhado, de maneira que venha a contribuir com as entregas públicas, à sociedade e ao mercado, e ampliá-las.

Essa etapa sugerida, de pré-preparação do planejamento, constitui-se na inserção dos *stakeholders* na governança, para participarem efetivamente do processo de elaboração do planejamento do turismo e se empoderarem de estudos,

pesquisas, dados, informações e indicadores, agrupados em um diagnóstico do setor, conforme sustentação defendida por Boiteux e Werner (2009), e, de forma complementar, por Zouain et al. (2020) e apesar do turismo ser um fenômeno complexo com aspectos culturais e sociais relevantes, seu papel na economia dos municípios e até do país são cada vez mais significativos. Considerando os aspectos econômicos, e a geração de receitas que impactam na balança de pagamentos nacionais, o Ministério do Turismo (Mtur, com a inclusão das dimensões de competitividade como diagnóstico do destino. Outro aspecto basilar é o pleno conhecimento do plano de governo, de suas diretrizes estratégicas, das demandas setoriais e da comunidade, segundo vertentes defendidas pela autora Braga (2021), alinhadas àquelas defendidas pela UNWTO (2019b) e por Beni (2006), que enfatizam que o planejamento de qualquer natureza ajuda a atingir metas, objetivos e visão, sendo a política decorrente do planejamento um princípio orientador para tomadas de decisões. Além de poder fortalecer as tomadas de decisões do conselho e favorecer a composição do ciclo de atividades do governo, essa etapa de planejamento alinhada aos diversos interesses pode ser executada nos três meses iniciais de cada governo, resultando no documento de planejamento estratégico do setor, que deve integrar o Plano Plurianual (PPA).

Ultrapassar a miopia do processo de construção do planejamento público e explorá-lo sob a lente do orçamento (receitas e despesas), em que transparecem os diversos programas e as prioridades de governo, bem como a presença ou ausência dos direitos humanos, materializados em políticas públicas, pode favorecer a sociedade e conseqüentemente o domínio do turismo. A contínua ascensão do turismo está entrelaçada com os direitos humanos, assegurados pelos protocolos internacionais, conforme defendido no referencial teórico (Dias, 2003; Lindgren-Alves, 1996; Mourão, 2000; Ruschmann, 2001), segundo o qual o turismo pode contribuir para a promoção da paz, da segurança e da sustentabilidade e também para a diminuição da pobreza.

Dadas a publicidade e as fragilidades do planejamento público, o Brasil tornou oficial a Lei 13.303/2016, Lei das Estatais, que reforça dois grandes pilares da administração pública, a governança e as contratações públicas – ambas envolvem os múltiplos instrumentos estratégicos e também reforçam os mecanismos de transparência e controle, dando ênfase às regras para divulgação de informações, às práticas de gestão de risco, aos códigos de conduta, aos instrumentos estratégicos de planejamento, às formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, à constituição e ao funcionamento dos conselhos, assim como aos requisitos mínimos para nomeação de dirigentes (Lei n. 13.303, 2016). Em um contexto comple-

mentar, a UNWTO (2019a) reforça que as políticas públicas são intrinsecamente ligadas ao Estado e são instrumentos de governança. Queiroz e Rastrollo-Horrillo (2015, p. 53) evidenciam que “a governança se materializa na existência de instrumentos normativos, estruturais e organizacionais [...], coordenação multinível”, afirmação constatada nos Quadros 1 e 2 de referências estratégicas multiescalares de organismos globais e nacionais. A entrevistada (E-B) corrobora: “a prosperidade da cidade, da atividade turística e do desenvolvimento sustentável dela, em termos econômicos, sociais, culturais, ambientais, é a partir do planejamento”.

5.1.3 Integração dos múltiplos instrumentos estratégicos

Questionados sobre o conhecimento da integração dos múltiplos instrumentos estratégicos do planejamento governamental, 43,90% dos *stakeholders* responderam “sim”, 39,02% responderam “em parte” e 17,07% responderam “não” – ou seja, “em parte” e “não” totalizam 56,09% dos participantes, sendo que quatro dos inquiridos não responderam a questão. Entre as instituições, o MPOG (2013a) defende que os instrumentos de planejamento compõem a agenda pública, enquanto o Inesc (2017b) afirma que os instrumentos são o espelho das escolhas políticas e são mecanismos de combate às desigualdades e de controle. O expressivo resultado de 56,09% pode evidenciar uma miopia e/ou pouca aderência aos instrumentos do poder público, dada sua complexidade e sua compartimentalização. Esses dados reforçam a resposta da questão anterior, que revelou um conhecimento regular dos *stakeholders* acerca dos múltiplos instrumentos de planejamento governamental. A entrevistada (E-G) evidencia:

deve acontecer com vários governos [...], é o fato de todos esses instrumentos, inclusive o de orçamento, a LDO, tanto na ponta quanto no órgão central, eles serem feitos por pessoas diferentes. [...] enquanto ficar compartimentalizado, a gente vai ter essa dificuldade [...]. Cada um só está olhando o seu, [de modo que o olhar do todo fica comprometido ou limitado à governação]. [...] de quem faz um relatório entender [onde as peças se encaixam], quem coloca uma ação no orçamento, entender o que contribui para aquela meta, que faz parte daquele objetivo, que é para alcançar aquele resultado, que isso tá casado com plano estratégico do governo e aquele PEI também tem essa visão.

Essa integração dos múltiplos instrumentos constitucionais é realizada – ou deveria ser – no âmbito da governação, por distintos órgãos e pessoas, às vezes em momentos simultâneos, e também em perspectivas diversas. Ao envolver a participação da governança nas diferentes fases desse processo de planejamento, redobram-se a atenção quanto ao papel de cada um (público e privado) e a necessidade de conhecimento/uso dos diversos instrumentos, bem como sua contribuição nas entregas públicas (à sociedade). A entrevistada (E-D) reforça o olhar da governança: “o *trade* turístico de Brasília tem pouca maturidade em relação a processos de planejamento, e aí eu estou falando do destino Brasília especificamente, comparado com outros destinos”. A governança, conforme defendida pelos autores Brinkerhoff e Brinkerhoff (2015), Dallari (2013), Bevir (2009) e Mayntz (2001), reforça a abertura do setor público e a necessidade de ampliar a inter-relação com o setor privado (mercado) e a sociedade civil, na elaboração e na execução das políticas públicas, no redesenho das estratégias e na descentralização da gestão, de modo a limitar o papel da governação e ampliar o papel da governança, sem tirar o foco do papel de cada uma nas diversas demandas. Assim argumenta o entrevistado (E-F): “acho que, se juntar o público fazendo o dele e o privado, o dele, a coisa funciona. Enquanto um fica esperando o outro é que fica essa roda viva que não funciona, fica pior do que está”. Essa fala reforça a necessidade de manter o papel de cada um, favorecendo o todo, a cidade, como resultado final.

A troca, as interpretações ou distorções de papéis entre o público e o privado podem trazer conflitos e rupturas de ações capazes de inviabilizar a integração do planejamento e do orçamento (receitas e despesas). A compreensão e a ação podem mitigar as fragilidades de conhecimento dos *stakeholders* quanto ao planejamento, e pouco se observa que os instrumentos de planejamento governamental são o mecanismo (ciclo de atividades) para o atendimento das demandas da sociedade e do mercado, com envolvimento dos recursos públicos. Ainda, a adoção do modelo híbrido de governança pode alterar as respostas e o compartilhamento de decisões e também pode contribuir para enfrentar possíveis desvios e/ou enfraquecimento do processo.

A organização dos dados no Gráfico 5 deu-se por duas vias: uma com a escala Likert de 1 a 5 – sendo 1 nada importante e 5 muito importante – e outra com média ponderada. Foram reunidas as duas respostas em um único gráfico, porque os dados agregados permitem uma melhor interpretação e comparação visual. O art. 4º da Política de Turismo é estruturado nos seguintes elementos/áreas estratégicas: gestão e fomento ao turismo; desenvolvimento de produtos e serviços turísticos; e promoção e apoio à comercialização (Lei n. 4.883, 2012). O art. 5º apresenta como instrumentos da Política de Turismo e da governança: os incentivos disponíveis em âmbito internacional, nacional e distrital, para ampliação, qualificação e promoção da oferta turística na Ride; o PEI; o Observatório do Turismo; e o Fitur/DF (Lei n. 4.883, 2012).

O grau de importância percebido pelos *stakeholders* em relação aos elementos/áreas e aos instrumentos foi classificado como “bem importante”, média 4, e reforça a relevância desses itens no contexto da governança e da política de turismo. Ao explorar os resultados, um a um, observa-se um diferencial de atenção para o instrumento do Observatório do Turismo, com média 4,9, que pode ser interpretada como “muito importante”. O Observatório do Turismo do Distrito Federal (OTDF), concebido em 2012 como um “instrumento de suporte para o planejamento, gestão e controle do fenômeno turístico, destinado a subsidiar as decisões empresariais de investimentos e a construção de políticas públicas do destino Brasília”, alicerce para a gestão do conhecimento e da inteligência do destino turístico, implica um sistema de monitoramento de dados do turismo no Distrito Federal, que foi o instrumento de maior demanda por anos do mercado, cadeia produtiva do turismo, em especial do Grupo Gestor¹³⁵. Porém, naquela ocasião, não se conheciam os impactos econômicos, sociais e ambientais da atividade turística, tampouco as estatísticas do setor sistematizadas. Esse cenário foi confirmado com os registros do MTur (2009) e também com a fala da entrevistada (E-C), que expõe a expectativa de priorizar o observatório em 2010:

O tempo que eu mais acompanhei [o conselho], [...] se a gente tiver um monitoramento, se a gente tiver o levantamento dos dados e se tiver propostas de ações voltadas para esse monitoramento, eu acho que a gente chega ao desenvolvimento de uma maneira mais robusta, mais econômica, mais justa.

135 O Grupo Gestor do Turismo de Brasília (GGTB) foi instituído em 2009, por meio do projeto dos 65 Destinos Indutores do Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo.

Essa prioridade, naquela ocasião, poderia redirecionar ou alterar as decisões estratégicas no destino Brasília. Os estudos de Bregolin (2018, p. 162) realizados em diversos países e instituições trazem percepções, reflexões e evidências significativas quanto aos observatórios e sugerem várias categorias, entre as quais: “Finalidades, o planejamento público e privado, estiveram como instrumento de apoio, suporte, ferramenta de planejamento, orientador do planejamento, apoio à reflexão e decisão, guia para tomada de decisão”; e “Conhecimentos, que configuram nos termos produção, difusão e ampliação do conhecimento” – categorias estas as mais frequentes, alinhadas às diretrizes concebidas no OTDF.

No Brasil, o Ministério do Turismo reforça a importância dessa ferramenta e cria o Observatório Nacional de Turismo, com dados e informações cruciais para o turismo subsidiar as políticas públicas e monitorar os resultados nas instâncias de governança. Em Brasília, o OTDF não observa só a capital, mas a região do Distrito Federal e está inserido em escala regional. Souza, Pena e Moesch (2017) defendem a categoria política, como processo que reúne características estimuladas pela governança no contexto de redes de gestão. A entrevistada (E-B) ratifica essa prioridade: “As políticas públicas eram fundamentais [2011-2014], o principal pilar, seguido, então, do monitoramento e aí trazendo os outros elementos como secundários [...], o monitoramento com a criação do Observatório [de Turismo] e toda uma legislação [...]”, o que fez diferença no resultado do destino turístico Brasília e na consolidação de uma rede de gestão no contexto da governança.

Esse sistema informatizado de dados do OTDF (CET/UnB, 2013) foi concebido como um aglutinador de dados e informações do inventário da oferta turística (infraestrutura básica de apoio ao turismo, equipamentos e serviços turísticos e atrativos turísticos) e da demanda (estudos e pesquisas). O propósito era extrair, originar e gerar dados e conhecimento do destino turístico, para convertê-los para o planejamento e a gestão integrada do destino, estruturando a base de informação da operação do turismo, conforme teoria defendida pelas instituições UNWTO (2019a), IBGE (2012) MTur (2008), e contribuindo fortemente para o diagnóstico do setor de turismo. Em registros de 2016, na 52ª ata de reunião do Condetur/DF, a gestora do observatório defende que “o observatório não pertence à Secretaria de Turismo, mas ao setor produtivo e ao turismo do Distrito Federal”. Souza, Pena e Moesch (2017, p. 33) afirmam:

[o OTDF] trouxe aos agentes envolvidos o entendimento comum sobre a criação de um “marco zero” de dados e informações provenientes da observação do turismo de forma que ao longo do tempo diversos “retratos” da realidade observada permitissem adequar a sua gestão ao planejamento, aos programas e projetos.

Foi a concretização de uma ferramenta ou um dispositivo de monitoramento da própria Política de Turismo (Lei n. 4.883, 2012).

O elemento de promoção e apoio à comercialização apresenta o segundo melhor resultado, com 4,77, denotando a percepção como “bem importante”. A atenção dos *stakeholders* está voltada à promoção turística (nacional e internacional), sendo esta um dos itens de *marketing* que estabelecem a comunicação com o mercado, transmitida por meio de imagem, linguagem de comunicação (MTur, 2018). Incluem-se diversas formas de divulgar um destino: *fan tour*, *press trip*, feiras e eventos, *road shows*, assessoria de imprensa, relações públicas e aquelas mais convencionais, como internet, TV, jornais, revistas, *out doors*, *bus doors*, entre outras referenciadas por Boiteux e Werner (2009), que apoiam a comercialização do destino como produto turístico. A UNWTO (2019a) reforça a necessidade de compartilhamento de responsabilidades, políticas ou não, das instâncias decisórias, em todo o processo de governança, e a promoção depende fortemente do poder público-privado. Essa avaliação também se alinha à fala da entrevistada (E-D), para quem “promover um destino precisa de uma presença pública, obrigatória de um órgão de turismo”, considerando que essa representação chancela o compromisso político do governo na ação. “Mas as outras [ações], elas dependem da demanda do setor [mercado]”, do compartilhamento de decisões, ações e responsabilização. Ambos os setores, público e privado, são essenciais frente à promoção do destino e podem fortalecer a promoção turística nacional e internacional, além de favorecer a captação de eventos que movimentam a cadeia produtiva do turismo no destino e contribuir com os resultados socioeconômicos locais. A entrevistada (E-D) expressa preocupação com a promoção do destino: “Brasília chegou no *ranking* da ICCA” — em referência à Associação Internacional de Congressos e Convenções (em inglês, *International Congress and Convention Association*), responsável pela gestão do maior banco de dados de eventos do mundo. A entrevistada destacou que Brasília saiu de 3º lugar para 12º nesse *ranking*, queda que pode interferir diretamente na questão de captação de recursos públicos distritais e federais para ações de desenvolvimento do turismo

na cidade, e esse resultado pode ter sido ocasionado, em momentos distintos, pela desarticulação do poder público e privado. O entrevistado (E-F) questiona:

o que o pessoal de mercado da área privada sempre queria do governo? [...] defendia que a cidade deveria participar das feiras e exposições divulgando o destino turístico. [...] Por ser a capital da República, divulgar como destino cívico arquitetônico, que era a bandeira de todo mundo [poder público, iniciativa privada e comunidade].

Porém, mesmo que a promoção e o apoio à comercialização tenham sido evidenciados como “bem importantes” na investigação, em muitas ocasiões não foram possíveis ações consistentes, contínuas e efetivas pela governança. Segundo registros na ata da 53ª reunião de 2016 do Condetur/DF:

era preciso mostrar ao Governador que, quando não se faz promoção e captação [de eventos] agora, comprometem-se os próximos três anos de turismo na cidade. [...] Portanto, o que precisa ser defendido, com o apoio do Conselho, era a necessidade de um orçamento condizente ao que o setor arrecadava.

Se o governo não voltasse a investir no turismo, haveria perda maior de arrecadação nos anos subsequentes. A promoção é um elemento de competitividade dos destinos, e Brasília, com alguns diferenciais, destaca-se no rol de Cidades Criativas, é cidade Patrimônio Mundial, capital do país e tem uma característica especial de abrigar todas as culturas de todo o país, um patrimônio imaterial – argumentos sólidos frente aos grandes mercados mundiais, muitas vezes apoiados pela Agência Brasileira de Promoção do Turismo do país na sua promoção internacional. Contudo, perde-se força quando se trata da integração de esforços contínuos da parceria público-privado, havendo necessidade de uma engrenagem contínua para acumular as ações de promoção, como ação conjunta da governança. Conforme registro da reunião de 2015, 50ª ata do Condetur/DF, Yoshihiro Karashima, empresário do turismo receptivo, convidado do conselho e por muitos anos membro titular representante da Associação Brasileira de Agências de Turismo Receptivo – Abare, mostrou-se “preocupado com o fato de ninguém ter se manifestado em relação à promoção, divulgação e comercialização de Brasília, nem mesmo no Planejamento Estratégico da Secretaria de Turismo”. Ainda, defendeu ser esse olhar “essencial para qualquer destino”, ale-

gando que isso “deveria ser feito de maneira conjunta entre o governo e a iniciativa [privada]”. A entrevistada (E-D) afirma: “por incrível que pareça, nos últimos governos a gente não conseguiu fazer [promoção conjunta]”.

Neste momento, direcionaremos as lentes para o instrumento de governança e política pública do Planejamento Estratégico Institucional (PEI), ora instrumento da política, ora ferramenta de governança. O PEI obteve média 4,75, muito próxima da média 4,77 do elemento promoção, ambos indiscutivelmente prioritários na perspectiva da gestão do destino: a promoção é indispensável para a experiência turística acontecer e se expandir no destino, e o PEI, um instrumento que materializa ações, projetos e programas desafiadores que contribuem para organizar, estruturar e promover o destino turístico em pilares sustentáveis e competitivos sob a perspectiva das partes interessadas, governança do destino. O PEI possibilita aos gestores assumir e/ou compartilhar funções essenciais, no planejamento estratégico, no processo decisório de formulação e aplicação da política pública, na gestão do conhecimento e na inteligência do destino, na promoção, nos financiamentos e no reconhecimento de experiências e inovações, entre outros, também defendidos pela UNWTO (2019a). Boiteux e Werner (2009) seguem em direção semelhante, afirmando que, embora existam diferentes modelos de planejamento, todos deveriam incluir diagnóstico, prognóstico, objetivos, estratégias, metas e controle. Zouain et al. (2020) e apesar do turismo ser um fenômeno complexo com aspectos culturais e sociais relevantes, seu papel na economia dos municípios e até do país são cada vez mais significativos. Considerando os aspectos econômicos, e a geração de receitas que impactam na balança de pagamentos nacionais, o Ministério do Turismo (Mtur) acrescentam a importância dos elementos da competitividade como diagnóstico do destino, e Petrocchi (2001) afirma o quanto é fundamental conhecer os insumos do mercado (nacional e internacional) e os aspectos qualitativos e quantitativos. Todos esses elementos se inserem no contexto do planejamento, na materialização física de um documento referencial. Também validado no art. 5º, inc. II, o PEI deve ser definido a cada início de gestão governamental com o objetivo de balizar as ações, definir metas para o desenvolvimento do turismo no quadriênio. Sua formulação pode e deve ser compartilhada, implementada e dinâmica ao longo de todo o processo, devendo ser monitorado em toda a sua execução, conforme argumentação compartilhada na Política de Turismo do Distrito Federal (Lei n. 4.883, 2012). Para o entrevistado (E-E), “planejamento não significa ausência de um calhamaço de papel”; às vezes o documento fisicamente existe, mas não houve compartilhamento, envolvimento, e transparência no processo de elaboração. Em contra-

ponto, o mesmo entrevistado aponta que “o Plano de Municipalização nos ensinou que o cidadão local é quem tem condição de dizer o que ele quer”, ponto de vista também defendido pela UNWTO (2019a). Cunha (1997) reforça que os conselhos, instâncias de governança, são instrumento de intervenção nas políticas públicas e interagem com o planejamento estratégico em diferentes frentes. Na leitura da entrevistada (E-C), “a principal barreira para a não realização do planejamento estratégico” pode ser entendida como “o desconhecimento total (teórico e prático) e a desarticulação”, somados, às vezes, ao “desinteresse” das partes. A entrevistada (E-D) se posiciona: “um *trade* [mercado] forte com lideranças preocupadas mesmo com o desenvolvimento do setor, eu acho que eles pressionam [o governo] e fazem a coisa andar naquela linha que foi discutida, naquela linha que foi planejada”. Todos os argumentos confirmam a importância da formulação do planejamento estratégico e a necessidade de envolvimento dos *stakeholders* para o desenvolvimento do destino turístico, de forma equilibrada e competitiva, considerando as lentes da comunidade, e de modo interconectado com o desenho da política pública de turismo, sendo indiscutivelmente necessário o pleno conhecimento dos insumos do sistema de dados e informações do destino e dos elementos essenciais para a promoção do destino turístico.

Quanto ao instrumento de incentivos à qualificação e à promoção da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride), a média foi 4,72. Tais incentivos são estimulados por instrumentos normativos e pela LODF e estão relacionados às áreas de infraestrutura e à geração de empregos e qualificação (GDF, 2016b). Contam com o dispositivo da Política de Turismo do Distrito Federal, art. 3º: inc. II – desenvolvimento socioeconômico, gerando efeitos positivos sobre a qualidade de vida da população da Ride; e inc.V – estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, para uma gestão compartilhada do turismo na Ride (Lei n. 4.883, 2012). Mesmo com a obrigatoriedade dos atos mandatórios, pouca atenção é voltada para as ações na Ride.

O instrumento Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do Distrito Federal (Fitur/DF) foi assinalado pelos participantes como “bem importante”, com média 4,67. Trata-se de um fundo especial, instrumento também da política de turismo, porém as ações despendidas para o seu pleno funcionamento ainda são pequenas e morosas. Ao considerar o período de 12 anos, intervalo compreendido por este estudo, os diversos órgãos de turismo e a governança tiveram a maioria das iniciativas de ordem estrutural e organizacional. A criação do Fitur/DF e do seu regimento se deu, sucessivamente, em três momentos (2007, 2013, 2014) e, por último, em 2015, na 47ª e na 52ª reunião do Condetur/DF, quando se registrou

a abertura de uma câmara temática com a intenção de nova revisão do fundo e ampliação dos meios de arrecadação, uma parceria de cooperação técnica com o UniCEUB. Em todos os períodos citados, não houve execução orçamentária e financeira do Fitur/DF, o que pode indicar um desconforto dos responsáveis em operar o fundo, isto é, em se responsabilizar como pessoa física, legalmente, em situações frágeis. Em registro da ata da 55ª reunião de 2016 do Condetur/DF, a palavra do Sr. Ivan Siqueira, Secretaria de Estado da Fazenda:

esclareceu que há algum tempo o fundo vem enfrentando problemas, tinha algumas necessidades de aprimoramento, mas quis expor aos conselheiros um pouco da visão e da preocupação da Fazenda Pública. O fundo, sendo ou não utilizado, tinha a necessidade de prestação de contas à Fazenda e que, diante de um cenário de dificuldade financeira, um fundo que não estava sendo utilizado costumava suscitar a dúvida de sua própria existência.

Registraram-se outras ações nos anos anteriores, no *Relatório de Atividades 2014* do governo distrital, pasta de turismo, com participação ativa do setor público, Subsecretaria de Políticas de Turismo (membro do Condetur/DF), junto ao Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do qual Brasília faz parte, estimulando a “captação de recursos na ordem de R\$ 100 milhões aplicados ao turismo, 40% foi destinado às micro e pequenas empresas e os demais, para empreendimentos de médio e grande porte” (Setur/DF, 2014, p. 33), ação reconhecida e elogiada no Condetur/DF. A ação de atrair e captar investimentos para o setor de turismo perpassa por grandes oportunidades e configura, portanto, uma força muito instigada na ordem multiescalar e num ambiente propício para o desenvolvimento de planos e programas, como, por exemplo, nas Naciones Unidas (2010), na UNWTO (2019b), no MTur (2015) e na ordem local.

Apesar de terem sido classificados como “muito importantes” tanto o instrumento de incentivos à qualificação e à promoção local, nacional e internacional da Ride quanto o instrumento do Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do Distrito Federal (Fitur/DF), os esforços de ações nessa seara foram tímidos, frente à obrigatoriedade de desenvolvê-los.

A respeito da área estratégica de gestão e fomento ao turismo e da de desenvolvimento de produtos e serviços turísticos, embora as médias 4,65 e 4,67 tenham sido as menores, ainda foram consideradas “bem importantes”. Esses elementos integram o art. 4º, § 1º, da Política de Turismo do Distrito Federal.

Conforme o inciso I, a área estratégica de gestão e fomento ao turismo no destino turístico apresenta como objetivos: a) desenvolver o turismo por meio de um planejamento estratégico e participativo, envolvendo o setor produtivo nas discussões em torno dos projetos turísticos prioritários; b) integrar o turismo com as demais políticas setoriais; c) disseminar o turismo como atividade que contribui para o desenvolvimento socioeconômico e sociocultural, a conservação ambiental, a valorização cultural, a qualidade de vida e o uso racional dos recursos naturais; d) incentivar e viabilizar investimentos e financiamentos para o setor turístico; e) fomentar a realização de estudos e pesquisas socioeconômicas que orientem o desenvolvimento do setor turístico; e f) apoiar e incentivar o fortalecimento das entidades sem fins lucrativos, representantes do turismo no DF (Lei n. 4.883, 2012, p. 4). Segundo o inciso II, a área estratégica de desenvolvimento de produtos e serviços turísticos tem como objetivos: a) desenvolver e ampliar a oferta turística, visando à sua identificação, estruturação e diversificação; b) dinamizar a oferta turística disponibilizada pelo poder público e pela iniciativa privada, visando a uma maior competitividade nos mercados prioritários; c) fomentar a qualificação dos equipamentos e atrativos turísticos; e d) consolidar a imagem do destino e a diversificação dos produtos turísticos (Lei n. 4.883, 2012, p. 4). A entrevistada (E-D) reforça as ações da lei: “[...] enxergar o mercado, enxergar a cidade e entender o que a gente precisava de diversificar na oferta de produtos” faz a engrenagem do destino turístico acelerar e diversifica os atrativos do destino e o seu desenvolvimento. O desenvolvimento de produtos e serviços envolve um conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos, acrescidos de facilidades, localizados em um ou mais destinos, organizados e ofertados por determinado preço (MTur, 2018). Ainda que os *stakeholders* tenham atribuído uma menor média a esses últimos elementos, é evidente a sua atenção e valoração no contexto da governança, com ações constatadas na análise das realizações do conselho, nos diversos períodos governamentais, a integrem a Política de Turismo do Distrito Federal.

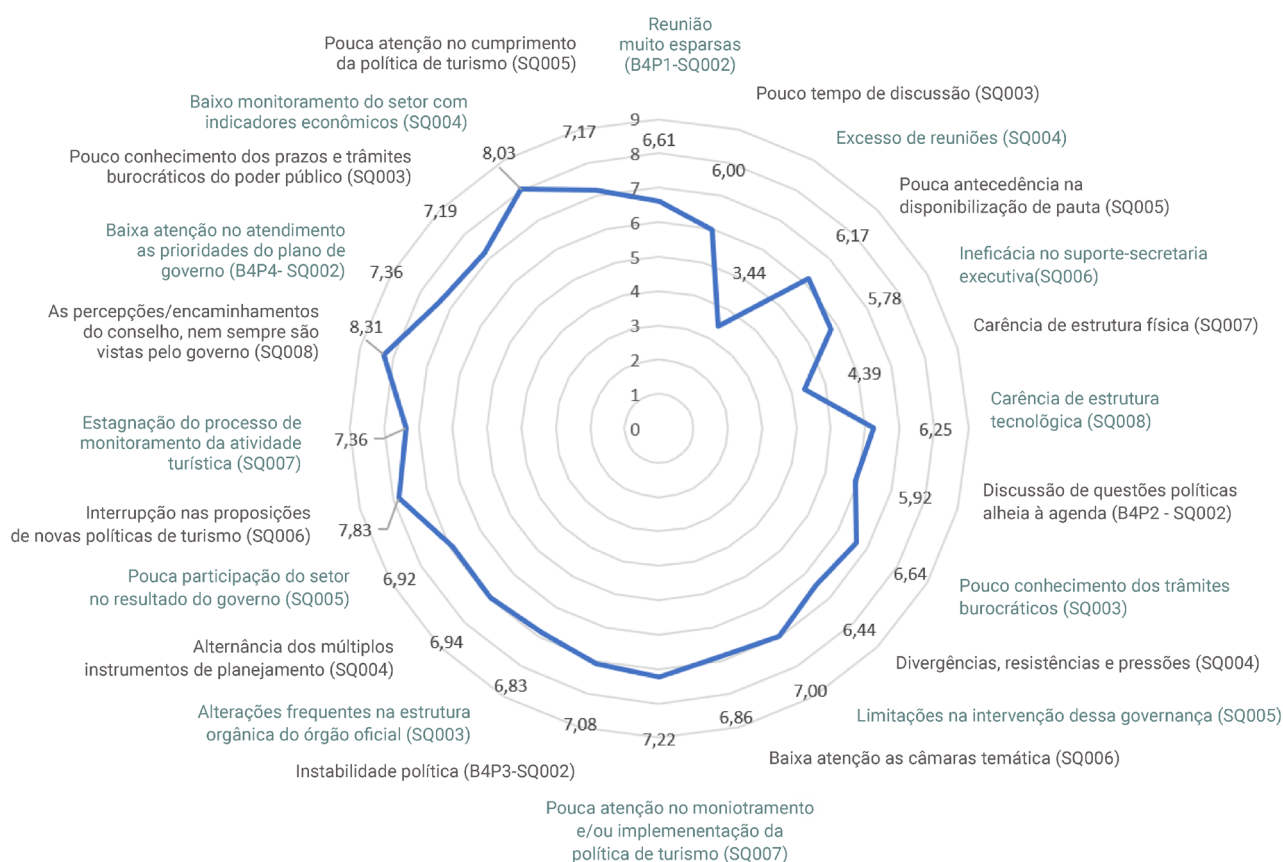
5.2 Vetores e/ou obstáculos na governança e nas políticas públicas de turismo

Os dados debatidos nesta seção compõem o bloco 4, de vetores e/ou obstáculos na governança e nas políticas públicas de turismo do Distrito Federal, segundo “aspectos da organização e estrutura do conselho”, “aspectos táticos”, “questões políticas” e “instrumentos estratégicos”, identificados pelos *stakeholders* no Condetur/DF. Com a ferramenta LimeSurvey, esses itens foram avaliados em uma escala de 1 a 10, sendo 1 “total desacordo” e 10 “total acordo”. Posteriormente, foi utilizado o *software* Microsoft Excel, para cálculo da média ponderada, que resultou na representação gráfica em teia (Gráfico 6). A intenção foi melhor explorar os dados e comparar os diversos aspectos na sua integralidade, com base na amplificação individual e do todo do retrato em análise.

Sob o olhar dos inquiridos, os dados indicam que, a respeito dos aspectos de “organização e estrutura” do Condetur/DF, as escalas atribuídas variam entre “desacordo parcial” e “acordo parcial”. As médias mínimas, 3,44 (excesso de reuniões) e 4,39 (carência de estrutura física), refletem “desacordo parcial” – nestes aspectos, quanto menor a média, mais favorável é o item avaliado. A média máxima, 6,61 (reuniões muito esparsas), é o oposto, representando “acordo parcial”. Para os demais itens, pontuados entre as médias 5,78 e 6,25 (ineficácia no suporte-secretaria executiva 5,78; pouca antecedência da pauta 6,17; pouco tempo de discussão na reunião 6,0; e carência na estrutura tecnológica 6,25), quanto maior a média, mais próxima a percepção está de “total acordo”, e esses resultados não falam sobre uma única realidade, de maneira que podem ter ocorrido diferentes realidades e percepções nos diversos períodos governamentais.

Em 2013, uma pesquisa realizada no Condetur/DF com 32 conselheiros (titulares/suplentes), no período governamental 2011-2014, apontou, na avaliação das estruturas administrativas e organizacionais do conselho de turismo, que o item “secretaria executiva, apoio técnico-administrativo” foi predominantemente positivo aos olhos dos *stakeholders* naquele período (95,65%), enquanto os itens “pouco tempo de discussão nas reuniões”, “reuniões muito esparsas” e “pouca antecedência de pauta e subsídios” foram percebidos por apenas 20,59%, 23,53% e 2,94% dos conselheiros, respectivamente (Setur/DF, 2013) – registros que espelham uma instância de governança com boas condições de funcionamento.

Gráfico 6 – Vetores e/ou obstáculos na governança



Fonte: dados da pesquisa LimeSurvey – statistic-survey743792, com média ponderada no Excel e demonstração do gráfico.

Uma boa organização e estrutura do conselho favorece as condições necessárias para o desenvolvimento da governança e conseqüentemente das políticas públicas. Quando esses espaços não são estruturados, torna-se uma tarefa difícil cumprirem o seu papel, leitura convergente com a análise dos autores Brandão et al. (2018), Beni (2006) e Hall (2001). Esses dados, por sua vez, sugerem uma atenção contínua na organização e estruturação do conselho por parte dos *stakeholders* dessa governança.

No quadro de documentos oficiais foram registrados os *Relatórios de Atividades* do governo distrital e as atas de reuniões do Condetur/DF, correspondentes aos três períodos governamentais. As atas evidenciam a atenção ou não dos dirigentes (presidência) ao conselho e refletem a dinâmica na condução e/ou aproximação com os *stakeholders*, bem como as continuidades e/ou rupturas nas realizações desse conselho, além de poderem espelhar as fragilidades de cada período. Em maio de 2010, evocou-se a reativação do Condetur/DF, e foram realizadas naquele ano cinco reuniões do conselho; no período de 2011-2014, ocorreram 37

reuniões; e, no último período, 2015-2018, houve 17 reuniões do conselho. Sendo esse conselho um órgão colegiado, tem a obrigatoriedade de cumprir o seu regimento, Capítulo II – Do Funcionamento, Seção I – Das reuniões do plenário: “§ 1º As reuniões ordinárias serão públicas e realizadas bimensalmente, sendo o calendário definido na primeira reunião anual” do conselho (Setur/DF, 2015, p. 16).

Os dados apresentados podem reforçar os aspectos avaliados da organização e estrutura do Condetur/DF, e as oscilações demonstradas na imagem do gráfico em teia podem refletir as variações na condução do conselho.

Segundo ata da 7ª reunião do Condetur/DF em 2011, “São três áreas que mais necessitam de atenção para o desenvolvimento do turismo em Brasília: transporte, promoção e mão de obra”, somadas à [...] “necessidade de elaboração de políticas públicas transversais, turismo e cultura”, bem como às “intervenções de infraestrutura”. Em 2010, a 2ª ata do Condetur/DF registrou a apresentação do “planejamento estratégico do turismo do DF” e a “compatibilização do planejamento estratégico da Setur/DF para o planejamento estratégico do turismo no DF”.

No conjunto de dados dos “aspectos táticos” avaliados pelos conselheiros, observam-se as seguintes médias: discussão de questões políticas alheias à agenda do conselho – 5,92; divergências, resistência e pressões nas opiniões dos conselheiros – 6,44; pouco conhecimento dos trâmites burocráticos públicos – 6,64; baixa atenção à realização de câmaras temáticas – 6,86; limitações na intervenção dessa governação no setor de turismo – 7,0; e pouca atenção no monitoramento e/ou na implementação da Política de Turismo – 7,22. Tais dados apresentaram maior grau de concordância nas escalas atribuídas, com média mínima 5,92 e máxima 7,22. Entre os aspectos táticos mais expressivos, segundo a média ponderada, está a “pouca atenção ao monitoramento e/ou à implementação da Política de Turismo” (7,22), o que remete ao Observatório do Turismo, instrumento da política de turismo e dispositivo de monitoramento do turismo no destino turístico Brasília, havendo uma alta concordância dos inquiridos. A segunda maior média (7,0) refere-se ao aspecto “limitações na intervenção dessa governança no setor de turismo” e pode expressar a atenção ou não da pasta de turismo, em cada período governamental – conteúdo descrito no tópico “4.2.3.1 Contexto da governação na pasta de turismo”, do Capítulo IV. As demais variações das médias estão muito próximas na indicação de concordância. O menor indicativo de concordância, nesse aspecto tático, decorre da média 5,92 (discussão de questões políticas alheias à agenda do conselho), resultado que pode reforçar as oscilações nos momentos de turbulência no conselho e as questões de condução na plenária. Esse grupo dos aspectos táticos como um todo apresenta um grau de concordância alto em relação aos itens apresenta-

dos e implica de certa forma uma relação direta com o perfil dos *stakeholders*, podendo sugerir possíveis fragilidades de percepção no contexto sistêmico do turismo, as quais devem ser consideradas com atenção e urgência.

As “questões políticas” apreciadas pelos participantes apresentaram os seguintes resultados: percepções/encaminhamentos do conselho nem sempre são vistos ou priorizados pelo governo – 8,31; interrupção nas proposições de novas políticas de turismo no DF – 7,83; estagnação do processo de monitoramento da atividade turística no DF – 7,36; instabilidade política – mudanças contínuas na liderança governamental – 7,08; alternância dos múltiplos instrumentos de planejamento estratégico governamental com as políticas públicas no setor do turismo – 6,94; pouca participação do setor de turismo no resultado de gestão do governo distrital – 6,92; alterações frequentes na estrutura orgânica do órgão de turismo oficial – 6,83. Os valores atribuídos na escala às “questões políticas” variam com muita proximidade ao “total acordo”, entre a média mínima de 6,83 e a máxima de 8,31. Esta média máxima refere-se a um alto nível de concordância diante da proposição de “percepções/encaminhamentos do conselho nem sempre serem vistos ou priorizados pelo governo” e pode demonstrar algumas situações: desarticulação e/ou forma inadequada de apresentação e defesa desses encaminhamentos pelo conselho, pouca sistematização das demandas do setor, pouca inferência sobre o resultado do setor para sociedade, pouca aproximação política da liderança principal, pouco envolvimento das partes em defesas comuns para o destino Brasília. E essas inferências para o setor estão alinhadas à segunda maior média (7,83), relacionada à “interrupção nas proposições de novas políticas de turismo no DF”, que pode refletir as discontinuidades e rupturas no planejamento estratégico do setor, argumentos reforçados com a média 7,36, quanto à “estagnação no processo de monitoramento da atividade turística no DF” e com a média 7,08, quanto à “instabilidade política – mudanças contínuas na liderança governamental”. Essas evidências estão explicitadas nos resultados de cada período governamental. As demais médias indicadas como mínimas são 6,83 (alterações frequentes na estrutura orgânica do órgão de turismo oficial), 6,92 (pouca participação do setor de turismo no resultado de gestão do governo distrital) e 6,94 (alternância dos múltiplos instrumentos de planejamento estratégico governamental com as políticas públicas no setor de turismo), as quais, embora se distanciem um pouco do nível de concordância total dos *stakeholders*, são preocupantes e estão interconectadas, compondo a estrutura da governança.

O grupo que constitui os “instrumentos estratégicos” integra os itens a seguir: baixo monitoramento do setor de turismo com indicadores econômicos – 8,03; baixa atenção no atendimento às prioridades do plano de governo associadas às

metas do planejamento estratégico do governo/setor de turismo *versus* resultados do setor – 7,36; pouco conhecimento dos prazos e trâmites burocráticos do poder público – 7,19; e pouca atenção no cumprimento da Política de Turismo do DF – 7,17. Para esse grupo, os valores atribuídos nas escalas também variaram próximos à “alta concordância” dos *stakeholders*, com média mínima 7,17 e máxima 8,03. Esta média máxima refere-se ao “baixo monitoramento do setor de turismo com indicadores econômicos”, aspecto sempre recorrente que, ao longo do estudo, foi fortemente evidenciado e pode revelar o pouco envolvimento e empoderamento por parte dos *stakeholders*, em períodos distintos do governo, bem como a desaceleração no ritmo e nos avanços do observatório do turismo, considerando também que o pouco uso desse instrumento da Política de Turismo e do dispositivo de monitoramento distanciou os *stakeholders* de sua ampla aplicabilidade. Cabe ressaltar que o portal do observatório interage a distância tanto com o público em geral quanto com o público do conselho. Conforme os autores Souza, Pena e Moesch (2017, p. 34), “estima-se que ainda não houve a apropriação plena do OTDF, tanto por parte do setor público quanto do setor privado”, posição alinhada ao olhar dos inquiridos, para quem esse dispositivo envolve não só os indicadores econômicos do turismo como também os sociais, culturais e ambientais.

A média 7,36 refere-se à “baixa atenção no atendimento às prioridades do plano de governo associadas às metas do planejamento estratégico do governo/setor de turismo *versus* resultados do setor” e reflete o pleno conhecimento dos *stakeholders* quanto à necessidade de interconexão dos instrumentos, plano do governo *versus* planejamento estratégico do setor de turismo, que são distintos e, ao mesmo tempo, devem ser complementares. A média 7,17, a respeito da “pouca atenção no cumprimento da Política de Turismo do DF”, e a média 7,19, sobre o “pouco conhecimento dos prazos e trâmites burocráticos do poder público”, reforçam duplamente a concordância em relação à pouca atenção dada à política pública de turismo e o distanciamento dos *stakeholders* do funcionamento da máquina pública, itens de extrema relevância.

Com base no retrato do todo (gráfico em teia), o conjunto de dados que ressaltam os picos evidenciou alta concordância e incide como os maiores obstáculos, sendo: nas **questões políticas**, com média 8,31, percepções/encaminhamentos do conselho nem sempre são vistos ou priorizados pelo governo; nos **instrumentos estratégicos**, com média 8,03, baixo monitoramento do setor de turismo; nos **aspectos táticos**, com média 7,22, pouca atenção no monitoramento e/ou na implementação da política de turismo; e nos **aspectos de organização e estrutura**, com média 6,61, reuniões muito esparsas. O cenário exposto de vetores e obstáculos é ratificado pela questão aberta, cuja análise será detalhada no próximo subitem.

5.2.1 Vetores e/ou obstáculos na governança

Em razão do interesse em ampliar ou complementar o olhar dos *stakeholders* sobre os vetores e/ou obstáculos na governança, buscou-se, por meio de respostas descritivas à questão aberta desse bloco, organizar e sistematizar as informações, sendo que algumas reflexões reforçam os dados da questão anterior e trazem novas contribuições quanto aos vetores na governança e na política pública de turismo, conforme Figura 11.

Figura 11 – Vetores e/ou obstáculos na governança e nas políticas públicas de turismo



Fonte: resultados extraídos da questão aberta 14.5 da LimeSurvey, organizados no MAXQDA 2018 e sistematizados no MindMaster em 01/05/2022.

A Figura 11 aponta os vetores e/ou obstáculos percebidos no Condetur/DF, organizados em duas frentes: uma, da própria instância de governança e outra, das políticas públicas de turismo. Na governança, retratam-se três obstáculos, sequencialmente, vinculados ao braço “desconhecimento de lideranças”. O número 1 está relacionado aos poderes Executivo e Legislativo do DF, isto é, ao governador e aos deputados distritais, acerca do pouco entendimento do fenômeno turismo e de sua complexidade, e esse distanciamento entre o alto escalão e as questões da seara do turismo pode resvalar nos encaminhamentos e nas decisões da pasta de turismo e conseqüentemente nas decisões do conselho, o que corrobora a análise da questão anterior, segundo a qual nem sem-

pre são vistos ou priorizados pelo governo os encaminhamentos e as percepções do conselho. O número 2 está associado à necessidade de manutenção de equipe qualificada no órgão oficial de turismo, com formação em turismo ou áreas correlatas, independentemente das alterações do governo, a qual venha a favorecer os trabalhos da secretaria executiva e dos conselheiros, assistindo-os em várias frentes, com registros, memórias e ações de continuidade das questões pactuadas no Condetur/DF. E o número 3 reforça o peso da questão do monitoramento, tanto nas questões de gestão do próprio conselho, como no monitoramento do destino turístico, sendo coercitivos os aspectos econômicos, sociais, culturais, tecnológicos e ambientais, que envolvem as questões de sustentabilidade e competitividade do destino turístico. As descontinuidades no monitoramento refletiram rupturas e/ou retração e interromperam série histórica de alguns estudos e pesquisas realizadas no destino Brasília/DF, sendo obstáculos recorrentes. Outra questão de extrema gravidade, um grande obstáculo, foram as desconexões entre as ações do órgão oficial, Setur/DF, e as ações priorizadas pelo conselho, evidenciando a não existência de planejamento e/ou as rupturas do processo, em períodos distintos do governo.

Nas políticas públicas, o braço “fomento” apresenta como obstáculo a falta de priorização no orçamento público, na pasta de turismo, para infraestrutura, desenvolvimento e políticas no turismo, o que também pode indicar a ausência de dados e estudos que possam defender, reforçar e sustentar essas prioridades no alto escalão, distrital ou federal, para o alcance de benefícios.

Os dois aspectos destacados, na governança e nas políticas públicas de turismo, com ícones na Figura 11, são prováveis vetores que dificultam que o Condetur passe de conselho consultivo para deliberativo – sendo o consultivo uma condução de aconselhamento e o deliberativo um órgão colegiado com poder decisório com compartilhamento de responsabilização nas decisões e no orçamento. Cabe ressaltar que o conselho de turismo, mesmo sendo consultivo, é um órgão colegiado que toma decisões, que contribuiu com a elaboração da Política de Turismo do Distrito Federal, cuja participação às vezes é em menor ou maior grau, e que tem baixa responsabilização legal sobre suas ações. Essa oportunidade de alteração do conselho poderia trazer grandes diferenciais – desde que fossem sanadas as fragilidades apontadas anteriormente e houvesse o pleno entendimento dos trâmites da máquina pública – e velocidade no desenvolvimento do turismo. Por fim, no item políticas públicas de turismo, os projetos setoriais podem ser priorizados com respaldo orçamentário desde que dinamizem a economia local, fortaleçam o corpo social e sejam estruturados e sistematizados com dados e informações que justifiquem atenção.

5.2.2 Percepção dos stakeholders como agentes responsáveis pelo desenvolvimento da política de turismo

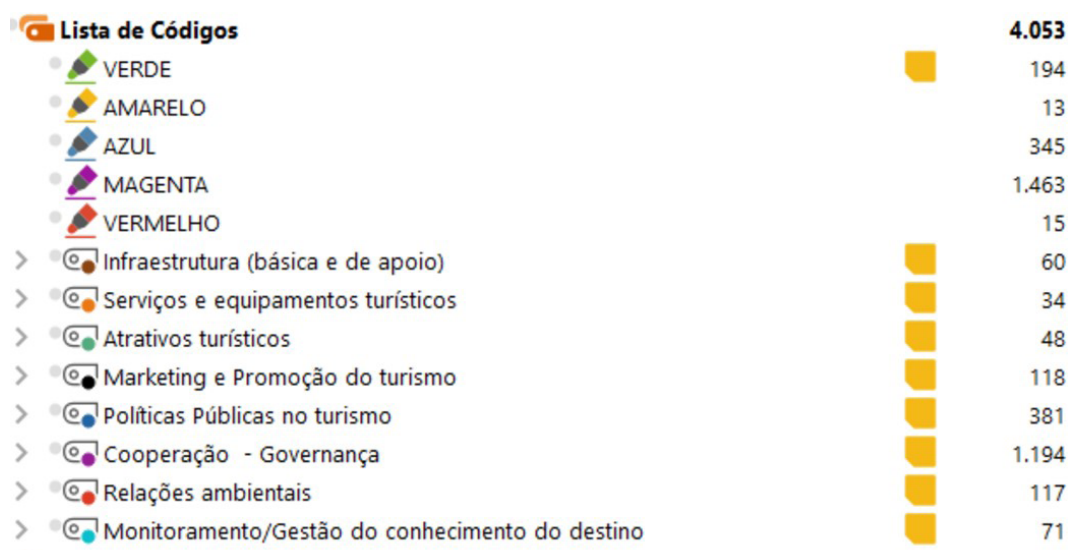
Esta questão reforça os argumentos apresentados anteriormente quanto ao interesse dos *stakeholders* na alteração da forma do conselho, de consultivo para deliberativo. Entre os inquiridos, 84,21% percebem-se como um agente responsável pelo desenvolvimento da Política de Turismo do Distrito Federal, mas 13,16% não têm esse entendimento e 2,63% não responderam. Em um olhar complementar, a entrevistada (E-A) sinaliza que no Condetur/DF “existia cooperação, existia a contribuição, mas pra mim falta um papel de continuidade daquilo que foi estabelecido como uma responsabilidade maior”. Essa perspectiva pode indicar fragilidade quanto ao poder de decisão dessa rede e a pouca responsabilização em chamar para si o cumprimento dos contratos acordados, pactuados, deliberados nessa governança. Essa fala aponta o indicador defendido por Detotto et al. (2021) de voz e responsabilidade e do Estado de direito.

5.3 Dimensões da competitividade no destino turístico Brasília/DF

O programa do turismo Estudos de Competitividade dos Destinos Indutores do Brasil, tanto nos aspectos econômico-financeiros, como na promoção do turismo no país, valida a importância de tais estudos (Pontón et al., 2021) e favorece a destinação de recurso (Zouain et al., 2020) e apesar do turismo ser um fenômeno complexo com aspectos culturais e sociais relevantes, seu papel na economia dos municípios e até do país são cada vez mais significativos. Considerando os aspectos econômicos, e a geração de receitas que impactam na balança de pagamentos nacionais, o Ministério do Turismo (Mtur, constituindo-se como uma ferramenta estratégica de governança e políticas públicas (Ruas, 2016), com grande relevância para comparar cenários. Os levantamentos *a priori*

constituem 13 dimensões, não expostas por ordem de prioridade (infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, *marketing*, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais), e seus atributos/variáveis descritos na Figura 3 – Dimensões e variáveis de competitividade de um destino turístico, do capítulo *Turismo: a criação de uma abordagem científica*. Essas 13 dimensões de competitividade foram inseridas no MAXQDA 2018, para o processo de codificação por temática, e envolveram todos os documentos constantes do quadro de documentos oficiais. Esses códigos foram marcados e revisitados, tendo sido em sua maioria confirmados, alguns foram juntados e outros, inseridos. A codificação final está detalhada no Apêndice II – Métodos e técnicas e perpassou pelas fases defendidas por Bardin, (1977, 1977/2016), não tão lineares na prática. A Figura 12 compreende uma visão geral da lista de codificação final, com 8 dimensões nos 4.053 registros.

Figura 12 – Lista de códigos final no destino Brasília/DF



Fonte: extraído do MAXQDA 2018, imagem da lista de códigos em 28/06/2022.

Identificar essas dimensões de competitividade nos diversos documentos oficiais do Condetur/DF e do governo possibilita uma visão declarada das temáticas que mais tiveram a atenção na pauta de desenvolvimento do turismo em Brasília/DF.

As temáticas mais codificadas enquadram-se nos elementos de cooperação-governança, sendo que estes agruparam as temáticas de governança regional e

local, o que justifica o número elevado de registros (1.194). Os elementos de políticas públicas (381) foram um tema com atenção elevada. A temática *marketing* e promoção do turismo apareceu em 118 registros, ou seja, recebeu atenção, mas nem sempre com a mesma prioridade nos distintos governos. As relações ambientais incluíram os aspectos tecnológicos, políticos, culturais, ambientais, sociais e econômicos, com 117 registros, e tiveram atenção do conselho; porém, foram pouco exploradas em termos de codificação, dada a multiplicidade de interfaces desses aspectos no processo de codificação, que relevou certa dificuldade em isolá-los sem comprometer sua abrangência.

As temáticas infraestrutura (60), serviços e equipamentos turísticos (34) e atrativos turísticos (48) tiveram atenção menor no quadro geral, devido ao fato de o destino Brasília estar mais bem estruturado nesses quesitos — o que se confirma com o Índice de Competitividade —, contudo indicam necessidade de atenção para os aspectos da infraestrutura de apoio ao turismo e as questões patrimoniais. O monitoramento, com 71 registros, compõe-se exclusivamente de estudos, pesquisas, medição de impactos no turismo e sítios da *web* de turismo, temática que foi também codificada nas políticas públicas, na governança local e nos aspectos tecnológicos.

As temáticas canceladas na versão final do processo de codificação envolveram os elementos da Figura 12 acima, os aspectos da infraestrutura (básica e de apoio ao turismo), os serviços e equipamentos turísticos, os atrativos turísticos, o *marketing* e a promoção do turismo, as políticas públicas no turismo, a governança, as relações ambientais e o monitoramento. Ao confirmar tais temáticas no contexto da pesquisa de campo, com respostas à questão aberta n. 13.4 do inquérito, bloco 3, sobre a opinião dos *stakeholders* quanto aos instrumentos, insumos ou elementos que poderiam ser usados para aperfeiçoar as políticas públicas do turismo, obtive 33 respostas livres, sendo que 2 respostas não foram codificadas (sem códigos) por serem discrepantes e 1 resposta incompleta foi desconsiderada, tendo sido as demais respostas codificadas no MAXQDA 2018. O Quadro 8 resume a frequência de ocorrência dessas temáticas que compõem as dimensões da competitividade, tendo sido identificadas várias congruências entre dados e informações em análise.

Quadro 8 – Frequência de vezes em que aparecem as dimensões de competitividade

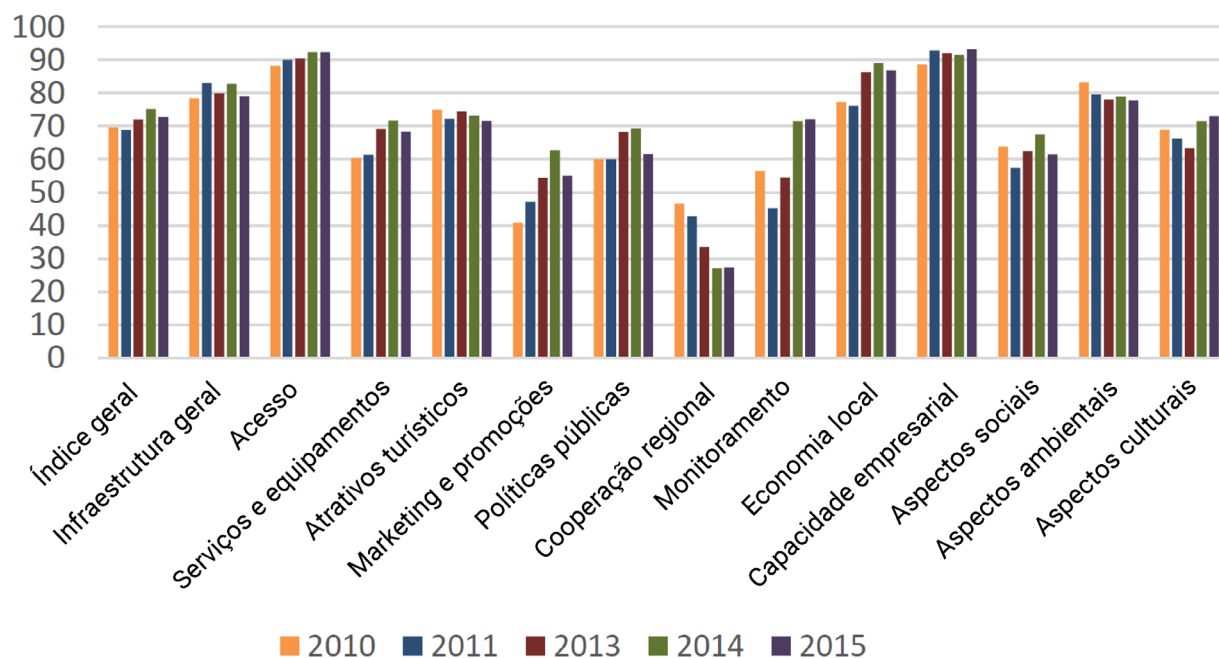
	Frequência	Porcentagem	Porcentagem (válida)
Infraestrutura (básica e de a...	4	40,0	50,0
Marketing e Promoção do tu...	4	40,0	50,0
Políticas Públicas no turismo	3	30,0	37,5
Monitoramento/Gestão do c...	3	30,0	37,5
Relações ambientais	1	10,0	12,5
Cooperação - Governança	1	10,0	12,5
Atrativos turísticos	0	0,0	0,0
Serviços e equipamentos turí...	0	0,0	0,0
DOCUMENTOS com código(s)	8	80,0	100,0
DOCUMENTOS sem código(s)	2	20,0	
DOCUMENTOS ANALISADOS	10	100,0	

Fonte: extraído do MAXQDA 2018 em 26/06/2022.

Na coluna de frequência, os quatro itens iniciais refletem a maior ocorrência das temáticas, com maior interesse de intervenção ou continuidade sob as lentes dos *stakeholders*, que podem contribuir para melhores resultados no destino e nas políticas públicas de turismo. Essas respostas foram organizadas nas seguintes dimensões de competitividade: infraestrutura (básica e de apoio ao turismo), *marketing* e promoção do turismo, políticas públicas no turismo e monitoramento (gestão do conhecimento). Tais dimensões estão entrelaçadas fortemente com as diversas experiências, positivas ou não, explicitadas nos resultados dos últimos nove anos, apresentados no tópico “4.2.3.3 Evidências de realizações de cada período governamental”, do Capítulo IV, os quais corroboram essas prioridades apontadas. Ao analisar os resultados do Índice de Competitividade do destino Brasília entre 2010 e 2015¹³⁶ (Gráfico 7), pode-se explorar os aspectos listados a seguir.

136 No ano de 2012, houve interrupção do estudo de competitividade por questões políticas (Pontón et al., 2021).

Gráfico 7 – Índice de Competitividade: Brasília no período de 5 anos



Fonte: composição gráfica de elaboração própria com dados retirados dos estudos do MTur (2009, 2011b, 2013a, 2014, 2015).

Todos os aspectos apresentados no gráfico foram expostos na fundamentação teórica, capítulo *Turismo: a criação de uma abordagem científica*, seção “2.3 Competitividade dos destinos turísticos”, com ênfase no Brasil, em Brasília. As dimensões analisadas do índice geral atribuído à cidade de Brasília a colocam em condições de melhor competitividade, se comparada com o índice geral do Brasil. Porém, chamam a atenção algumas particularidades expostas nesse gráfico. Em todos os períodos (2010, 2011, 2013, 2014 e 2015), as dimensões de competitividade que apresentaram índices mais baixos no destino Brasília foram: *marketing* e promoção (41,0%; 47,2%; 54,4%; 62,8% e 55,1%) – usualmente envolve os itens de planejamento de *marketing* no destino, participação em feiras e eventos (divulgação do destino turístico e *benchmarking*), material promocional (instrumento de divulgação do destino e sítios na *web* com os atributos do destino), entre outros; cooperação regional (46,6%; 42,8%; 33,6%; 27,1% e 27,4%) – cumpre o papel de articulador entre destinos turísticos (estadual e regional) de uma região turística de interesse comum, produto turístico integrado, e cooperação local, rede

de parcerias, integração, trocas e interesses dos *stakeholders*; monitoramento (56,6%; 45,3%; 54,5%; 71,4% e 72,2%) – integra estudos e pesquisas de oferta, demanda e experiências turísticas, medição de impactos (negativos e positivos) do turismo e espaços/áreas específicas de gestão do conhecimento da atividade turística; políticas públicas de turismo (60,1%; 60,0%; 68,2%; 69,4% e 61,6%) – envolve organização estrutural, órgão oficial de turismo, grau de cooperação nas diversas escalas, planejamento estratégico, fundo de fomento, cooperação público-privado/instância de governança e também instrumentos normativos (leis, decretos e normas), planos, programas e projetos setoriais, entre outros.

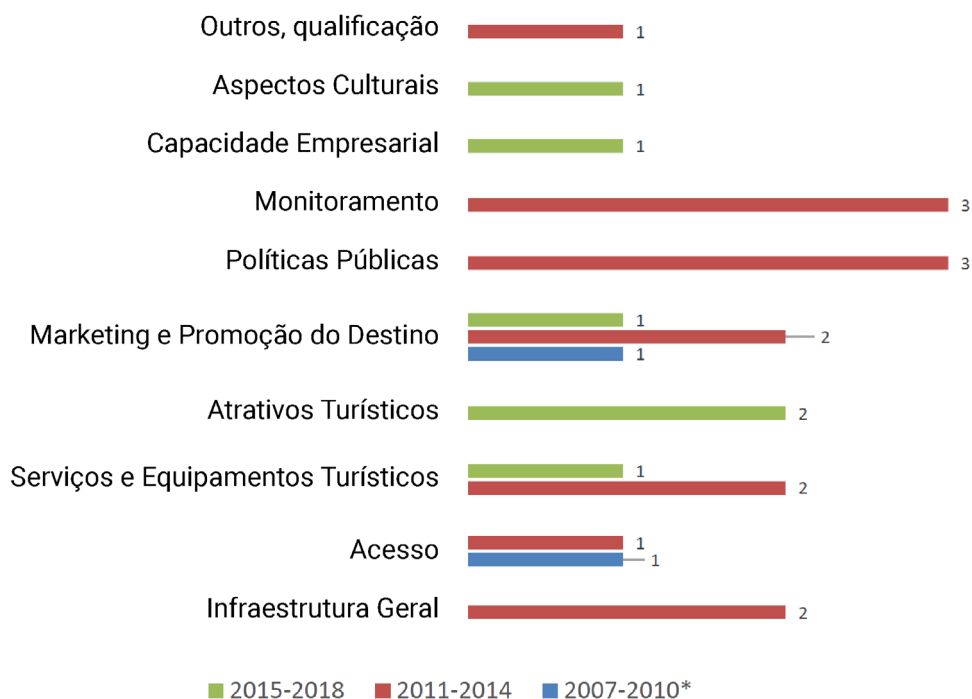
Essas quatro temáticas – *marketing* e promoção do turismo, cooperação regional, monitoramento e políticas públicas – são elementos de competitividade que integram a organização estrutural do turismo e são aspectos que sofrem fortes influências, dependendo do contexto do governo e do posicionamento da governança, que pode contribuir para elevar ou declinar esse índice. Isso porque, se a governança é empoderada, o posicionamento é firme e legítimo, bem argumentado e defendido, de modo que as ações tendem a ter continuidade, beneficiando e solidificando o desenvolvimento do destino turístico.

Quando se trata da infraestrutura, os números da competitividade são 78,5%, 83,0%, 79,9, 82,8% e 79,0%, englobando os seguintes aspectos gerais: saúde pública, energia, comunicação e facilidades financeiras, segurança pública e urbanização – que se traduzem em conforto para a comunidade e conseqüentemente para o visitante. Aos olhos dos *stakeholders*, os números sugerem boa qualidade do destino turístico, e o desafio é mantê-los elevados, o que demanda atenção na manutenção dessa infraestrutura, como, por exemplo, nas questões urbanísticas, dado o fato de Brasília ser Patrimônio Mundial. Os aspectos da infraestrutura de apoio ao turista podem também demandar urgência na construção e/ou na manutenção de sinalização turística, de acessos à cidade, aos atrativos e ao entorno da região, interno e externo, nos cuidados com acessibilidade, principalmente nos atrativos, bem como na instalação de Centros de Atendimento ao Turista e terminais turísticos, inclusive lacustres, entre outros – itens sempre na pauta de atenção do turismo.

As relações ambientais (83,3%; 79,6%; 78,1%; 78,9% e 77,7) marcam presença, com boas práticas, a partir da implantação do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) de Brasília e impactam diretamente nos atrativos da cidade e na qualidade de vida do cidadão.

Com o propósito de confrontar os dados apresentados acima, trago a leitura da governança, dos entrevistados (A; B; C; D; E e F), e as questões 3 e 4, sobre os elementos da competitividade presentes em cada período governamental, conforme Gráfico 8.

Gráfico 8 – Competitividade: dimensões com “mais atenção” no destino Brasília/DF



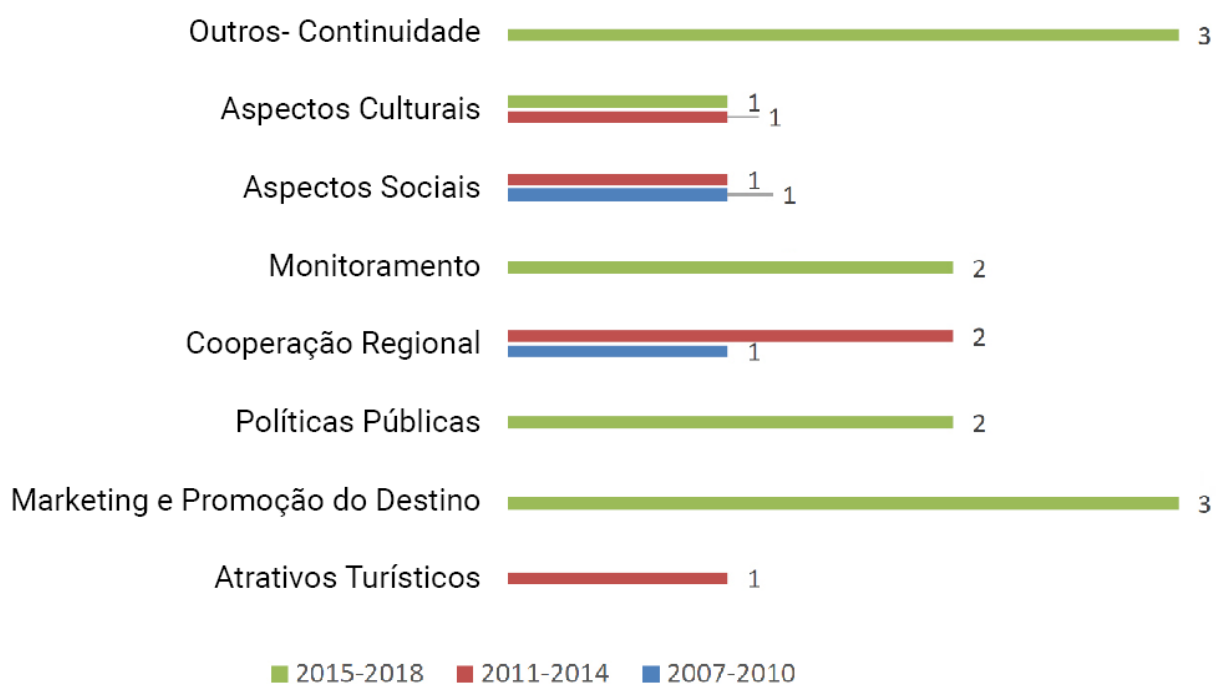
Fonte: composição gráfica (Excel, em 12/04/2022), elaboração própria com dados retirados dos entrevistados (A; B; C; D; E e F).

No período de 2010, a governança, isto é, o Condetur/DF deu “mais atenção”, ainda que de forma tímida, às seguintes temáticas de competitividade: *marketing* e promoção do destino voltados aos eventos locais; e acesso – dimensões mais bem exemplificadas no tópico “4.2.3.3 Evidências de realizações de cada período governamental”, do capítulo anterior. No período 2011-2014, o foco principal, que recebeu mais atenção, foram as políticas públicas e o monitoramento, seguidos de *marketing* e promoção do destino, da infraestrutura geral e dos serviços e equipamentos turísticos, enquanto os dois últimos, acesso e qualificação, tiveram ações menos intensas. No último período analisado (2015-2018), o elemento que recebeu mais atenção, de forma ainda acanhada, foram os atrativos turísticos, e os demais elementos destacados tiveram uma atuação ainda mais tímida, como serviços e equipamentos turísticos, *marketing* e promoção do destino, capacidade empresarial e aspectos culturais.

Fica evidente nesse cenário uma atenção de todos os *stakeholders* direcionada ao elemento *marketing* e promoção do destino, com interesse diferenciado em cada período governamental. Também fica explícita a participação ativa dos *stakeholders* no período 2011-2014, tendo em vista a força e a atenção dispensada às sete temáticas estruturantes e de base para o desenvolvimento do turismo.

Na direção oposta, cabe compreender quais elementos ou dimensões obtiveram “menos atenção” em cada período governamental, conforme Gráfico 9.

Gráfico 9 – Competitividade: dimensões com “menos atenção” no destino Brasília/DF



Fonte: composição gráfica (Excel, em 12/04/2022), elaboração própria com dados retirados dos entrevistados (A; B; C; D; E e F).

No período de 2010, a governança teve “menos atenção” aos aspectos sociais e à cooperação regional, o que reflete a baixa participação em projetos setoriais. No período 2011-2014, o elemento que obteve “menos atenção” foi a cooperação regional, seguida dos atrativos turísticos e dos aspectos sociais e culturais, o que reflete ainda pouca interação com os projetos setoriais com múltiplas interfaces. Quanto ao último período analisado (2015-2018), merece destaque a

pouca atenção à questão da continuidade das ações já aprovadas pelo conselho e ao *marketing* e à promoção do destino, principalmente em relação aos eventos nacionais e internacionais – os dois aspectos refletem grande fragilidade para o destino turístico Brasília/DF. Os elementos políticas públicas e monitoramento também registraram “menos atenção”, a despeito de alguns esforços muito pontuais com ações de monitoramento, isto é, do observatório do turismo, enquanto o último elemento foram os aspectos culturais. Esse cenário evidencia uma falta de continuidade, de poder de decisão frente aos elementos de estruturação do turismo, somada a retrocessos no elemento *marketing* e promoção do destino.

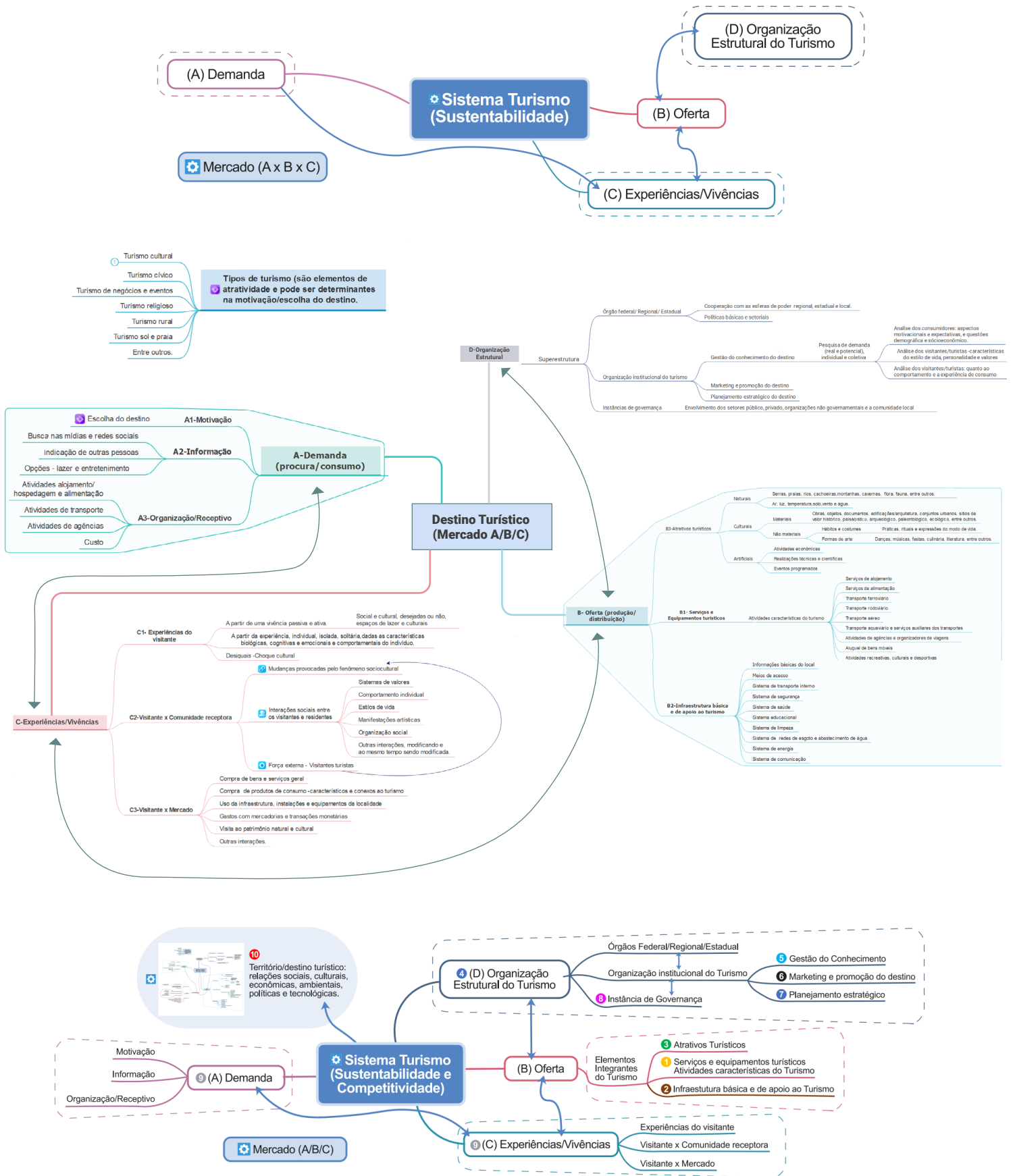
5.3.1 Dimensões da competitividade como diretrizes para o planejamento público-privado

As dimensões da competitividade estão em consonância com os estudos contemporâneos e mostram-se alinhadas às tendências internacionais refletidas no Quadro 1 – Referência estratégica multiescalar de organismos globais – indicativos que influenciam a busca em profundidade de elementos e recursos para o planejamento e as tomadas de decisão no destino turístico. Essas dimensões ultrapassam o propósito de diagnosticar o destino e gerar um índice comparável; são insumos para decisão de políticas públicas e, ao mesmo tempo, diretrizes estratégicas para o planejamento público-privado, apoiadas neste estudo sob a perspectiva de uma visão integrada do turismo.

Cada dimensão da competitividade¹³⁷ tem sua importância, e devem ser defendidos, em ambas as perspectivas, do público e do privado, interesses comuns, que, na sua maioria, impactam o bem-estar da sociedade. Os elementos da sustentabilidade no contexto integrado do turismo estão entranhados em todo o sistema, nas partes e no todo (Vasconcellos, 2003), e são definidos como estratégicos no contexto multiescalar, que pode ser defendido facilmente no planejamento estratégico governamental em uma visão clara e sistematizada, como apresentado no *framework* (Figura 13), processo evolutivo de três desenhos.

137 Com base no peso de cada dimensão do estudo, foram atribuídos pontos às perguntas e pesos também às variáveis. “A soma ponderada da pontuação resultou em um índice geral de competitividade do destino” (MTur, 2009, p. 4).

Figura 13 – Visão integrada do turismo como instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas – planejamento estratégico público-privado



Fonte: elaboração própria.

Ampliar o fenômeno turístico sob as lentes do sistema turístico e compreendê-lo de forma integrada possibilita visualizar as relações e inter-relações da governança do turismo, das políticas de turismo e do mercado. Já o detalhamento de todos os elementos que compõem o sistema contribui para identificar prioridades e diretrizes estratégicas locais para o planejamento estratégico público e privado e para a peça do orçamento público, sendo estes imperativos. Os recursos públicos, no que diz respeito à sua alocação, são diferenciados em cada pasta do governo, e a participação da governança pode ser um grande diferencial capaz de fortalecer as discussões nesses espaços com base em diretrizes claras, argumentos sólidos e sistematizados, o que reforça a posição de Avritzer (2007).

Em relação à dinâmica que envolve turismo, mercado e comunidade, esse domínio traz diversas contribuições para o destino turístico e o seu equilíbrio pode impactar de forma significativa os aspectos socioeconômicos, culturais, ambientais, políticos e tecnológicos e vice-versa (Beni, 2006; Dias, 2003; Ruschmann, 2001; UNWTO, 2019a), de maneira que, em uma situação favorável, pode se refletir em uma experiência positiva para o visitante e para o morador (Boiteux & Werner, 2009; Carvalho, 2009).

A multiplicidade de atores no turismo decorre da diversidade de atividades, da complexidade de inter-relações desse sistema e da sua interface com os diversos domínios, em um sistema integrado. Nesse contexto, cada grupo de elementos é diferente em suas partes, e as informações ou dados contidos em cada um deles se tornam parte de um sistema maior, o fenômeno turístico no destino, ou seja, no território. Ao compreender a organização e a estrutura no destino turístico, os diversos elementos potencializam e/ou determinam sua competitividade.

Sendo assim, vamos compreender as relações estabelecidas na Figura 13 voltadas à competitividade do destino turístico. É importante ter em mente que os números cardinais inseridos não refletem ordem de prioridade e estão relacionados, na verdade, ao detalhamento de cada elemento da Figura 2 – Estrutura e organização de um destino turístico: visão integrada do turismo, do capítulo *Turismo: a criação de uma abordagem científica* – foram inseridas cores correlacionadas às temáticas codificadas no MAXQDA 2018.

Na Figura 13, o conjunto B (oferta) e os números 1 (serviços e equipamentos turísticos/atividades características do turismo), 2 (infraestrutura básica e de apoio ao turismo) e 3 (atrativos turísticos) compõem a base e representam a essência para a experiência turística apresentada no conjunto C (experiências/vivências), em que as relações com o mercado, a comunidade e o visitante são estabelecidas, e novas relações são instauradas por meio dos elementos inte-

grantes do turismo – esses três aspectos da oferta (mercado, comunidade e visitante) se coadunam com as dimensões de competitividade. O conjunto D (organização estrutural/políticas de turismo), número 4, vincula-se à macroestrutura nas esferas federal, estadual, distrital e local, sendo estes os números atribuídos a esse conjunto: o número 5 (gestão do conhecimento) se relaciona também com o número 9, tanto no conjunto A (demanda) quanto no C (experiências/vivências), consolidando a inteligência do turismo, com dados, metadados, indicadores estatísticos e informações de gestão em plataforma tecnológica, ferramenta do observatório; o número 6 (*marketing* e promoção do destino) possibilita maior amplitude e alcance da imagem do destino e pode potencializar e consolidar esse destino como turístico; e o número 7 (planejamento estratégico) é o instrumento de política pública e de governança que, além de possibilitar a integração de diferentes *stakeholders* e dos diversos instrumentos de planejamento, pode e deve fazer uso desses elementos de competitividade e de sustentabilidade, como diretrizes para a melhoria das políticas públicas, vitais para o equilíbrio do destino turístico. O número 8 (instância de governança) – objeto deste estudo, o conselho de turismo – é o espaço legalmente instituído, de diálogo, troca, gestão, cooperação, tomada de decisões, proposição e elaboração de políticas e planejamento estratégico no destino turístico. O Condetur/DF, espaço de governança, nos últimos nove anos, tem se reinventado por diversas vezes, e os melhores resultados do destino Brasília espelham os períodos que mais aproximaram suas lentes dos elementos da competitividade e da sustentabilidade defendidos nas políticas públicas, no planejamento público-privado, com cooperação e responsabilização da governança do turismo local.

A Imagem 21 apresenta um resumo dos resultados da ferramenta estratégica de governança e política pública com foco na competitividade e sustentabilidade.

Imagem 21 – Resultados da ferramenta estratégica de governança e políticas públicas



Fonte: elaboração própria, em 26 de setembro de 2024.

5.4 Resumo

O propósito deste capítulo foi trazer os resultados – estratégia, obstáculos e competitividade – sob as lentes dos *stakeholders* da governança do turismo (Condetur/DF), e é nesses espaços de participação que os múltiplos instrumentos estratégicos (por exemplo, políticas públicas, planejamento e orçamento público, elementos entrelaçados) podem ganhar força ou não e podem espelhar as escolhas políticas.

A peça principal do processo de planejamento público junto ao órgão oficial (governança) é o Plano Plurianual (PPA), e se faz indispensável toda atenção à sua estruturação no primeiro ano político do governo, para que, nos anos subsequentes ao ciclo inicial, seja apenas ajustado ou complementado, dada a dinâmica do instrumento – no começo da gestão governamental, também integra o momento de transição, e frequentemente os órgãos do Executivo ainda estão na composição de equipe técnica e estratégica, inclusive no órgão oficial de turismo.

É nesse momento que a governança (público e privado) tem a maior oportunidade de integrar o planejamento, e é fundamental que as partes intervenientes compreendam e/ou aprofundem o conhecimento sobre os diversos instrumentos da governança, os prazos e os momentos de intervenção, em todo o ciclo de atividades – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA). É também imprescindível a participação pró-ativa dos *stakeholders*, sendo necessário envolvê-los no processo de mobilização e articulação entre as partes interessadas, nas diversas etapas de tramitação dos instrumentos do planejamento governamental.

Para explorar as nuances das políticas públicas no turismo e compreender que são multissetoriais e multi-institucionais com alta complexidade, foi indispensável eclodir a estrutura do sistema do turismo e suas interlocuções, conforme Figura 2 – Estrutura e organização de um destino turístico: visão integrada do turismo, que explicita a amplitude do turismo e seu forte reflexo em outras áreas.

Nesse cenário, as políticas de turismo assumem múltiplos desafios, como instrumentos de governança e como uma ferramenta de decisões governamentais. Sob o olhar dos *stakeholders*, entre os vetores e/ou obstáculos na governança e nas políticas públicas de turismo do Distrito Federal, segundo aspectos da organização e estrutura do conselho, aspectos táticos, questões políticas e instrumentos estratégicos, destacam-se os obstáculos recorrentes na instância de governança: (1) desconhecimento das lideranças (alto escalão) sobre a seara do turismo; (2) ausência de manutenção de profissionais (formação em turismo) no órgão oficial de turismo e no conselho de turismo, com interrupções dos trabalhos; (3) descontinuidade das questões tratadas no conselho, fragilidade no monitoramento. O obstáculo recorrente nas políticas de turismo é a falta de priorização de recursos (infraestrutura, desenvolvimento e políticas).

O tema sustentabilidade e competitividade constitui-se de fatores-chave, imperativos estratégicos, elementos de ampla percepção e foco estratégico da governança. Para tratar desse tema, aliado aos diversos desafios das políticas públicas do turismo, foi utilizado o modelo teórico dos estudos de competitividade dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento do Turismo e do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, série histórica de sete anos do Ministério do Turismo, órgão coordenador e encarregado da gestão do turismo no Brasil, que prevê a identificação de 13 categorias/dimensões (MTur, 2007a, 2008, 2009, 2011b, 2013a, 2014, 2015): infraestrutura geral; serviços e equipamentos turísticos; acesso; atrativos turísticos; *marketing* e promoção do destino; políticas públicas; cooperação regional; monitoramento; economia local; capacidade empresarial; aspectos sociais; as-

pectos ambientais; e aspectos culturais. Esse modelo foi testado com 4.053 registros, nos quais as categorias foram codificadas, categorizadas e organizadas, na estrutura de um destino turístico (Brasília/DF), em três períodos governamentais.

Cada dimensão da competitividade tem sua importância, e devem ser defendidos, sob a perspectiva do público e do privado, interesses comuns que impactam o bem-estar da sociedade. Ao longo de todo o processo de registros/codificações da competitividade, nos diversos documentos, os *stakeholders* agrupavam essas informações/variáveis, e alguns códigos foram juntados (por exemplo, infraestrutura e acesso), enquanto outros códigos foram criados e inseridos nas relações ambientais (social, econômico, ambiental e cultural, tendo sido acrescentados os elementos tecnológico e político). O Apêndice II – Métodos e técnicas oferece um maior detalhamento desse modelo.

Os elementos da sustentabilidade estão entranhados no sistema do turismo, nas partes e no todo, e são definidos como estratégicos, podendo ser defendidos facilmente no planejamento estratégico governamental em uma visão clara e sistematizada, como explicita o *framework* da Figura 13 – Visão integrada do turismo como instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas – planejamento estratégico público-privado.

Em relação à dinâmica que envolve turismo, mercado e comunidade, esse domínio traz diversas contribuições para o destino turístico, e o seu equilíbrio pode impactar de forma significativa os aspectos socioeconômicos, culturais, ambientais, políticos e tecnológicos e vice-versa (Beni, 2006; Dias, 2003; Ruschmann, 2001; UNWTO, 2019a; Bittencourt, 2023).

As dimensões da competitividade e da sustentabilidade como diretrizes para o planejamento público-privado influenciam as tomadas de decisão no destino turístico e amadurecem a destinação dos recursos governamentais, uma vez que possibilitam avaliar o desempenho do país/destino, comparar nível/indicadores de competitividade, diagnosticar o destino, evidenciar os aspectos da sustentabilidade, salientar os aspectos diferenciais do *marketing* e da promoção do destino.

CONCLUSÕES

Fatores globais e locais repercutiram na credibilidade do Brasil e na trajetória do país quanto à governação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ao longo dos últimos decênios, o sistema de planejamento governamental tem enfrentado diversos desafios – designadamente, elevar os resultados das entregas públicas para a sociedade. Dada essa complexidade, abriram-se novos caminhos, tornou-se imprescindível um novo padrão de governança, público-privado, que tem abarcado diferentes estímulos pelas esferas de poder e uma aproximação com os múltiplos instrumentos estratégicos de planejamento da governação, ferramentas que precisam ampliar e intensificar o seu compartilhamento com os *stakeholders* de governanças distintas, bem como alargar a coparticipação do processo decisório na gestão pública. Este estudo apoiou-se na literatura sobre governação e governança no processo evolutivo com base em diversos autores e instituições como a UNWTO e o Banco Mundial. Sobre as políticas públicas, apoiou-se nas teorias balizadoras dos atores seminais Harold Laswell (1936) e Herbert Simon (1957) e também em outros autores importantes, bem como na instituição brasileira do Ministério do Turismo – MTur.

Diante do cenário atual, foi desafiador debruçar-se sobre o mundo público e analisá-lo sob outras lentes, como a do turismo. Reconhecer tais lentes nos espaços participativos híbridos, público e privado – neste caso, a governança do Condetur/DF –, fez emergirem a difusão e a conversão, trilateralidade de interesses das partes, do Estado, do mercado e da sociedade, de modo a ampliar a possibilidade do controle social, da democratização das políticas públicas e da exigibilidade de direitos. Essa prática favorece o combate à corrupção e amplifica a promoção da transparência.

Quando se iniciou esta investigação científica, constataram-se certas fragilidades apontadas por alguns autores (Arretche, 2003; Pacheco, 2003; Souza, 2006) nos estudos da administração pública e das políticas públicas, que refletiriam baixa utilização da literatura estrangeira, métodos pouco elaborados diante dos desafios e não muito analíticos, de caráter mais normativo-prescritivo. Os fatos e os indicativos metodológicos se somaram às minhas razões científicas, profissionais e políticas, apoiadas nos três tipos de razões fundamentais ao aprofundamento nas políticas públicas defendidos por Tude (n.d.), de forma a justificar o estudo e o aprofundamento do tema governação e políticas públicas no setor de turismo em Brasília/DF.

Diante disso, a investigação teve como objetivo geral investigar os elementos que explicam os melhores resultados da gestão governamental no setor de turismo em Brasília/DF – ou interferem nesses resultados –, bem como propor mecanismos e/ou instrumentos que aperfeiçoem essas políticas públicas na administração direta. Após análise, o objetivo geral foi plenamente atendido, uma vez que efetivamente o estudo conseguiu demonstrar os elementos que explicam os resultados da gestão governamental e também da governança ou interferem em tais resultados, bem como relacionou esses elementos ao turismo em uma visão integrada complementar, além de ter proposto um instrumento, apoiado pela literatura, capaz de fornecer elementos que contribuam para a sustentabilidade e a competitividade – imperativos estratégicos do destino turístico –, o qual pode ser referência para o planejamento estratégico público e privado no domínio do turismo.

Para tanto, desenhou-se o objetivo específico inicial de a) contextualizar e analisar a governança do setor de turismo em Brasília/DF e sua relação com as políticas públicas de forma multiescalar. O objetivo foi atendido na análise nos blocos 1 e 2, tendo sido contextualizada a governança do turismo, com espelho do perfil social dos *stakeholders* e dos requisitos de boas práticas como elementos que reforçam as qualidades da governança. O outro aspecto, que tratou da participação dos *stakeholders* na governança do conselho de turismo, envolveu setor de representação, período e tempo de atuação no governo, contexto e organização estrutural do turismo e realizações de cada período, práticas e/ou experiências dos *stakeholders* com as políticas públicas e a governança no turismo e sua relação multiescalar. Era o segundo objetivo específico b) investigar as políticas públicas, por meio de múltiplos instrumentos de planejamento estratégico na administração pública direta do setor de turismo. Tal propósito foi atingido com o bloco 3, que abordou em profundidade as políticas públicas e os instrumentos estratégicos de planejamento, bem como o processo do ciclo de planejamento e suas interconexões com os múltiplos instrumentos estratégicos de governança, planejamento estratégico da governança, integração dos múltiplos instrumentos estratégicos e os instrumentos de governança e os elementos da Política de Turismo do DF, confirmando que os *stakeholders* evidenciaram um conhecimento raso e superficial dos múltiplos instrumentos de planejamento nas políticas públicas de turismo. O terceiro objetivo específico era c) identificar possíveis vetores e/ou obstáculos na governança, com base nos agentes intervenientes e decisores (*stakeholders*) para execução e melhoria da política pública – planejamento estratégico governamental do setor de turismo. Esse objetivo foi atendido com o bloco 4, tendo sido destacados pelos *stakeholders* **vários obstáculos na instância de governança, conselho de turismo,**

a saber: (i) aspectos da organização e estrutura; (ii) aspectos táticos — pouca atenção no monitoramento do destino e na implementação das políticas públicas de turismo; (iii) questões políticas — pouca ou quase nenhuma atenção à pasta de turismo pelo alto escalão e interrupções nas proposições de novas políticas públicas; (iv) instrumentos estratégicos — baixa atenção no atendimento às prioridades estratégicas e baixo monitoramento do setor de turismo. Alguns obstáculos foram reincidentes e se sobressaíram na governança e nas políticas públicas de turismo, quanto ao elemento de impulso, fomento: falta de priorização de recursos para o turismo nas dimensões de infraestrutura, básica e de apoio ao turista; pouca atenção ao desenvolvimento no contexto da promoção do destino e à realização das políticas de turismo com atenção ao planejamento estratégico integrado, ao monitoramento do destino e à execução de fundos — dinamização de áreas de maior interesse estratégico e captação de recursos. Quanto aos vetores, destacaram-se os projetos setoriais, de estímulo ao mercado. E o quarto e último objetivo específico visava a d) propor mecanismos e/ou instrumentos que aperfeiçoassem essas políticas públicas na administração direta do setor de turismo. Foi atendido com a proposição do instrumento, *framework*, que evidenciou de forma complementar a visão integrada do turismo e suas relações e inter-relações com as dimensões da sustentabilidade e da competitividade, seus atributos e suas variáveis, que exibem no modelo os elementos do destino que o constituem em condição de competir ou não, imbricados às questões do planejamento estratégico do turismo, no âmbito da governação, da governança e das políticas públicas do turismo. Portanto, diante do exposto, todos os objetivos específicos foram alcançados.

Nesse contexto, a pesquisa partiu de algumas hipóteses. Conforme a primeira hipótese, a) o cumprimento das políticas públicas em Brasília no setor de turismo é pouco efetivo por serem desarticulados os múltiplos instrumentos de planejamento estratégico, considerando que a.1) a baixa efetividade está relacionada ao pouco conhecimento dos agentes decisores sobre os múltiplos instrumentos de planejamento estratégico governamental. Durante o estudo, os argumentos levantados e sistematizados demonstraram que ambas as possibilidades foram experienciadas na governação e na governança, em períodos distintos de governo. Isto é, tendo sido feito o teste da hipótese na apresentação e discussão dos dados, foram confirmadas essas suposições. À luz da hipótese seguinte, b) quanto maior é a capacidade de intervenção dos agentes decisores, melhores serão a governança no setor de turismo e a aplicação da política pública. Nas discussões, foi admitida como hipótese verdadeira a leitura do perfil biográfico dos *stakeholders*, ou seja, o perfil social desses agentes decisores, positivo e fa-

vorável, e a ampla visão da governança, atrelada à formação e às experiências, corroboraram fortemente o enquadramento de requisitos de boas práticas dos *stakeholders*, exigidos por força de lei e coerentes com a visão de diversos autores que reforçam a interdependência, as interações, o poder compartilhado, a participação, o *know-how*, o desempenho, o valor da confiança, entre outros (Bevir & Rhodes, 2001; Bramwell, 2011; Gispert & Calvé, 2020; Hall, 2011a; Pechlaner et al., 2015; Pulido-Fernández & Pulido-Fernández, 2018; Velasco González, 2013). O teste da hipótese na discussão dos resultados confirmou parcialmente essa proposição, pois a capacidade dos agentes decisores, *stakeholders*, é também fortemente influenciada pelo líder da pasta (presidente do conselho e do órgão oficial de turismo), sendo político ou não, e as vozes daqueles podem ou não ser ouvidas, conforme defendem Baggio et al. (2010); ainda, tal capacidade dos agentes decisores poder ser igualmente impactada pelas decisões do alto escalão, nas alterações estruturais e organizações do órgão oficial de turismo, com pouca ou nenhuma intervenção do conselho. Destaca-se, de todo modo, que as vozes dos *stakeholders* foram fortemente ouvidas e evidenciadas, de forma positiva e proativa, no período governamental 2011-2014. Para a última hipótese, c) a não integração dos fatores que potencializam os vetores, associada ao planejamento estratégico governamental do setor de turismo, afeta negativamente os resultados das políticas públicas, sendo que, c.1) quanto maior é a instabilidade política, menor é a efetividade das políticas públicas no setor do turismo e, c.2) quanto maior é a desconexão nos instrumentos de planejamento estratégico governamental, menor é a efetividade das políticas públicas no setor do turismo. Essas proposições também confirmam a posição de Costa e Panyik (2012), segundo a qual os impactos de uma crise política podem ser mais destrutivos que os de uma crise econômica. O conjunto de implicações dessa hipótese demonstrou que a não estabilidade política do país, fator preponderante de descontinuidades, rupturas, inúmeros recomeços e desconfianças, refletiu-se e reflete-se em todo o corpo social, com maior ou menor impacto, de forma gradual ou intensa, e decisões se perdem – perspectiva também defendida pelos autores True, Bryan e Baumgartner (2007). Outros indicativos estão associados às incongruências e ao descaso da máquina pública relacionado à sua complexidade e à sua compartimentalização, às desconexões dos instrumentos estratégicos no ciclo do planejamento estratégico e à não responsabilização dos gestores do alto escalão nas entregas públicas. Dado o fato de os instrumentos estratégicos serem interdependentes, potencializa-se ainda mais o pouco resultado do planejamento estratégico, desassociando-o das oportunidades de intensificar a ação de polí-

tica pública, em especial do turismo, com pouca resposta efetiva à sociedade, mas com ganhos indiretos. O teste da hipótese confirmou todas as suposições, que devem integrar a prioridade de atenção máxima do conselho de turismo.

Desta forma, o problema que constituiu esta investigação – quais fatores explicam os melhores resultados de governança ou interferem em tais resultados no contexto do planejamento estratégico público e privado da administração direta no setor de turismo em Brasília? – foi completamente respondido no estudo, tendo sido evidenciados por diversas vezes fatores que explicam os melhores resultados de governança no turismo em Brasília, destacando-se: conhecimento explícito e tácito dos *stakeholders* que compõem o perfil social dessas lideranças; liderança proativa e positiva de quem preside o conselho; aproximação do público-privado com base em interesses comuns; conhecimento e uso dos instrumentos estratégicos do planejamento governamental e da governança e sua compatibilização; e continuidade e responsabilização com as estratégias e ações planejadas. Já os fatores que interferem negativamente nesses resultados compreenderam: descontinuidades no âmbito do governo e do conselho; descomprometimento das lideranças e inversões de papéis; desconexões no planejamento estratégico no âmbito da governação e da governança; e priorização de interesses individuais em detrimento dos interesses do destino turístico.

Ainda, as reflexões desta investigação conduziram-me a alguns questionamentos. **Para quê?** Responde a essa indagação a busca por melhores resultados nas entregas públicas, por meio do planejamento estratégico público e privado no domínio do turismo. **Para quem?** Tal pergunta levou-me, sob uma perspectiva *lato sensu*, à sociedade e, *stricto sensu*, à administração direta e ao mercado do turismo. **Como?** Essa questão definiu o método utilizado, com abordagem quantitativa e qualitativa, método misto, rigor metodológico, com uso de técnicas e ferramentas diversas que contribuíssem com a investigação de forma mais elaborada, diante dos diversos desafios – o modelo foi exploratório-descritivo, a unidade de análise sequencial deu-se em três períodos governamentais, e a perspectiva adotada foi positivista. **O quê?** Tal interrogação levou-me a ampliar e complementar a visão integrada do turismo e propor um instrumento de governança e de políticas públicas com atenção ao planejamento, com imperativos estratégicos de sustentabilidade e de competitividade que apresentassem interfaces com a visão do governo para aperfeiçoar essas políticas públicas na administração direta do turismo e com participação intrínseca da governança nesse processo. **Onde?** Esse questionamento trouxe a pesquisa para o destino Brasília/DF, capital do país, território de conhecimento e domínio da investigadora, junto à possibilidade de ampliar esses resultados aos demais estados brasileiros.

Todo o caminho percorrido para o desenvolvimento deste estudo, descrito de forma detalhada no Apêndice II – Métodos e técnicas, levou à identificação de algumas limitações e dificuldades: 1) bibliografia muito reduzida no contexto da governança, conselhos, e nas políticas de turismo; 2) estudos comparados ou estudos de caso muito restritos na área de políticas públicas de turismo, mesmo que não similares, e poderiam trazer respiro nas discussões de análise comparativa, pois permitem examinar constelações e configurações de fatos (Mendes, 2003); 3) muitas restrições em função da pandemia global, que impediram que a investigação se ampliasse, na coleta de dados e em outros conselhos; não obstante, dada a estrutura similar dos conselhos de turismo no país, é possível replicar este estudo, sem perdas significativas.

Por fim, sugiro que outros investigadores que tenham interesse nesse assunto, temática ou área se inspirem em algumas das recomendações a seguir.

1. A grande maioria dos estudos do fenômeno turismo recai na evocação dos aspectos operacional e econômico, e algumas tentativas, como esta, discutem o contexto das relações e inter-relações da governança e das políticas públicas do turismo – planejamento estratégico público-privado –, contudo pouco se avançou em relação às interconexões de visitantes moradores, visitantes turistas e experiências turísticas.
2. Há pouco estudo sobre os aspectos conflituosos e os limites que cercam as tomadas de decisões dos governos e as possíveis inversões de papéis que envolvem, em momentos diversos, a governação e a governança.
3. Tem grande valor ampliar as possibilidades de estudos no contexto da cooperação entre o governo e o mercado e dos instrumentos estratégicos de planejamento, frente a uma nova subjetividade baseada na reciprocidade, entre o sujeito e o objeto, um novo senso comum.
4. São poucos os estudos de inter-relações dos elementos integrantes do sistema de turismo em profundidade e detalhamento.
5. É preciso extrapolar as expectativas econômicas do turismo, e se faz urgente aprofundar o conhecimento das práticas socioculturais, políticas e tecnológicas no contexto do fenômeno do turismo.
6. Existem poucos estudos de gestão do conhecimento e conhecimento artificial como elemento indutor para explorar as experiências locais, nacionais e internacionais voltadas à produção das políticas de turismo.

REFERÊNCIAS

Aguilar, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187–213. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722010000100008&lng=es&tlng=es.

Alencar, J. L. O., Fonseca, I. F. da., Vaz, A. C. N., Silva, F. de S. e., Lopez, F. G., Moraes, G. B. B. R., Cruxên, I. A., Araújo, M. G. de., Meirelles, R., Pires, R. R. C., & Ribeiro, U. C. (2012). *O Conselho Nacional de Turismo na Visão de seus Conselheiros – Relatório de Pesquisa* (Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120719_relatorio_turismo.pdf.

American Psychological Association. (2010). *Publication Manual of the American Psychological Association* (6th ed.). Washington, DC: Autor.

Araújo, C. R. M. de. (2007). *A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: O caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006*. [Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas].

Arretche, M. (2003). Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 7–9.

Avelino, D. P. de, Ribeiro, J. D. G., & Machado, D. F. P. (2017). *Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais – Relatório de Pesquisa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 50(3), 443–464.

Badaró, R. A. de L. (2006). *O Direito do Turismo através da história e sua evolução*. Instituto Brasileiro de Ciências e Direito do Turismo.

Baggio, R., Scott, N., & Cooper, C. (2010). Improving tourism destination governance: A complexity science approach. *Tourism Review*, 65(4), 51–60. <https://doi.org/10.1108/16605371011093863>.

Baptistela, T. (2015). O conceito de Cidadania de Hannah Arendt: “O direito a ter direitos”. *Anais da 12ª Semana Acadêmica Fadisma Entrementes*. Fadisma. Acessado, em 14 de fevereiro de 2022, em: <http://sites.fadismaweb.com.br/entrementes/anais/o-conceito-de-cidadania-de-hannah-arendt-o-direito-a-ter-direitos/>.

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo* (L. A. Reto, Trad.). Edições 70. (Trabalho original publicado em 1977).

Barich, H., & Kotler, P. (1991). A framework for marketing image management. *Sloan Management Review*, 32(2), 94–104.

Barros, G. (2007). Herbert A. Simon and the concept of rationality: Boundaries and procedures. *HAL Science Ouverte*, hal-03018353, versão 1. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03018353>.

Beni, M. (1990). Sistema de Turismo – SISTUR: Estudo do Turismo face à moderna Teoria de Sistemas. *RTA – Revista Turismo Em Análise*, 1(1), 15–34. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v1i1p15-34>.

Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. Aleph.

Beritelli, P., Bieger, T., & Laesser, C. (2007). Destination governance: Using corporate governance theories as a foundation for effective destination management. *Journal of Travel Research*, 46(1), 96–107. <https://doi.org/10.1177/0047287507302385>.

Bertalanffy, L. von. (1968). *Toria geral dos sistemas*. Vozes.

Bevir, M. (2009). *Key concepts in governance*. SAGE Publications Ltd. <https://dx.doi.org/10.4135/9781446214817>.

Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2001). A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. *University of California Working Papers 2001-10*. Acessado, em 18 de dezembro, em: <https://escholarship.org/uc/item/0bw2p1gp>.

Biernacki, P., & Waldorf, D. (1981). Snowball Sampling: Problems and Techniques of Chain Referral Sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141–163. <https://doi.org/10.1177/004912418101000205>.

Bittencourt, A. (2022). Governança e política pública no setor de turismo: experiência de mulheres no Condetur/DF. *Cabo dos Trabalhos – Revista Eletrônica dos Programas de Doutorado do CES/Universidade de Coimbra*, (26), 1–17. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n26/documentos/06_Ariadne_Bittencourt.pdf.

Boiteux, B., & Werner, M. (2009). *Introdução ao Estudo do Turismo*. Elsevier Ltd.

Gispert, O. B. i, & Clavé, S. A. (2020). Dimensions and models of tourism governance in a tourism system: The experience of Catalonia. *Journal of Destination Marketing & Management*, 17(2020), 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2020.100465>.

Botterill, D., Haven, C., & Gale, T. (2002). A survey of doctoral theses accepted by universities in the UK and Ireland for studies related to tourism, 1990-1999. *Tourist Studies*, 2(3), 283–311. <https://doi.org/10.1177/14687976020023004>.

Boullón, R. (2002). *Planejamento do espaço turístico*. EDUSC.

Boyer, D. (2019). Dados Demográficos do Distrito Federal. In D. Boyer, *Energopolitics: Wind and Power in the Anthropocene* (pp. 127–157). Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9781478004394-005>.

- Braga, D. (2021). *Gestão Regional e Políticas Públicas de Turismo*. Edições EACH.
- Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 459–477. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.576765>.
- Brandão, C., Carvalho, J. L., Ribeiro, J., & Costa, A. P. (2018). *A prática na Investigação Qualitativa: Exemplos de estudos* (Vol. 2). Ludomedia.
- Brandão, A. F. F. A. (2014). *Innovation in Tourism: The role of regional innovation systems*. [Tese de Doutorado, Universidade de Aveiro].
- Brandão, F., Costa, C., & Buhalis, D. (2018). Tourism innovation networks: a regional approach. *European Journal of Tourism Research*, 18, 33–56. <https://doi.org/10.54055/ejtr.v18i.312>
- Brasil. (2012). *Controle Social: Orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Controladoria-Geral da União.
- Brasileiro, I. L. G. (2016). Vista do Mosaico Fluido – Um possível modelo para compreender o Turismo. *Cenário*, 4(6), 61–73.
- Bregolin, M. (2018). *Inteligência Territorial em Turismo: Aplicação do Sistema de Capitais para Análise de Observatórios de Turismo da Europa e da América Latina*. [Tese de Doutorado, Universidade de Caxias do Sul e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul].
- Bresser Pereira, L. C. (1998). *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*. Escola Nacional de Administração Pública.
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2015). Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives Beyond NPM Orthodoxy. *Public Administration and Development*, 35(4), 222–237. <https://doi.org/10.1002/pad.1739>.
- Brito, J. D. de. (2009). *De Plano Piloto a metrópole: A mancha urbana de Brasília*. [Tese de Doutorado, Universidade de Brasília].
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford University Press Inc.
- Câmara dos Deputados. (2020). *Brasília 360 [recurso eletrônico]: Repertório Bibliográfico* (J. F. Ferreira, Org.). Edições Câmara.
- Carvalho, A. F. de. (2000). Políticas Públicas em Turismo no Brasil. *Sociedade e Cultura*, 3(12), 97–109.
- Carvalho, C. L. C. de. (2009). *Políticas Públicas no Turismo Brasileiro: A cidade de São Paulo e a Construção de sua Identidade Turística*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo].
- Cavalcanti, P. A. B. (2016). *Um Olhar Crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: Articulação do Setor, Legitimidade e Autointeresse na Construção das Políticas Públicas*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- Centro de Excelência em Turismo (Universidade de Brasília). (2013). *Sistema Informatizado de Dados: Módulo Portal, Observatório do Turismo do Distrito Federal*.

Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. (1998). *Uma nova gestão pública para América Latina*.

Companhia de Planejamento do Distrito Federal. (2014). *Nota técnica n. 1/2014: Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)*. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Delimita%C3%A7%C3%A3o-do-Espa%C3%A7o-Metropolitano-de-Bras%C3%ADlia-AMB.pdf>.

Companhia de Planejamento do Distrito Federal. (2019). *Produto Interno Bruto dos Municípios da RIDE 2017*. Retrieved from <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/PIBMun/default.asp>.

Companhia de Planejamento do Distrito Federal. (2020). *Atlas do Distrito Federal*.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Cooper, C., Fletcher, J., Stephen, W., Gilbert, D., & Shepherd, R. (2001). *Turismo: Princípios e Prática* (2ª ed.). Bookman.

Costa, A., Kraus, L., & Oliveira, F. (2018). Contexto espacial: uma alternativa para estudos sobre cidades. *GOT – Journal of Geography and Spatial Planning*, 13(13), 109–123. <https://doi.org/10.17127/got/2018.13.005>.

Costa, C. (2020). Tourism planning: A perspective paper. *Tourism Review*, 75(1), 198–202. <https://doi.org/10.1108/TR-09-2019-0394>.

Costa, C., & Albuquerque, H. (2017). *Planeamento e Desenvolvimento Turístico*. Lidel Edições Técnicas Ltda.

Costa, C., & Panyik, E. (2012). *Uma abordagem comparativa dos sistemas europeus de planeamento e organização de turismo: Uma introdução*.

Costa, C., & Vieira, A. (2014). Tourism Planning and Organisation in Portugal. In C. Costa, E. Panyik, & D. Buhalis (Eds.), *European Tourism Planning and Organisation Systems: The EU Member States* (pp. 349–366). British Library.

Costa, C., Panyik, E., & Buhalis, D. (Eds.) (2014). *European tourism planning and organisation systems: The EU Member States*. British Library.

Costa, L. (1987). *Brasília Revisitada 1985/1987*. Anexo I do Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, Diário Oficial do Distrito Federal n. 201, Suplemento 2, de 23 de outubro de 1987.

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto*. (3ª ed.). Artmed.

Creswell, J. W. (2014). *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre Cinco Abordagens*. Penso.

Crouch, G. I. (2011). Destination competitiveness: An analysis of determinant attributes.

Journal of Travel Research, 50(1), 27–45. <https://doi.org/10.1177/0047287510362776>.

Cruz, R. C. (2000). *Política de turismo e território*. Contexto.

Cunha, L. (1997). *Economia e política do turismo*. MacGraw-Hill.

Cunha, L. (2001). *Introdução ao Turismo*. Verbo.

Cunha, S. K. da, & Cunha, J. C. da. (2005). Competitividade e sustentabilidade de um cluster de turismo: uma proposta de modelo sistêmico de medida do impacto do turismo no desenvolvimento local. *Revista de Administração Contemporânea*, 9(spe2), 63–79. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552005000600006>

D'Angella, F., Carlo, M. de, & Sainaghi, R. (2014). Archetypes of destination governance : A comparison of international destinations. *Tourism Review*, 65(4), 61–73. <https://doi.org/10.1108/16605371011093872>

Dallari, D. (2013). *Elementos de teoria do Estado* (32nd ed.). Saraiva.

Damas, T., & Brambatti, E. (2019). O Planejamento turístico sob o viés de planos e programas: O caso do destino turístico Paranaguá-PR. *Revista Iberoamericana de Turismo*, 9(2), 164–190. <https://doi.org/10.2436/208070.01.158>.

Das, T., & DiRienzo, C. (2010). Tourism competitiveness and corruption: A cross country analysis. *Tourism Economics*, 16(1), 477–492.

Decreto nº 4.494, de 18 de janeiro de 1922. (1922, 4 fevereiro). Determina que a pedra fundamental da Capital Federal seja lançada no planalto de Goyaz, no dia 7 de setembro de 1922 e dá outras providências. Presidência da República.

Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. (1987, 23 outubro). Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Governo do Distrito Federal.

Decreto nº 31.699, de 18 de maio de 2010.

Decreto nº 33.525, de 9 de fevereiro de 2012. (2012, 10 fevereiro). Aprova o Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento de Turismo do Distrito Federal – Condetur/DF e dá outras providências. Governo do Distrito Federal.

Decreto nº 37.141, de 29 de fevereiro de 2016.

Decreto nº 41.004, de 20 de julho de 2020. (2020, 21 julho). Institui a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. Governo do Distrito Federal.

Deloitte. (2018). *Progress at a snail's pace – Women in the boardroom: A global perspective* (6th ed.). Deloitte Global Center for Corporate Governance. Acessado, em 4 de junho de 2022, em: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/risk/articles/women-in-the-boardroom-global-perspective.html>.

- Dencker, A. (1998). *Método e técnica de pesquisa em Turismo* (2ª ed.). Futura.
- Departamento Administrativo do Serviço Público – Governo Federal. (1956). *O Relatório Técnico sobre a Nova Capital da República*.
- Detotto, C., Giannoni, S., & Goavec, C. (2021). Does good governance attract tourists? *Tourism Management*, 82(2021), 104155. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2020.104155>.
- Dias, R. (2003). *Sociologia do Turismo*. Atlas.
- Diniz, E. (1997). *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Fundação Getúlio Vargas.
- Drucker, P. (2002). *Administração de Organização sem fins lucrativos: princípios e práticas*. Pioneira Thomson Learning.
- Eiten, G. (1977). *Delimitação do conceito de Cerrado*. Arquivos do Jardim Botânico.
- Endres, A. V. (2012). *As políticas de turismo e novos arranjos institucionais na Paraíba/ Brasil*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina].
- Ferraz, J. A. (1992). *Regime Jurídico do Turismo*. Papirus Editora.
- Fratucci, A. C. (2008). *A Dimensão Espacial nas Políticas Públicas Brasileiras de Turismo: As Possibilidades das Redes Regionais de Turismo*. [Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense].
- Fuster, L. F. (1974). *Introdução a Técnica e Teoria del Turismo* (4ª ed.). Nacional.
- Gerhardt, T. E., & Silveira, D. T. (Orgs.). (2009). *Métodos de Pesquisa*. Editora da UFRGS.
- Gianezini, K., Barretto, L. M., Gianezini, M., Lauxen, S. de L., Barbosa, G. D., & Vieira, R. de S. (2017). Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, 21(2), 1065–1084. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: <https://www.redalyc.org/journal/3211/321154298027/html/>.
- Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos* (R. C. Costa Trad.). Bookman, Artmed. (Trabalho original publicado em 2008).
- Gil, A. C. (1987). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Atlas.
- Gil, A. C. (2017). *Como Elaborar Projetos de Pesquisa* (6ª ed.). Atlas.
- Gonçalves, A. (2005). O conceito de governança. *Anais do XIV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*. Conpedi.
- González, R. (2021). *Mision Alternativa de Empleo e Ingresos: Propuestas para una Colombia Incluyente*. Escuela Nacional Sindical.
- Governo do Distrito Federal. (2010). *Relatório de Atividades 2010 – Prestação de Contas Anual do Governador*. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.

- Governo do Distrito Federal. (2014). *Relatório de Atividades 2014 – Prestação de Contas Anual do Governador* (Vol. 1). Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Governo do Distrito Federal. (2015). *Relatório de Atividades 2015 – Prestação de Contas Anual do Governador*. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Governo do Distrito Federal. (2016a). *Manual de Planejamento Orçamento*.
- Governo do Distrito Federal. (2016b). *Diário Oficial do Distrito Federal*. 41–120.
- Governo do Distrito Federal. (2018). *Relatório de Atividades 2018 – Prestação de Contas Anual do Governador*. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Grimm, I. J., Sampaio, C. A. C., Greuel, M. C., & Cerveira Filho, J. L. (2013). Políticas Públicas do Turismo e Sustentabilidade: A inter-relação na esfera nacional, estadual e local. *Turismo – Visão e Ação*, 15(1), 95–111. <https://doi.org/10.14210/rtva.v15n1.p095-111>.
- Hair Jr., J. F. (2006) Fundamentos do plano de pesquisa. In J. F. Hair Jr., B. Babin, A. H. Money, & P. Samouel. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração* (pp. 75–107). Bookman.
- Hall, C. (2001). *Planejamento turístico: Políticas, processos e relacionamentos*. Contexto.
- Hall, C. M. (2011a). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 437–457. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>.
- Hall, C. M. (2011b). Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first- and second-order to third-order change? *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 649–671. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.555555>.
- Hamze, A. (n.d.). Bipolaridade: Capitalismo x Socialismo. *Brasil Escola*. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: <https://educador.brasilecola.uol.com.br/politica-educacional/bipolaridade-capitalismo-socialismo.htm>.
- Hjalager, M. (2010). A review of innovation research in tourism. *Tourism Management*, 31(1), 1–12.
- Holanda, F. de. (2018). *O Espaço de Exceção* (2ª ed.). FRBH.
- Hovil, S., & Stokke, K. B. (2007). Network governance and policy integration – The case regional coastal zone planning in Norway. *European Planning Studies*, 15(7), 927–944. <https://doi.org/10.1080/09654310701356647>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (1970). *Sinopse preliminar do censo demográfico 1970*.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). Glossário. In Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas do Censo Demográfico* (pp. 209–213).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *Economia do Turismo: Uma perspectiva Macroeconômica 2003-2009*.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (n.d.). *Estatísticas de Gênero – Indicadores sociais das mulheres no Brasil*. Acessado, em 4 de agosto de 2022, em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=resultados>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (n.d.). Educação. *Brasil em síntese*. Acessado, em 15 de abril de 2022, em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao.html>.

Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2017a). *Metodologia: Orçamento & Direitos – Referenciais políticos e teóricos*.

Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2017b). *Orçamento & Direitos*.

Instituto de Estudos Socioeconômicos. (2018). *Cartilha para multiplicadores e multiplicadoras*.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2018). *Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex post*. Acessado, em 25 de julho de 2022, em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181218_avaliacao_de_politicas_publicas_vol2_guia_expost.pdf.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (n.d.). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Vol. 1).

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (1992). Portaria nº 314, de 8 de outubro de 1992.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (2015). *Cartilha Superquadra de Brasília: Preservando um Lugar de Viver*.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (2016). *Roteiro dos Acampamentos pioneiros no Distrito Federal*.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (2018). *Brasília, cidade que inventei –Relatório do Plano Piloto de Brasília*.

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (n.d.). *Patrimônio Cultural*. Acessado, em 4 de agosto de 2022, em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/218>.

Jafari, J. (2005). Bridging out, nesting afield: Powering a new platform. *The Journal of Tourism Studies*, 16(2), 1–5.

Jovicic, Z. (1988). A plea for turismological theory and methodology. *Revue de Tourisme*, (3), 2–5.

Kadota, D. K., & Rabahy, W. A. (2003). Conta Satélite de Turismo no Brasil: método de avaliação do impacto econômico do turismo. *RTA – Revista Turismo em Análise*, 14(1), 65. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v14i1p65-84>.

Kar, D. (2014). *Brasil: Fuga de Capitais, os Fluxos Ilícitos, e as Crises Macroeconômicas, 1960-2012*. Global Financial Integrity.

Keeble, B. R. (1988). The Brundtland Report: "Our Common Future". *Medicine and War*, 4(1), 17–25. <https://doi.org/10.1080/07488008808408783>.

Krippendorff, J. (1989). *Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. Civilização Brasileira.

Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (2nd ed). SAGE Publications Inc.

Kubitschek, J. (2000). *Por que construí Brasília* (Coleção Brasil 500 anos). Senado Federal.

Le Corbusier. (1993). *A Carta de Atenas*. Hucitec.

Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. (1998, 19 fevereiro). Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República.

Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. (2009, 27 abril). Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Governo do Distrito Federal.

Lei Complementar nº 163, de 14 de junho de 2018. (2018, 15 junho). Dá nova redação ao § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República.

Lei Complementar nº 958, de 20 de dezembro de 2019. (2019, 23 dezembro). Define os limites físicos das regiões administrativas do Distrito Federal e dá outras providências. Governo do Distrito Federal.

Lei Distrital nº 5.161, de 26 de agosto de 2013. (2013, 26 agosto). Estabelece critérios para a criação de regiões administrativas no Distrito Federal e dá outras providências. Governo do Distrito Federal.

Lei nº 1.803, de 5 de janeiro de 1953. (1953, 8 janeiro). Autoriza o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a localização da nova Capital da República. Presidência da República.

Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960. (1960, 13 abril). Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Presidência da República.

Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. (1964, 14 dezembro). Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências. Presidência da República.

Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992. (1992, 19 novembro). Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências. Governo do Distrito Federal.

Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. (2008, 18 setembro). Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Presidência da República.

Lei nº 4.883, de 11 de julho de 2012. (2012, 12 julho). Dispõe sobre a política de turismo do Distrito Federal. Governo do Distrito Federal,

Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. (2016, 1º julho). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Presidência da República.

Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020. (2020, 25 maio). Altera as Leis nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, e 12.249, de 11 de junho de 2010, para dispor a respeito das alíquotas do imposto sobre a renda incidentes nas operações que especifica, e as Leis nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, 11.356, de 19 de outubro de 2006, e 12.462, de 4 de agosto de 2011; autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); revoga a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Presidência da República.

Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993. (1993, 9 junho). Organiza os Poderes do Distrito Federal, estabelece suas competências, e dá outras providências. Câmara Legislativa.

Leiper, N. (1979). The framework of tourism. Towards a definition of tourism, tourist, and the tourist industry. *Annals of Tourism Research*, 6(4), 390–407. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(79\)90003-3](https://doi.org/10.1016/0160-7383(79)90003-3).

Lindgren Alves, J. A. (1996). *A década das conferências: 1990-1999*. Fundação Alexandre de Gusmão.

Lohmann, G., & Panosso Netto, A. (2008). *Teoria do Turismo*. Aleph.

Lopes, C. (2004). Decisão implica escolhas. *Desafios do desenvolvimento*, 1(1), 5334.

Malek, A., & Costa, C. (2015). Integrating Communities into Tourism Planning Through Social Innovation. *Tourism Planning and Development*, 12(3), 281–299. <https://doi.org/10.1080/21568316.2014.951125>.

Maniçoba, R. de S. (2019). Criação de Regiões Administrativas no Distrito Federal e o Histórico da definição de seus Limites Geográficos. *Revista Eletrônica Tempo-Técnica-Território*, 10(2), 1–30. <https://doi.org/10.26512/ciga.v10i2.33529>.

Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de Metodologia Científica* (5th ed.). Atlas.

Martin, R. (1996). Teoria Econômica e Geografia Humana. In D. Gregory, R. Martin, & G. Smith (Orgs.), *Geografia humana: Sociedade, espaço e ciência social* (pp. 31–40). Jorge Zahar.

- Martínez, A. C. i. (Coord. & Trad.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mascarenhas, F. (2006). Em busca do ócio perdido: idealismo, panaceia e predição histórica à sombra do lazer. In V. Padilha (Org.), *Dialética do lazer* (pp. 75–103). Cortez.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedade civil em la gobernanza moderna. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (21), 1–8.
- Mendes, J. M. de O. (2003). Perguntar e observar não basta , é preciso analisar : algumas reflexões metodológicas. *Oficina Do CES*, n.o 194, (2003), 27. Retrieved from <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/11056>
- Miguel, L. F. (2005). *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*. BIB, (59), 5–42.
- Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. (2016). *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção*.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2012). *Relatório – Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e Perspectivas para a criação de uma Política Nacional de Participação* (Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil).
- Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, Metas e Programas*.
- Ministério do Turismo. (2007a). *Estudo da Competitividade do Turismo Brasileiro: A Discussão de Turismo na Organização Mundial do Comércio*.
- Ministério do Turismo. (2007b). *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Módulo operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional*. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf.
- Ministério do Turismo. (2008). *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil*.
- Ministério do Turismo. (2009). *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil*.
- Ministério do Turismo. (2011). *Gestão dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Técnico Brasília*.
- Ministério do Turismo. (2011a). *Inventário da Oferta Turística*.
- Ministério do Turismo. (2011b). *Turismo no Brasil: 2011-2014*.
- Ministério do Turismo. (2013a). *Índice de Competitividade do Turismo Nacional: Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2013*.
- Ministério do Turismo. (2013b). *Plano Nacional de Turismo: O turismo fazendo muito mais pelo Brasil – 2013-2016*.

- Ministério do Turismo. (2013c). *Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes*.
- Ministério do Turismo. (2014). *Índice de Competitividade do Turismo Nacional: Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2014*.
- Ministério do Turismo. (2015). *Índice de Competitividade do Turismo Nacional – Relatório Brasil 2015*.
- Ministério do Turismo. (2018). *Glossário do Turismo: Compilação de Termos Publicados por Ministério do Turismo e Embratur nos últimos 15 Anos*.
- Ministério do Turismo. (2019). Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações – PDTIC.
- Ministério do Turismo. (2021). *Dados e Informações do Turismo no Brasil: O impacto da pandemia de COVID-19 nos setores de Turismo e Cultura do Brasil (ano 1, 2ª ed.)*. Secretaria Executiva do Ministério do Turismo. Subsecretaria de Gestão Estratégica. Coordenação-Geral de Dados e Informações.
- Ministério do Turismo. (n.d.). Ministro do Turismo reforça retomada do setor na WTMA América Latina. *Gov.br*. Acessado, em 12 de abril de 2022, em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/ministro-do-turismo-reforca-retomada-do-setor-na-wtm-america-latina>.
- Molina-Azorin, J. F. (2012). Mixed methods research in strategic management: Impact and applications. *Organizational Research Methods*, 15(1), 33–56. <https://doi.org/10.1177/1094428110393023>.
- Moesch, M. M. (1999). *Construção metodológica dialética: Por uma epistemologia do Turismo*. [Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul].
- Moesch, M. M. (2001). *O domínio material e conceitual do turismo*.
- Moreira, J. M. (2014). *Governança e Governação*. Portugal.
- Mota, L. F. (2020). Estudos de Implementação de Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (92), 133–150. <https://doi.org/10.7458/SPP20209211728>.
- Mourão, J. M. (2000). Desenvolvimento Sustentável do Turismo – princípios, fundamentos e prática. *GeolNova – Revista do Departamento de Geografia e Planejamento Regional*, (2), 87–117.
- Nascimento, E. P. do. (2024). O desafio de ir além: montagem, desmontagem e remontagem da governança e da gestão socioambiental no Brasil. *O Social em Questão*, 27(59), 13–44.
- Naciones Unidas. (2010). Departamento de Asuntos Económicos e Sociales. *Cuenta Satélite de Turismo: Recomendaciones Sobre El Marco Conceptual 2008* (Estudios de métodos, Serie F, n. 80/Rev. 1). <https://doi.org/10.18111/9789213612392>.
- Nicolás, D. H. (1996). Elementos para un analisis sociogeográfico del turismo. In A. A. B. Rodrigues (Org.), *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais* (pp. 39–59). Hucitec.

Nogueira, J. P. (1992). Um discurso ambíguo e conservador. *Políticas Governamentais / Ibase*, (78), 50–55.

Observatório do turismo do Distrito Federal. (n.d.). *Distrito Federal*. Acessado, em 21 de janeiro de 2022, em: http://www.observatorioturismo.df.gov.br/?page_id=263.

Oliveira, D. B. (2004). Importância do Planejamento. *Revista Turismo*.

Pacheco, R. S. (2003). Administração pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 43(4). Acessado, em 13 de abril de 2022, em: FGV-EAESP website: <https://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-43-num-4-ano-2003-nid-45112/>.

Pakman, E. T. (2014). Sobre as definições de turismo da OMT: Uma contribuição à História do Pensamento. *Anais do XI Seminário Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. Anptur.

Panosso Netto, A., & Ansarah, M. G. dos R. (2008). Perfil do bacharel em turismo com título de doutorado no Brasil. *Anais do V Seminário Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. Anptur.

Panosso Netto, A., & Trigo, L. (2009). *Cenários do Turismo Brasileiro*. Aleph.

Paterman, C. (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Paz e Terra.

Paviani, A. (2007). Geografia Urbana do Distrito Federal: Evolução e Tendências. *Espaço & Geografia*, 10(1), 1–22.

Paviani, A. (2012). Entrevista Aldo Paviani – Radiografia da Área Metropolitana de Brasília. *Brasília em Debate*, 1, 7.

Paviani, A., Barreto, F. F. P., Ferreira, I. C. B., Cidade, L. C. F., & Jatobá, S. U. (Orgs.). (2010). *Brasília 50 anos: Da capital a metrópole*. Editora UnB.

Pearce, J. A., Freeman, E. B., & Robinson, R. B. (1987). The Tenuous Link Between Formal Strategic Planning and Financial Performance. *The Academy of Management Review*, 12(4), 658–675. <https://doi.org/10.2307/258071>.

Pechlaner, H., Fischer, E., & Hammann, E-M. (2006). Leadership and Innovation Processes-Developmento of Products and Services Basead on Core Competencies. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, 6(3), 31–57. https://doi.org/10.1300/J162v06n03_03.

Pechlaner, H., Beritelli, P., & Volgger, M. (2015). Emerging landscape of destination governance. *Contemporary Destination Governance: A Case Study Approach (Bridging tourism Theory and Practice, v.6)*. <https://doi.org/10.1108/s2042-144320140000006055>.

Peixoto, E. (2007). Levantamento do estado da arte nos estudos do lazer: (Brasil) séculos XX e XXI - alguns apontamentos. *Educação & Sociedade*, 28(99), 561–586. <https://doi.org/10.1590/s0101-73302007000200014>.

Pena, R. F. A. (n.d.). O que é nação? *Brasil Escola*. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-nacao.htm>.

Pereira, A., Machado, C., Veny, M., Juan, A., & Recio, S. (2021). Governança e capacidade estatal frente à COVID-19 na Alemanha e na Espanha: respostas nacionais e sistemas de saúde em perspectiva comparada. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26(10), 4425–4437. <https://doi.org/10.1590/1413-812320212610.11312021>.

Pereira, A. K., Cardoso, A. S. R., Souza, C. H. L. de Fonseca, I. F. da., Cruxên, I. A., Alencar, J. L. O., Oliveira, M. S. de., Lima, P. P. F., Rezende, R. R., Pires, R. R. C., & Ribeiro, U. C. (2013). *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros – Relatório de Pesquisa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Pereira, B. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 1–28.

Pereira, C. A. S. (1999). Políticas Públicas no Setor de Turismo. *RTA – Revista Turismo em Análise*, 10(2), 7–21. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v10i2p7-21>.

Petrocchi, M. (2001). *Gestão de polos turísticos*. Futura.

Pinto, D. R. G. (2010). *Fenomeologia do turismo: Tecnologia em hotelaria*. IFCE/UAB.

Pontón, M. B. Z., Emmendoerfer, M. L., & Silveira, S. de F. R. (2021). El final de una política pública: análisis del ciclo político del proyectos destinos inductores para el desarrollo turístico regional (DIDTR) – Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(1), 496–518. <https://doi.org/10.5102/RBPP.V11I1.6704>.

Pontual, H. D. (n.d.). Do quadrilátero Cruls ao patrimônio histórico e cultural da humanidade. *Senado Federal – 50 anos de Brasília*. Acessado, em 3 de setembro de 2020, em: <http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not02.asp>.

Porfirio, F. (n.d.). Organização social. *Brasil Escola*. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-que-organizacao-social.htm>.

Pulido-Fernández, J. I., & Pulido-Fernández, M. de la C. (2018). Proposal for an Indicators System of Tourism Governance at Tourism Destination Level. *Social Indicators Research*, 137(2), 695–743. <https://doi.org/10.1007/s11205-017-1627-z>.

Queiroz, F., & Rastrollo-Horrillo, M.-Á. (2015). El estado del arte en gobernanza de destinos turísticos. *Tourism & Management Studies*, 11(2), 47–55. <https://doi.org/10.18089/tms.2015.11206>.

Rejowski, M., & Kobashi, N. Y. (2011). Vista do Subsídios para elaboração de um Tesouro Brasileiro de Turismo. *RTA – Revista Turismo em Análise*, 22(3), 1–20.

Rhodes, R. A. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. In A. C. i Martínez (Coord. & Trad.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99–122). Instituto Nacional de Administración Pública.

Ribeiro, G. L. (2008). *O capital da esperança: A experiência dos trabalhadores na construção de Brasília*. Editora da UnB.

Ribeiro, M. B. P. (2015). *A Mudança da Capital em Debate nos Artigos da Revista Brasileira de Geografia e do Boletim Geográfico (1938-1964)*. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Urbelândia].

Ribeiro, P. S. (n.d.). O papel do Estado como agente econômico contra a mão invisível do mercado. *Brasil Escola*. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-papel-estado-como-agente-economico-contra-mao-invisivel-mercado.htm.

Rua, M. das G. (1998). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In M. das G. Rua, & M. I. Valadão, *O Estudo da Política: Temas selecionados* (pp. 1–20). Paralelo 15.

Ruas, R. (2016). Política pública como vetor de desenvolvimento do turismo, o caso de Brasília/DF – Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 4(1), 156–176.

Ruhanen, L., Scott, N., Ritchie, B., & Tkaczynski, A. (2010). Governance: A review and synthesis of the literature. *Tourism Review*, 65(4), 4–16. <https://doi.org/10.1108/16605371011093836>.

Ruschmann, D. V. de M. (2001). *Turismo e Planejamento Sustentável*. Papirus.

Sampaio, S., Leal, J. G., Sílvia, M., Ludmyla, R., De Castro, M., Rogério, M., ... Meireles, L. N. *ZEEDF – Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal: Um DF melhor para todos – Caderno técnico/Matriz Ecológica*. Governo do Distrito Federal.

Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, M. (2013). *Metodologia de pesquisa* (5ª ed.). Penso.

Santos, B. de S. (1987). *Um discurso sobre as ciências*. Afrontamento.

Santos, B. de S. (1988). Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. *Estudos Avançados*, 2(2), 46–71. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141988000200007>.

Santos, G. E. de O., Panosso Netto, A., & Wang, X. (2017). Análise de citações de periódicos científicos de turismo no Brasil: subsídios para a estimação de indicadores de impacto. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 11(1), 61–88. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v11i1.1105>.

Santos, J. M. (2014). Turismo: Uma Nova Política da União Europeia. Contributos para a sua Integração na Política de Coesão 2014-2020. *Revista de Estudos Sociais*, 16(31), 116–130.

Santos, M. (2000). *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. Record.

Santos, M., & Silveira, M. L. (2006). *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Record.

Santos, N., & Cunha, L. (2021). Turismo, Ambiente e Território. A influência do Percorso Científico de Fernanda Cravidão. In L. Cunha, P. Santana, L. Lourenço, N. Santos e P. Nossa (Coords.), *Geografia, Turismo e Território: livro de homenagem a Fernanda Delgado Cravidão* (pp. 623-653). Coimbra University Press. https://doi.org/10.14195/978-989-26-2058-9_28.

Saunders, M. N. K., & Townsend, K. (2019). Choosing participants. In C. Cassell, A. L. Cunliffe, & G. Grandy (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Business and Management Research Methods: History and Traditions* (pp. 480–492). SAGE Publications Ltd. <https://dx.doi.org/10.4135/9781526430212.n28>.

Secchi, L., & Zappellini, M. B. (2016). Os clássicos da Política Pública: concentração e isolamento das comunidades epistêmicas do Brasil, EUA e União Europeia. *NAU Social*, 7(13), 111–129. <https://doi.org/10.9771/ns.v7i13.31370>.

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF. (2010). *Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília: Relatório Diagnóstico – Subproduto B – Relatório Consolidado* (Vol. 1).

Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal. (2013). *O Condetur/DF na visão dos seus conselheiros*.

Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal. (2014). *Relatório de Resultados de Gestão 2011-2014*.

Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal. (2015). *Regimento do Condetur/DF*.

Simon, H. (1996). *Models of my life*. The MIT Press.

Simon, H. (1997). *An empirical based microeconomics*. Cambridge University Press.

Siviero, A. P. (2006). Os elementos do espaço turístico urbano no processo de planejamento: Reflexões teóricas e articulações. *Raega – O Espaço Geográfico em Análise*, 11, 51–59. <https://doi.org/10.5380/raega.v11i0.7747>.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(6), 20–45. Acessado, em 12 de maio de 2022, em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.

Souza, C. H. L., Cruxên, I. A., Alencar, J. L. O., Lima, P. P. F., & Ribeiro, U. C. (2013). *Ampliação da Participação na Gestão Pública: Um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 – Relatório de Pesquisa*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Souza, L. H., Pena, L. C. S., & Moesch, M. M. (2017). Conhecimento e sinergia como indutores da inovação regional em turismo: o caso do Observatório do Turismo no Distrito Federal (Brasil). *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 11(1), 19–38. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v11i1.1123>.

Steinberger, M. (2009). *Turismo, território usado e cidade*. LGE.

Tadini, R., & Melquiades, T. (2010). *Fundamentos do Turismo* (Vol. 1). Fundação Cecierj.

Teixeira, A. C. C. (2013). *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. [Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas].

Teixeira, E. C. (2002). *Políticas Públicas: O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: http://dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf.

Toni et al. (no prelo). *Governança ambiental: Fundamentos e aplicações*. Brasília: Universidade de Brasília.

Trentin, F. (2014). *Políticas de Turismo no Brasil: Tomada de Decisão e a Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, Brasil*. [Tese de Doutorado, Universidade de Coimbra].

Tribe, J. (1997). The indiscipline of tourism. *Annals of Tourism Research*, 24(3), 638–657. [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(97\)00020-0](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(97)00020-0).

True, J., Bryan, D., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In P. Sebatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 155–187). Westview.

Tude, J. M. (n.d.). *Conceitos gerais de Políticas Públicas*. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: <http://www2.videolivriaria.com.br/pdfs/24132.pdf>.

Tulik, O. (1994). Efeitos da globalização do turismo. *RTA – Revista Turismo em Análise*, 5(2), 7–15. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v5i2p7-15>.

União Europeia (2022). *Base jurídica*. Acessado, em 26 de julho de 2022, em: www.euro-parl.europa.eu/factsheets/p.

Vasconcellos, M. J. E. de. (2003). *Pensamento Sistêmico – O Novo Paradigma da Ciência*. Papirus.

Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. In J. I. Pulido-Fernández, & Y. López Sánchez (Eds.), *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos* (pp. 469–519). Universidad Internacional de Andalucía.

Visser, W., & Brundtland, G. H. (2013). Our Common Future ('The Brundtland Report'): World Commission on Environment and Development. In *The Top 50 Sustainability Books*. https://doi.org/10.9774/gleaf.978-1-907643-44-6_12.

Williams, A., & Shaw, G. (1998). Tourism and the environment: Sustainability and economic restructuring. In C. M. Hall, & A. A. Lew (Eds.), *Sustainable tourism: A geographical perspective*. Longman.

WorldBank. (1992). *Governance and Development*. <https://doi.org/10.1596/0-8213-2094-7>.

World Economic Forum. (2019). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point – Insight Report*. Acessado, em 3 de janeiro de 2021, em: <http://reports.weforum.org/ttcr>.

World Tourism Organization. (2016a). *Compilation of UNWTO Recommendations, 1975–2015*. <https://doi.org/10.18111/9789284417797>.

World Tourism Organization. (2016b). *Documentos básicos de la OMT* (Vol. 1 – Estatutos | Reglamentos | Acuerdos) (5ª ed. atual. e rev.). <https://doi.org/10.18111/9789284417537>.

World Tourism Organization. (2019a). *UNWTO Tourism Definitions*. <https://doi.org/10.18111/9789284420858>.

World Tourism Organization. (2019b). *Directrices de la OMT para el fortalecimiento de las organizaciones de gestión de destinos (OGD) – Preparando las OGD de cara a nuevos retos*. <https://doi.org/10.18111/9789284420933>.

World Tourism Organization. (2019c). *Position Paper on Tourism Policy and Strategic Planning* (Vol. 3).

World Tourism Organization. (2021). *Informe mundial sobre las mujeres en el turismo* (2ª ed.). <https://doi.org/10.18111/9789284422753>.

World Tourism Organization. (n.d.). *COVID-19: Measures to Support Travel and Tourism*. (Painel de turismo global). Acessado, em 12 de abril de 2022, em: <https://www.unwto.org/tourism-data/covid-19-measures-to-support-travel-tourism>.

World Travel and Tourism Council. (n.d.). *Economic Impact Reports*. Acessado, em 4 de agosto de 2022, em: <https://wtcc.org/Research/Economic-Impact>.

Xin, S., & Chambers, D. (2013). Conceptual Research in Tourism. *Annals of Tourism Research*, 41(2013), 66–88. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2012.12.003>.

Yap, G. C. L., & Saha, S. (2013). Do political instability, terrorism, and corruption have deterring effects on tourism development even in the presence of UNESCO heritage? a cross-country panel estimation. *Tourism Analysis*, 18(5), 587–599.

Zmitrowics, W., & Angelis Neto, G. de. (1997). *Infraestrutura Urbana*. EPUSP.

Zouain, D., Pereira, A., Souza, L., & Duarte, A. (2020). Destinos indutores do turismo brasileiro: um estudo de casos múltiplos. *GOT – Journal of Geography and Spatial Planning*, (20), 191–220. <https://doi.org/10.17127/got/2020.20.009>.

APÊNDICE I — Questionário LimeSurvey

Prezados Conselheiros(as),

Este é um instrumento de pesquisa científica, integrante a tese, cujo título é “Governança, Políticas Públicas no Setor de Turismo em Brasília/DF” do Doutorado em Território, Risco e Políticas Públicas da Universidade de Coimbra/Portugal. O questionário contém 16 questões e o seu tempo médio de respostas é 15 min, e a sua participação será de grande contributo para o aprimoramento de melhores resultados em governação e políticas públicas no setor de turismo do DF.

As respostas são anônimas e confidenciais e o seu tratamento segue os preceitos da Universidade de Coimbra (UC) e do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES).

Existe(m) 23 questão(ões) neste questionário.

BLOCO 1: DADOS BIOGRÁFICOS

1) Gênero*. Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Feminino
- Masculino

2) Qual sua cor ou raça?*

Escolha apenas uma das seguintes respostas.

- Branca
- Preta
- Amarela
- Parda
- Indígena
- Não sei
- Não responde

3) Qual a sua idade?*

4) Qual o seu nível de escolaridade?*

Escolha apenas uma das seguintes respostas.

- Ensino fundamental completo ou equivalente
- Ensino médio completo ou equivalente
- Superior completo
- Especialização completa
- Mestrado completo
- Doutorado completo
- Não sei
- Não responde
- Outros: _____

BLOCO 2: PARTICIPAÇÃO NO CONDETUR/DF

5) Em que condição você participa ou participou do Condetur/DF?*

Escolha apenas uma das seguintes respostas.

- Membro titular do Conselho
- Membro suplente do Conselho
- Outros: _____

6) Qual o setor de representação a que pertence ou pertenceu?*

Escolha apenas uma das seguintes respostas.

- Setor Público. Qual?
- Setor Privado. Qual?

7) Se o seu setor é privado, responda:

8) Indique o período governamental que você participou ou participa institucionalmente no Condetur/DF? Selecione uma ou mais respostas, se for o caso.*

Escolha a(s) que mais se adeque(m).

- 2007 – 2010
- 2011 – 2014
- 2015 – 2018
- 2019 – 2022

As participações anteriores a esses períodos não serão consideradas neste estudo.

9) No Conselho, qual foi o prazo de sua gestão?*

Escolha apenas uma das seguintes respostas.

- De 1 ano a 2 anos
- De 2 anos a 4 anos
- De 4 anos a 6 anos
- Acima de 6 anos

10) Traduza em uma palavra o Condetur/DF para você?

BLOCO 3: INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNANÇA

11) Indique o grau de conhecimento dos múltiplos instrumentos de planejamento Governamental apresentados abaixo.

Considerando uma escala de 1 a 5, em que 1 representa “Nenhum conhecimento” e 5 representa “Muito conhecimento”.* NS: não sabe. NR: não responde.

- Plano de Governo do Distrito Federal
- Recursos Orçamentários e financeiros do Governo do Distrito Federal
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício
- Lei Orçamentária Anual (LOA), visualização do setor de turismo
- Plano Plurianual (PPA) do setor de turismo
- Quadro Demonstrativo de Dados da Secretaria de Turismo (QDD)
- Planejamento Estratégico Institucional (PEI) para o setor de turismo do Distrito Federal
- Relatórios de gestão do governo, destaque aos resultados do setor de turismo

12) Você tem conhecimento da integração dos múltiplos instrumentos de planejamento governamental?*

Escolha apenas uma das seguintes respostas.

- Sim
- Não
- Em parte
- Não sei
- Não responde

Conselheiro(a), uma das vertentes do Condetur/DF é propor, desempenhar, monitorar, avaliar e gerir constantemente a atividade turística sob a égide da Política

Nacional do Turismo e da Política de Turismo do DF, avalie os itens abaixo, das tabelas (13.1) Instrumentos de governação no desenvolvimento da Política de Turismo do Distrito Federal, (13.2) Elementos que integram a Política de Turismo do Distrito Federal, (13.3) Requisitos para boas práticas na governação e (13.4) Opinião – quais instrumentos, insumos ou elementos poderiam ser usados para aperfeiçoar as políticas públicas do turismo:

13.1) O grau de importância dos instrumentos de governação no desenvolvimento da Política de Turismo do Distrito Federal.

Considerando uma escala de 1 a 5 em que 1 representa “nada importante” e 5 representa “muito importante”:* NS: não sabe. NR: não responde.

- Incentivos disponíveis local, nacional e internacionalmente para a ampliação, qualificação e promoção da oferta turística na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE)
- Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do quadriênio
- Observatório de Turismo do Distrito Federal
- Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do Distrito Federal

13.2) O grau de importância dos elementos que integram a Política de Turismo do Distrito Federal.

Considerando uma escala de 1 a 5 em que 1 representa “nada importante” e 5 representa “muito importante”:* NS: não sabe. NR: não responde.

- Áreas estratégicas de gestão e fomento ao turismo
- Desenvolvimento de produtos e serviços turísticos
- Promoção e apoio à comercialização

13.3) Avalie o grau de sua concordância, dado os requisitos para boas práticas de governação.

Considerando uma na escala de 1 a 5 em que 1 representa “discordo totalmente” e 5 representa “concordo totalmente”:* NS: não sabe. NR: não responde.

- Cidadão de reputação ilibada e notório conhecimento
- Tempo mínimo (acima de 5 anos) de experiência profissional
- Formação acadêmica compatível
- Avaliação de desempenho

13.4) Na sua opinião, quais instrumentos, insumos ou elementos poderiam ser usados para aperfeiçoar as políticas públicas do turismo na administração direta do setor de turismo (público ou privado) em Brasília/DF.

BLOCO 4: VETORES NA GOVERNANÇA

14.1) Segundo os “Aspectos da Organização e Estrutura (14.1)”, “Aspectos Táticos (14.2)”, Questões Políticas (14.3) e Instrumentos Estratégicos (14.4) das tabelas a seguir, foram identificados possíveis vetores e/ou obstáculos enfrentados pelo Condetur/DF.

Avalie os itens abaixo, de acordo com o grau de concordância, em relação às dificuldades apresentadas, considerando uma escala de 1 a 10, em que 1 representa “Total desacordo” e 10 representa “Total acordo”. NS: não sabe. NR: não responde.

- Reuniões muito esparsas
- Pouco tempo de discussão nas reuniões
- Excesso de reuniões
- Pouca antecedência na disponibilidade da pauta e subsídios para discussão
- Ineficácia no suporte da secretaria executiva (ritos de organização – atas, publicação, outros)
- Carência de estrutura física (salas, espaços, móveis e apoios)
- Carência de estrutura tecnológica

14.2) Aspectos Táticos

- Discussão de questões políticas alheias à agenda do Conselho
- Pouco conhecimento dos trâmites burocráticos públicos
- Divergências, resistência e pressões nas opiniões dos conselheiros(as)
- Limitações na intervenção dessa governação no setor de turismo
- Baixa atenção a realização de câmaras temáticas
- Pouca atenção no monitoramento e/ou implementação da política de turismo

14.3) Questões Políticas

- Instabilidade política (mudanças contínuas na liderança governamental)
- Alterações frequentes na estrutura orgânica do órgão de turismo oficial
- Alternância dos múltiplos instrumentos de planejamento estratégico governa-

mental com as políticas públicas no setor de turismo

- Pouca participação do setor de turismo no resultado de gestão do governo distrital
- Interrupção nas proposições de novas políticas de turismo no DF
- Estagnação do processo de monitoramento da atividade turística no DF
- As percepções/encaminhamentos do conselho nem sempre são vistas ou priorizadas pelo governo

14.4) Instrumentos Estratégicos

- Baixa atenção no atendimento as prioridades do Plano de Governo associadas as metas do Planejamento Estratégico do Governo/Setor de Turismo versus resultados do setor
- Pouco conhecimento dos prazos e trâmites burocráticos do poder público
- Baixo monitoramento do setor de turismo com indicadores econômicos
- Pouca atenção no cumprimento da política de turismo do DF

14.5) Caso tenha identificado outros vetores e/ou obstáculos enfrentados pelo Condetur/DF, nos aspectos da “Organização e Estrutura (14.1)”, “Aspectos Táticos (14.2)”, Questões Políticas (14.3) e Instrumentos Estratégicos (14.4), escreva aqui.

15) Você se considera um agente responsável pelo desenvolvimento da política de turismo do Distrito Federal?*

Favor escolher apenas uma das opções a seguir.

- Sim
- Não

16) Descreva algumas práticas e/ou experiências com políticas públicas e governação no turismo que você tenha realizado no período de sua participação no Condetur/DF.

APÊNDICE II – Métodos e técnicas

A seguir serão apresentadas as principais características da pesquisa – quanto à temporalidade, ao posicionamento epistemológico, à abordagem, à natureza, aos propósitos/objetivos e aos procedimentos –, bem como o contexto da pesquisa, as técnicas de coleta dos dados e, por último, as técnicas de análise dos dados.

Características da pesquisa

Quanto à temporalidade, esta investigação é uma pesquisa transversal (Hair Jr. et al., 2006) que compreende uma situação única em um determinado tempo e caracteriza um estudo que propõe gerar um panorama do fenômeno.

A perspectiva epistemológica deste estudo parte da premissa da abordagem positivista, ao entender que a realidade do mundo é posta, simplesmente existe e podemos medi-la (Creswell, 2014). Pressupõe-se que a realidade dada e o conhecimento podem ser estruturados, medidos, estudados e interpretados por padrões.

Os diferentes tipos de pesquisa a serem utilizados neste estudo conduziram não só à abordagem quantitativa, como também à abordagem qualitativa. Sob a perspectiva quantitativa, tem-se pesquisa *survey* (Bryman, 2008; Gerhardt & Silveira, 2009) de aplicação direta ao grupo de interesse (população-alvo) a respeito dos dados sobre os quais se deseja obter informação. Sob a perspectiva qualitativa, têm-se entrevistas, para as quais os indivíduos foram selecionados com base na experiência no fenômeno principal (Creswell, 2010). Combinadas, ambas as abordagens, quantitativas e qualitativas, definem a adoção do método misto ou multiestratégico sequencial (Bryman, 2008; Creswell, 2010; Molina-Azorin, 2012), com o propósito de serem mutuamente esclarecedoras quanto aos elementos fundamentais do problema de pesquisa e, conseqüentemente, afinarem a possibilidade de melhor compreender o contexto.

A natureza desta investigação compreende a pesquisa aplicada, ou seja, voltada à sociedade, à solução de um problema específico (Gerhardt & Silveira, 2009). Quanto aos seus propósitos, é uma pesquisa exploratório-descritiva, com base em estudos combinados, que acabam por reforçar os resultados práticos quanto ao uso síncrono de métodos e técnicas diversas. Para Gil (1987, 2017), as pesquisas exploratórias se dispõem a desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, visando a uma nova formulação de problemas específicos, enquanto as descritivas expressam os

atributos de determinada população ou fenômeno ou, ainda, a relação entre variáveis. São concebidas, normalmente, em um instrumento de pesquisa aplicado no local onde acontecem os fatos e/ou fenômenos. Afirmam Marconi e Lakatos (2003, p. 187) que a pesquisa de campo, nos grupos “quantitativo-descritivos, consiste em investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais ou chave”, e uma subdivisão inerente aos estudos é a verificação de hipóteses, ou seja, hipóteses explícitas que devem ser verificadas.

Devido à pouca exploração científica na área de estudo e visando a uma maior familiaridade com o problema e a uma visão geral do tema, a pesquisa exploratória é apropriada a esta investigação e, aliada à pesquisa descritiva, estimula a compreensão de outros elementos, ao descrever as características específicas de um grupo que são essenciais nesta pesquisa.

A seguir, será apresentado o contexto geral da pesquisa, para situar o objeto de investigação, especificar onde a pesquisa foi aplicada e detalhar a população em estudo, quanto à amostra, às características e aos critérios.

Contexto geral da pesquisa

Esta investigação científica se insere na capital do Brasil, Brasília/DF, no contexto das ciências sociais aplicadas, no que tange à temática da atividade turística, na governança e nas políticas públicas do setor de turismo, sobretudo na instância de tomada de decisões, o Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal – Condetur/DF, órgão de assessoramento e governança do turismo, vinculado à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – Setur/DF, entidade da administração direta.

O conhecimento da população da pesquisa, grupo do Condetur/DF, definiu o universo como finito, sendo 64 representantes, entre titulares, suplentes e técnicos, com 35% do setor público e 65% do setor privado (turístico), sujeitos da investigação, *stakeholders* (OTDF, n.d.) .

Esses *stakeholders* são representantes dos órgãos e das entidades de Brasília/DF, no âmbito dos órgãos públicos (governadoria, casa civil e secretarias de estado) e das entidades do setor turístico e representantes da sociedade civil (federações, sindicatos, associações, fundações, institutos, centros e fóruns) e têm como característica comum serem representantes do Condetur/DF (Lei n. 4.883, 2012).

Nesta investigação, a prioridade principal é a pesquisa quantitativa, mediante inquérito por questionário com 45 respondentes de uma população de 64 participantes do conselho. Já a pesquisa qualitativa tem caráter complementar, e o instrumento de investigação foram documentos textuais e entrevistas semiestruturadas. A seleção dos participantes foi intencional (Saunders & Townsend, 2019), com base nos critérios considerados pertinentes e relevantes ao problema de pesquisa, os quais foram: homens e mulheres; experiência em alguma atividade no conselho em períodos governamentais distintos; diversidade de organizações; alta formação educacional – conhecimento explícito (formal e sistemático) e conhecimento tácito (experiência prática mínima de 10 anos na área). A entrevista buscou profundidade e qualidade quanto à natureza, à essência, ao significado e aos atributos do objeto em estudo, com destaque à interpretação individual da realidade, de forma consistente (Gil, 1987, 2017).

Antes mesmo de avançar para as técnicas de coleta de dados, cabe apresentar, com o Quadro A, uma versão sintetizada do caminho formativo da investigação doutoral, que também contribuiu de forma significativa para a evolução das diversas etapas da pesquisa.

Quadro A – Quadro-síntese do caminho formativo da investigação doutoral

Ano/mês	Tipo	Etapa	Técnicas	Caminho	Instrumentos/ferramentas	Descrição	Resultados
2018 e 2019	Conhecimento organizacional e científico	Utilização de ferramenta de gestão para investigação científica	Gerenciamento <i>on-line</i> : organização da literatura, fichamentos e referências bibliográficas	CES/Ciclo de formação "Publicar sem Perecer: sobreviver ao turbilhão". Módulo: "aprendendo a usar o Mendeley"	Mendeley: <i>software</i> livre	Simplicidade e facilidade no uso da ferramenta: propicia gestão da investigação científica e apoio à criação e citações de referências bibliográficas	Organização da pesquisa; prevenção contra o plágio; padronização das referências bibliográficas; e compartilhamento de informações
2019	Conhecimento de novas bases de dados	Revisão da literatura	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta às bases de dados - Consulta aos acervos bibliográficos da UC - Consulta aos periódicos nacionais e internacionais - Consulta aos sites oficiais do GDF e do MTur 	Pesquisas em sites de credibilidade reconhecida	Bases de dados: www.uc.pt/sibuc www.b-on.pt www.sciencedirect.com www.scopus.com/; www.scielo.org/br/ www.researchgate.net/ www.scholar.google.pt/ www.df.gov.br/secretarias/# www.gov.br/turismo/pt-br Livros físicos	Publicações dos últimos cinco anos	Identificação de novos autores, termos, definições conceituais e desenhos metodológicos

Ano/mês	Tipo	Etapa	Técnicas	Caminho	Instrumentos/ferramentas	Descrição	Resultados
2019	Fundamentação teórica	Revisão da literatura	Análise bibliométrica: autores (USA, Europa e Brasil)	Pesquisa na plataforma Scopus pelo uso de palavras-chave: "public Policy", "governance" e "+tourism"	Produções científicas, periódicos e revistas especializadas	Autores mais citados até a 5ª posição em políticas públicas, governança e turismo	Identificação de autores-base (projeto da tese), referências nas áreas de políticas públicas, governança e turismo
2019	Seleção dos participantes	Identificação do universo de composição do Condetur/DF (população da pesquisa)	Busca no site do governo local (DF)	Compreensão da abrangência de representatividade do setor público e privado do Conselho de Desenvolvimento do Turismo do DF (Condetur/DF)	Site do GDF, diários oficiais, decretos	Clareza quanto os representantes e às instituições representadas	Definição da população e amostra da pesquisa (Gil, 1987)
2020/04	Qualificação	Qualificação metodológica	Curso de Metodologia Qualitativa de Investigação Científica	Educação a distância pela UC	Plataforma <i>on-line</i> da UC e uso da ferramenta MAXQDA	Conteúdo aprofundado sobre metodologia qualitativa e uso do <i>software</i>	Habilitação em metodologia qualitativa, uso do <i>software</i> MAXQDA para aplicação na tese
2020/06	Aplicação de ferramentas	Utilização da ferramenta Survey Monkey e análise documental complementar com o uso da ferramenta MAXQDA (Verbi Software, 2019)	Utilização da ferramenta Survey Monkey (para pesquisa em campo – recorte de público feminino) e da ferramenta MAXQDA para análise qualitativa	Aplicação do questionário <i>on-line</i> , pela ferramenta Survey Monkey e distribuição digital via WhatsApp, no período de 9 de junho a 15 de junho de 2020 – público feminino do Condetur/DF (recorte do tema desta tese)	Survey Monkey (pesquisa de campo) e MAXQDA (análise do conteúdo)	A ferramenta Survey Monkey trouxe simplicidade, facilidade e algumas limitações na aplicação. A ferramenta do MAXQDA para análise da pesquisa trouxe inovação no formato de demonstração dos dados.	Aplicação por questionário eletrônico (Survey Monkey) da pesquisa (investigação da participação das mulheres com experiência no Condetur/DF) e integração do resultado da análise do MAXQDA ao relatório final do curso MQIC, que será base para produção de artigo científico –Revista Cabo, publicado em 2022, n. 26.
2020	Fichamento	Utilização da ferramenta OneNote	Busca dos recursos disponíveis do Microsoft Office e do Windows 10	Bloco de anotações e fichamentos	Uso da ferramenta OneNote	Busca de ferramenta de acesso livre para organização, recolhimento, anotações e fichamentos	Agilidade e organização no processo de recolhimento, anotações e fichamentos dos textos em processo de leitura
2020/09 e 10	Formação técnica	Formação técnica	Curso de Construção de Questionários Eletrônicos (LimeSurvey)	Formação <i>on-line</i> oferecida pela APEU/FEUC	Uso da ferramenta LimeSurvey (dispositivos e práticas simuladas em computador)	Conteúdo para obter conhecimento técnico e com menor restrição na construção e implementação de questionários eletrônicos	Aprimoração do conhecimento, ampliação da qualificação técnica e aplicação do inquérito da tese.
2020/10	Coleta quanti	Elaboração e avaliação: instrumento de pesquisa (questionário), modelo físico, avaliação inicial (Gil, 1987; Marconi & Lakatos, 2003)	Consulta ao orientador/reunião <i>on-line</i> – questões: amplitude, direcionamento, profundidade e ajustes necessários ao instrumento de pesquisa, entre outros itens	Documentos enviados por <i>e-mail</i> ao orientador: 1. inquérito; 2. estrutura inicial da tese; 3. minuta da carta ao Condetur/DF, entre outros.	Reunião <i>on-line</i> em 08/10/2020 – assuntos tratados: - avaliação do instrumento de pesquisa; - estrutura inicial da tese; - minuta da carta ao Condetur/DF para a aplicação da pesquisa de campo e licença institucional do <i>software</i> MAXQDA.	Roteiro/pauta dos assuntos pertinentes à tese, avaliação pontual de cada item e registro em ata	Levantamento de sugestões de melhorias em todos os itens e concessão da licença institucional do <i>software</i> MAXQDA, por dois anos, para análise na tese.

Ano/mês	Tipo	Etapa	Técnicas	Caminho	Instrumentos/ferramentas	Descrição	Resultados
2020/11	Coleta quanti	Pré-teste do instrumento de pesquisa (questionário) – modelo físico	Refinamento do questionário	Questionário enviado para três pessoas, (duas doutorandase uma mestranda) por <i>e-mail</i> e pessoalmente	Inquérito por questionário – pré-teste documento físico: clareza, precisão dos termos, quantidade de perguntas e ordem das perguntas	Sugestão de ajustes, que foram feitos no questionário físico	Maior clareza e organização do instrumento final
2021/01	Coleta quanti	Desenho da pesquisa no LimeSurvey	Elaboração passo a passo das perguntas na plataforma LimeSurvey	Estruturação do instrumento de pesquisa –questionário	Procedimentos científicos de <i>survey</i> aceitos e validados (Bryman, 2008)	Ampliação das possibilidades de acertos, utilização dos recursos disponíveis pela ferramenta LimeSurvey e gerenciamento dos resultados	Detalhamento para aplicação da pesquisa de campo (planejamento da pesquisa)
2021/02 e 03	Coleta quanti	Aplicação do inquérito/questionário (versão final: eletrônica LimeSurvey)	Utilização de diversas estratégias para aplicação da pesquisa aos conselheiros e convidados técnicos do Condetur/DF	- Carta de apresentação para aplicação da pesquisa - Ligação telefônica e envio do <i>link</i> da pesquisa por WhatsApp e <i>e-mail</i>	- Articulação estratégica - Contato telefônico - Envio do questionário por <i>e-mail</i> e WhatsApp	Estratégia para busca do maior número possível de respondentes à pesquisa, técnica de <i>bola de neve/snowball</i> (Biernacki & Waldorf, 1981)	Todas as ações estratégicas (planejamento) serviram para o resultado válido de respostas da pesquisa
2022/01	Coleta quali	Desenho inicial do guião para entrevistas (Creswell, 2010; Sampieri et al., 2013)	Guião de entrevista semiestruturada	Versão inicial do guião, com base no questionário e na fundamentação teórica	Envio por <i>e-mail</i> para o orientador avaliar	Entrevista semiestruturada e seleção intencional do público participante do Condetur/DF	Condução das entrevistas por meio de guião, semi estruturada para o aprofundamento dos conhecimentos sobre o contexto do turismo, competitividade e do Condetur/DF
2022/01	Coleta quali	Entrevista	- Pré-teste com guião da entrevista - Seleção intencional dos participantes para entrevista	- Contatos prévios por WhatsApp - Envio de convite e confirmação pela Google Agenda	Guião de entrevistas testado	Seleção intencional dos participantes – critérios: conhecimento explícito e tácito do setor de turismo e alguma participação no conselho	Validação do processo de entrevista e ajuste do guião, versão final
2022/02	Coleta quali	Entrevistas	Participantes confirmados e entrevistados	Via Google Meet	Guião e termo de consentimento de entrevistas e gravação	Entrevistas realizadas e gravadas com a assinatura do termo de consentimento	Finalização do procedimento de coleta com êxito

Fonte: elaboração própria, com adaptação do escopo do quadro (Bregolin, 2018).

Esse quadro compreende uma síntese do caminho formativo da investigação doutoral, ou seja, do diário de pesquisa, que nasceu dos registros de várias necessidades e demandas ao longo de minha formação no doutoramento. Era explícita a urgência de diversos conhecimentos tecnológicos e procedimentos científicos, dado meu tempo de distanciamento da academia, então priorizei, na ocasião, o estreitamento com o Centro de Estudos Sociais – CES da UC e participei do ciclo de formação “Publicar sem Perecer: sobreviver ao turbilhão”, em que contei com o apoio dos profissionais do centro para o meu direcionamento e para orientações.

Cada etapa desse quadro sinaliza um desafio que, quando vencido, permitiu a tomada de decisões mais precisas e iniciou a engrenagem necessária para avançar nos métodos e nas técnicas necessárias à estruturação desta tese. A primeira necessidade identificada foi aprofundar o conhecimento sobre o uso de ferramenta de gestão para a investigação científica, com apoio, criação e citações de referências bibliográficas, e com esse conhecimento pude fazer melhor opção quanto às ferramentas gratuitas e disponíveis no mercado. Minha opção técnica foi pelo uso do *software* Mendeley, que trazia facilidades de acesso para leitura, fichamento, controle, compartilhamento, entre outros aspectos.

O conhecimento organizacional, científico, tecnológico possibilitou-me o acesso às novas bases de dados, ferramentas que foram um divisor de águas, pois me reaproximei do rigor científico. Isto posto, dali em diante, o avanço deu-se em aprofundar o conhecimento sobre os tipos de revisão de literatura, não sistemáticas e sistemáticas, e, neste caso, a revisão bibliométrica, que analisa de forma métrica a literatura, encontrada em centenas de produções científicas publicadas nos EUA, na União Europeia e no Brasil sobre o tema políticas públicas, governança e turismo, que compõe a fundamentação teórica desta investigação.

Ao perceber ainda a necessidade de aplicação de plataformas *survey* na minha investigação e a pouca compreensão do uso destas, priorizei a formação técnica para o uso dos *softwares survey*, instrumento de coleta quanti. Assim, fiz aplicação do desenho, validação e pré-teste do Survey Monkey e, depois, a formação no LimeSurvey, que avançou no uso mais amplo da ferramenta. Com base nessa vivência, fiz a opção pela aplicação do LimeSurvey na minha pesquisa, pois abria novas possibilidades de construção de inquérito por questionário e era o que mais atendia à estrutura do meu interesse.

A minha baixa usabilidade e o meu pouco conhecimento de *software* eram notórios e levaram-me novamente à busca por ferramentas digitais que oferecessem mais agilidade e eficiência na investigação sob abordagem quali, simultaneamente à procura por publicações científicas sobre *software* de análise de dados qualitativos assistida por computador (Bryman, 2008). Entre publicações mais recentes, por exemplo, encontrei o artigo “Experiência do utilizador em pacotes de software de análise qualitativa: da usabilidade à (auto)aprendizagem” (Brandão, Carvalho et al., 2018, p. 138), simples e esclarecedor sobre plataformas *qualitative data analysis software* (QDAS) – aplicações específicas para análises qualitativas que integram diversas funcionalidades. Entre outras informações, rastreei, no âmbito institucional, as ferramentas digitais QDAS disponíveis para os investigadores sem ônus e, entre várias possibilidades pesquisadas ao longo do percurso, fiz a opção pela ferramenta do MAXQDA, uma vez que seus recursos possibilitam obter controle sobre a origem dos materiais, retroalimentação de dados, refinamento de categorização e inovação de imagens visuais, entre outros benefícios, e tal ferramenta foi disponibilizada pela UC com liberação de acesso por dois anos. Ainda, como oportunidade de nova qualificação, explorei a formação em Metodologia Qualitativa de Investigação Científica, que trouxe conhecimento técnico sobre o uso do *software* MAXQDA 2018.

Técnicas de coleta de dados

A coleta de dados contemplou fontes variadas de dados primários e secundários. As fontes primárias constituem-se do inquérito por questionário (Apêndice I) na plataforma LimeSurvey, coleta quanti, e de entrevistas, com guião semiestruturado, coleta quali, ambos inseridos no Quadro A acima. Os dados secundários foram obtidos de fontes estatísticas utilizadas para referenciar o estudo com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e de órgãos oficiais, como Ministério do Turismo (MTur) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), entre outros. A constituição do *corpus* da pesquisa foi a *priori*, e a regra adotada foi a pertinência, incluindo documentos adequados como fonte de informação para análise – atas oficiais do Condetur/DF e relatórios de atividades/gestão do GDF.

O inquérito por questionário, instrumento de pesquisa, foi elaborado em 2020, inicialmente como modelo físico, e o pré-teste foi realizado em dezembro de 2020,

ainda com o instrumento físico, com três pessoas, sendo dois doutorandos com experiência em governança pública e um mestrando com experiência no setor de turismo – o tempo médio de respostas foi 15 min. Esse pré-teste teve o propósito de verificar, entre outros pontos, três elementos fundamentais: “a) Fidedignidade. Qualquer pessoa que o aplique obterá sempre os mesmos resultados; b) Validade. Os dados recolhidos são necessários à pesquisa; e c) Operatividade. Vocabulário acessível e significado claro” (Marconi & Lakatos, 2003, p. 23).

A versão eletrônica do questionário foi efetivada em janeiro de 2021, no *software* livre LimeSurvey, instrumento de coleta, intitulado “Governança e Políticas Públicas no Setor de Turismo” – IP 743792, com 16 perguntas-base e, no total do questionário, 23 questões, entre abertas, fechadas e mistas (Apêndice I). As escalas sociais (Gil, 1987) têm o propósito de medir opiniões e atitudes com objetividade e intensidade, e este estudo utilizou sete questões em escalas, três com escalas de Likert (1-5), para indicar o quanto mais ou menos importante/favorável, e quatro com escalas de graduação matriz (1-10), para indicar maior ou menor acordo/pertinência.

A organização do questionário segue a estrutura de blocos, que são constituídos desta forma: bloco 1 – dados biográficos; bloco 2 – participação no Condetur/DF; bloco 3 – instrumentos estratégicos de governança; bloco 4 – vetores na governança. No todo, o inquérito ficou com quatro perguntas abertas, distribuídas nos blocos 2, 3 e 4, sendo em lista de comentários e textos livres curtos e longos.

Quanto à estratégia de articulação com os *stakeholders* respondentes do inquérito, deu-se pela técnica de *snowball* (Biernacki & Waldorf, 1981), de modo que se buscou o contato com um conselheiro que gozasse de reconhecimento, prestígio, respeito e credibilidade frente aos demais conselheiros visando à aproximação e ao conhecimento formal da pesquisa por meio da oficialização da carta de apresentação, que tornou o fato público e legítimo, e também visando à antecipação de possíveis incertezas do processo em questão. Os detalhes dessa articulação são descritos a seguir.

1) A articulação foi feita por meio telefônico com o conselheiro, presidente do Sindicato das Empresas de Promoção, Organização, Produção e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos do Distrito Federal – Sindeventos e ex-secretário de Turismo do DF, Sr. Luiz Otávio Rocha Neves, para solicitar agendamento de uma reunião (*on-line* ou presencial). O encontro foi realizado de forma presencial

(com distanciamento e cuidados protocolares) em 09/02/2021, na sede, em Brasília/DF, e os assuntos tratados foram: carta de apresentação da pesquisa; meios para acesso aos demais conselheiros; e a melhor estratégia de envio da carta de apresentação aos presidentes dos setores público e privado do Condetur/DF¹³⁹.

2) O presidente do Sindeventos fez contato com o Sr. Rodrigo Costa, secretário executivo da Setur/DF, abriu aproximação e espaço, para que, em outra ocasião, fosse encaminhada a carta de apresentação da pesquisa, cumprindo questões éticas e legais, ação que foi efetivada em 24/02/2021, por *e-mail*.

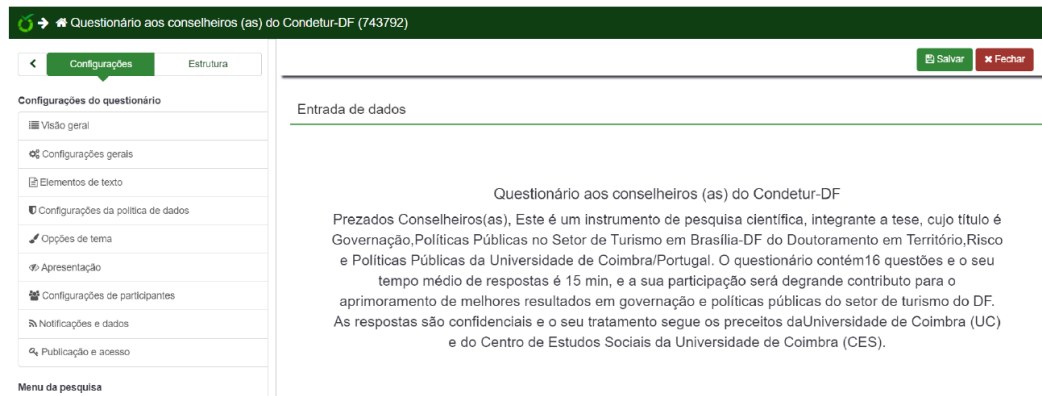
3) Dada a dificuldade de realizar reunião (presencial ou virtual), em função da pandemia e de diversas complicações de saúde de vários conselheiros, não foi possível aplicar a técnica de observação participante – momento em que o investigador busca uma “visão global” do cenário e as especificidades da investigação –, recurso que estava previsto para a reunião presencial ou virtual com os *stakeholders*. Devido aos fatos já relatados em nota de rodapé, não foi possível realizar a reunião do conselho.

4) Em função das limitações expostas, reforçou-se a técnica de abordagem snowball, estratégia de rede, de forma voluntária e aleatória, em que cada conselheiro pede a indicação de outro conselheiro, com proximidade dos pares, via telemóvel, e posterior envio da pesquisa por WhatsApp ou *e-mail*, conforme solicitação. Quando cada um respondia que havia finalizado, agradecia-se sua participação e, à medida que avançava a pesquisa, a informação entre os conselheiros tornava-se mais ágil.

A coleta de dados do inquérito por questionário na ferramenta LimeSurvey foi realizada no período de 27/02/2021 a 20/03/2021. A Figura A demonstra a descrição do elemento textual da pesquisa.

139. O período de realização da pesquisa foi um momento delicado e crucial da crise do coronavírus, com a covid-19 instalada no país e no mundo, órgãos públicos fechados, reuniões de conselho suspensas e estabelecimentos privados fechados. Somado a isso, havia o gravíssimo fato de alguns membros do conselho estarem debilitados pela doença, inclusive um dos presidentes do conselho, que estava em cuidados intensivos e veio a falecer durante o período de aplicação da pesquisa.

Figura A – Elemento textual da pesquisa



Fonte: <https://ariádnepedra.limequery.com/admin/survey/sa/view/surveyid/743792>. Acesso em: 8 fev. 2022.

Quanto ao número de respostas ao questionário, conforme a Figura B, o total foi de 45 respondentes, sendo que 36 concluíram a totalidade do questionário e 9 o responderam de forma incompleta. Cabe esclarecer que as respostas pertinentes a cada bloco não eram obrigatórias, de forma que respondê-las dependia do interesse de cada participante.

Figura B – Registro de respostas à pesquisa



Fonte: <https://ariádnepedra.limequery.com/admin/responses/sa/index/surveyid/743792>. Acesso em: 8 fev. 2022.

A ferramenta LimeSurvey gerou automaticamente resultados e estatísticas descritivas ou informações em gráficos, que foram baixados para análise posterior. Na abordagem qualitativa, foi adotada a técnica de coleta por entrevistas com o propósito de entender o fenômeno em profundidade na segunda fase, após os resultados quantitativos. A eficiência desse molde está em minimizar possíveis brechas do instrumento quantitativo (Creswell, 2010). O que se aprende nesse percurso é que, num questionário, ainda que haja uma amostra significativa e re-

levante, não é o mesmo que se capta numa entrevista (Mendes, 2003), de modo que a combinação amplia a identificação de patamares diversos.

O guião de entrevista foi estruturado, com base em Creswell (2010) e Sampieri et al. (2013), elaborado com base em possíveis lacunas resultantes do inquérito por questionário e da revisão de literatura, conforme Quadro B.

Quadro B – Relação teoria e perguntas para entrevistas

Relação teoria e perguntas para entrevistas				
Objetivos específicos (OE) da pesquisa e método	Conceitos relacionados (revisão da literatura)	Questões do guião de entrevistas	Tipos de perguntas Sampieri et al. (2013) Creswell (2010)	Referência (autores)
Método	Critérios de definição para a seleção dos participantes/ <i>stakeholders</i>	1	Geral	Creswell, 2010
OE 1	Fórum e rede	2.1	Opinião	Brandão, Carvalho et al., 2018; Drucker, 2002; Teixeira, 2002.
OE 1 e 2	Capacidade de intervenção dos <i>stakeholders</i> na governança do destino	2.2	Exemplificar	Bevir & Rhodes, 2001; Gispert & Clavé, 2020; Hall, 2011a
OE 2 e 3	Elementos de competitividade que afetam o destino turístico	2.3	Opinião	Costa & Panyik, 2012; UNWTO, 2019b.
OE 1 e 3	Aspectos da competitividade com mais ou menos atenção da governança	2.4 e 2.5	Estruturais	Crouch, 2011. MTur, 2008, 2009, 2011b, 2012, 2013a.
OE 2 e 3	Instabilidade política afeta o desenvolvimento do turismo	3.1	Opinião	Arretche, 2003; Bramwell, 2011; Souza, 2006; Teixeira, 2002.
	Vetores ou obstáculos na política de turismo quanto ao planejamento	3.2	Estrutural	Beni, 2006; Bramwell, 2011; Costa et al., 2014; Hall, 2001.

Fonte: elaboração própria, inspirada em Sampieri et al. (2013) e Creswell (2010).

O roteiro/guião é semiestruturado, permite alguma flexibilidade na condução e foi organizado para execução a distância (Google Meet).

Os documentos escritos coletados, como atas de reuniões do Condetur/DF de 2010¹⁴⁰ a 2018, relatórios de atividades do governo e/ou relatório de gestão de cada período governamental, foram encontrados no *site* oficial do Governo do Distrito Federal e se integram ao estudo de forma complementar, conforme quadro de documentos oficiais.

A forma de organização de dados decorrentes da pesquisa e os cuidados éticos foram assegurados com dados anonimizados e codificados, de maneira a garantir a integridade e o sigilo dos participantes/*stakeholders*. Todos os dados estão organizados e protegidos por criptografia, armazenados no Google Drive e HD externo, e o acesso a eles é de exclusividade da pesquisadora Ariádne Bittencourt, mediante senha. Todos os dados/elementos decorrentes da pesquisa, ou seja, o conjunto de dados organizados será disponibilizado e armazenado em repositório GitHub, com controle de versões, para garantir a sua segurança em circunstâncias imprevistas de *hackers*. Tais dados serão mantidos por um período de três anos, contados a partir da data de realização da pesquisa, e sua disseminação visará à produção científica e aos interesses do próprio Condetur/DF e do GDF.





Técnicas de análise dos dados





As técnicas de análise dos resultados decorrentes desta investigação trazem distinção, pois, convém enfatizar, as lógicas e os pressupostos das abordagens quantitativas e qualitativas são diferentes (Creswell, 2010; Gil, 2017). Assim, os elementos fortes de um complementam as fraquezas do outro, e a riqueza desses elementos é essencial para o conhecimento científico.

A adoção de métodos mistos foi uma estratégia planejada, a fim de estabelecer que os resultados quantitativos e qualitativos corroboram-se mutuamente (Bryman, 2008). A implementação dessas duas abordagens será de forma sequencial, sendo quanti e quali, ou seja, a prioridade principal é da abordagem quantitativa, o que posiciona a fase de coleta e análise de dados quantitativos (questionário) na primeira fase da pesquisa, seguida da segunda fase, com coleta e análise de dados qualitativos (entrevistas), esta realizada com base nos






140. O período de 2007-2010 espelha um grave cenário de corrupção no Governo do Distrito Federal e na empresa pública de turismo (Brasiliatur), dissolvida em 18 de maio de 2010. Portanto, os registros dos anos de 2007, 2008 e 2009 foram desconsiderados neste estudo, tendo sido considerado apenas o ano de 2010, em que houve a criação da nova Secretaria de Turismo do Distrito Federal.

Quadro C – Processo de codificação, categorização e compatibilização integrada à visão sistêmica do turismo

Descritivos da codificação	Categorias/dimensões da competitividade (literatura)	Códigos analíticos (validados em categorias no MAXQDA 2018)	Compatibilização dos códigos analíticos na visão integrada do turismo
Saúde pública	1 – Infraestrutura	 Infraestrutura básica e de apoio ao turismo	B – Oferta (produção/distribuição) B2 – Infraestrutura básica e de apoio ao turismo
Energia, comunicação e facilidades financeiras			
Segurança pública			
Urbanização			
Centro de Atendimento ao Turista			
Sinalização turística			
Acesso – transporte aéreo, rodoviário, aquaviário e ferroviário, transporte interno/destino.	2 – Acesso		
**Qualificação profissional	3 – Serviços e equipamentos turísticos	 Serviços e equipamentos turísticos	B – Oferta (produção/distribuição) B1 – Serviços e equipamentos turísticos (atividades características do turismo)
Espaços para eventos			
Capacidade dos meios de hospedagem/alojamento			
Capacidade do turismo receptivo/atividades de agências de viagens			
Restaurantes/alimentação			
Atrativos naturais	4 – Atrativos turísticos	 Atrativos turísticos	B – Oferta (produção/distribuição) B3 – Atrativos turísticos
Atrativos culturais			
Eventos programados			
Realizações técnicas, científicas e artísticas			
Planejamento de <i>marketing</i>	5 – Marketing	 Marketing e promoção do destino	
Participação em feiras e eventos			
Material promocional			
Sítio do destino na internet			
Promoção e apoio à comercialização integrada local/regional			

Descritivos da codificação	Categorias/dimensões da competitividade (literatura)	Códigos analíticos (validados em categorias no MAXQDA 2018)	Compatibilização dos códigos analíticos na visão integrada do turismo
Estrutura municipal para apoio ao turismo	6 – Políticas públicas	 Políticas públicas	D – Organização estrutural (superestrutura/políticas públicas) – organização institucional do turismo: gestão do conhecimento do destino; <i>marketing</i> e promoção do destino e planejamento estratégico do destino. Instância de governança (<i>stakeholders</i>).
Grau de cooperação com o governo estadual			
Grau de cooperação com o governo federal			
Plano de desenvolvimento do turismo, ou planejamento estratégico do destino, planejamento regional			
Existência de cooperação público-privado			
Planos, programas e projetos setoriais			
Leis, decretos e normas			
Fundo de fomento			
Captação de recursos			
Pesquisa de demanda	7 – Monitoramento	 Monitoramento/gestão do conhecimento do destino	
Pesquisa de oferta			
Sistema de estatística do turismo			
Medição dos impactos da atividade turística			
Setor específico de estudos e pesquisas no destino			
Instância de governança local	8 – Cooperação regional/local	 Instância de governança local e regional	
Projeto de cooperação regional			
Planejamento integrado local/regional			
Roteirização			
Participação relativa do setor privado na economia local	9 – Economia local	 Relações ambientais – aspectos econômicos	Relações estabelecidas entre os elementos (A x B x C x D) dentro do sistema integrado do turismo e suas diversas interlocuções.
Infraestrutura de negócios			
Empreendimentos ou eventos alavancadores			
*Infraestrutura de comunicação			

Quadro C – Processo de codificação, categorização e compatibilização integrada à visão sistêmica do turismo

Descritivos da codificação	Categorias/dimensões da competitividade (literatura)	Códigos analíticos (validados em categorias no MAXQDA 2018)	Compatibilização dos códigos analíticos na visão integrada do turismo
**Qualificação profissional	10 – Capacidade empresarial		<p>Relações ambientais entre os elementos (A x B x C x D) dentro do sistema integrado do turismo e suas diversas interlocuções.</p>
Presença de grupos nacionais e internacionais do setor de turismo			
Concorrências e barreiras de entrada			
Número de empresas de grande porte, filiais e/ou subsidiárias			
Educação	11 – Aspectos sociais	 Relações ambientais – aspectos sociais	
Empregos gerados pelo turismo			
Política de enfrentamento e prevenção à exploração sexual infantojuvenil			
Uso de atrativos e equipamentos turísticos pela população			
Cidadania			
Código ambiental municipal/estadual	12 – Aspectos ambientais	 Relações ambientais – aspectos naturais/ecológicos	
Atividades em curso potencialmente poluidoras			
*Rede pública de distribuição de água			
Rede pública de coleta e tratamento de esgoto			
Destinação pública de resíduos			
Unidades de conservação no território municipal			
Produção cultural associada ao turismo	13 – Aspectos culturais	 Relações ambientais – aspectos culturais	
Patrimônio histórico e cultural			
Aspectos de governança			
Tecnologia como elemento indissociável da realidade atual, conhecimento artificial		 Relações ambientais – aspectos tecnológicos	
Aspectos de interlocução com os diversos atores, traduz a busca do desenvolvimento e do equilíbrio no destino		 Relações ambientais – aspectos políticos	

Fonte: elaboração própria.

Ao longo do processo de codificação, os 13 códigos/dimensões já criados na literatura foram revisitados, tendo se cumprido as fases defendidas pela autora Lawrence Bardin (1977, 1977/2016) (leitura flutuante, captação das primeiras impressões, pré-análise para codificação ou unidades de registros do material), que, apesar de não serem tão lineares na prática, permitiram a identificação, codificação, categorização e organização dos 4.053 registros realizados. Alguns códigos foram juntados: a infraestrutura e o acesso integraram a categorização/dimensão infraestrutura básica e de apoio ao turista, assim como a economia local e a capacidade empresarial integraram as relações ambientais nos aspectos econômicos. Ao longo de todo o processo de codificação, nos diversos documentos, os registros dos *stakeholders* agrupavam essas informações/variáveis, e outros códigos foram criados e inseridos nas relações ambientais, os aspectos tecnológicos e políticos, abordagens que se fizeram presentes em vários documentos analisados. A todas as temáticas/dimensões codificadas foram atribuídas cores, conforme apresentado no Quadro C acima, e os códigos analíticos finais do MAXQDA 2018 estão descritos no capítulo *Resultados e discussões* e foram compatibilizados com o sistema integrado do turismo. Tais elementos são apresentados em imagens visuais por meio da utilização da ferramenta de análise MAXQDA 2018.

Os dados qualitativos trazem atratividade e riqueza, mas também dificuldade de encontrar caminhos analíticos em um emaranhado de informações, segundo Bryman (2008), por existirem poucas regras bem estabelecidas e amplamente aceitas para a análise de dados qualitativos. A maioria delas pressupõe que o pesquisador tenha certa experiência e vá usar dessa experiência para analisar um contexto indissociável do seu meio, para compreender e interpretar a informação do material escrito (qualitativo).

A ilustração do estudo em questão, com métodos mistos, fez uso do exercício de triangulação, comparou as descobertas quantitativas e qualitativas no agregado e buscou robustez no resultado (Bryman, 2008; Creswell, 2010; Molina-Azorin, 2012), que confia em múltiplos métodos e depende destes, triangulando fontes e possibilitando trazer uma análise fidedigna. A essa altura, a interpretação dos resultados já foi discutida e analisada na medida em que os resultados dos dados quantitativos generalizam ou validam aqueles encontrados com os dados qualitativos (Gil, 2017).

RESUMO

As principais características desta investigação levaram-me a responder as indagações detalhadas a seguir. **Para quê?** Essa indagação suscitou a busca por melhores resultados nas entregas públicas, por meio do planejamento estratégico público e privado no domínio do turismo. **Para quem?** Tal pergunta levou-me, sob uma perspectiva *lato sensu*, à sociedade e, *stricto sensu*, à administração direta e ao mercado do turismo. **Como?** Essa questão orientou a definição do método utilizado, com abordagem quantitativa e qualitativa, rigor metodológico e escolha de técnicas e ferramentas diversas – modelo exploratório descritivo, unidade de análise sequencial e perspectiva positivista –, ao entender que a realidade do mundo é posta, simplesmente existe e podemos medi-la (Creswell, 2014). **O quê?** Tal interrogação levou-me a ampliar e complementar a visão integrada do turismo e propor um instrumento de governança e de políticas públicas com atenção ao planejamento, com imperativos estratégicos de sustentabilidade e de competitividade que apresentassem interfaces com a visão do governo para aperfeiçoar essas políticas públicas na administração direta do turismo e com participação intrínseca da governança nesse processo. **Onde?** Esse questionamento trouxe a pesquisa para o destino Brasília/DF, capital do país, território de conhecimento e domínio da investigadora, havendo a possibilidade de ampliar os resultados às demais unidades federativas brasileiras.

Todos os questionamentos postos trouxeram clareza à definição do percurso. Quanto à abordagem, este estudo define-se como quantitativo e qualitativo, isto é, trata-se de método misto, alinhado aos objetivos geral e específicos. Sob a perspectiva quantitativa, o instrumento de pesquisa foi aplicado à população da pesquisa, grupo do Condetur/DF, e definiu o universo como finito, com 64 representantes, entre titulares, suplentes e técnicos, sendo 35% do setor público (governadoria, casa civil e secretarias de estado) e 65% do setor privado/turístico (federações, sindicatos, associações, fundações, institutos, centros e fóruns), sujeitos da investigação, *stakeholders* (OTDF, n.d.). Quanto à quantidade de respondentes da pesquisa, foram 45 participantes do conselho. Quanto à técnica, foi utilizada *snowball* (Biernacki & Waldorf, 1981), estratégia de articulação com os *stakeholders* respondentes do inquérito/pesquisa *survey* (Bryman, 2008; Gerhardt & Silveira, 2009) de aplicação direta ao grupo de interesse (população-alvo).

Sob a perspectiva qualitativa, foram feitas: pesquisa documental, voltada às atas de reunião do Condetur/DF (64 atas) e aos relatórios de governo do DF (9 relatórios, arquivos públicos); entrevistas, via Google Meet (7 entrevistados), com gravação pelo Transkriptor; e perguntas abertas do inquérito (4 perguntas).

O método adotado para a análise foi a técnica da análise de conteúdo (Bardin, 1977/2016), como unidades de registro e de contexto, que possibilitou identificação, codificação, classificação, categorização e organização da análise dos diversos registros (respostas às perguntas abertas, documentos e entrevistas). O instrumento utilizado foi o MAXQDA.

Quanto ao modelo, adotou-se o exploratório-descritivo e a unidade de análise sequencial. A perspectiva desta investigação reafirma a abordagem positivista, com método dedutivo, baseado em códigos identificados na literatura (*a priori*) e em sua unidade de registro por temática, núcleos de sentido que compõem a comunicação com relação ao objetivo do estudo.

A abordagem do método dedutivo (Gibbs, 2008/2009) pressupõe a existência de dimensões, categorias e aspectos prévios ao modelo teórico. Os códigos vêm da literatura e são identificados – pré-análise, codificação e categorização (Bardin, 1977/2016).

O modelo teórico utilizado são os estudos de competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico e do Índice de Competitividade do Turismo Nacional, série histórica de sete anos do Ministério do Turismo, órgão coordenador e encarregado da gestão do turismo no Brasil. Esse modelo tem a identificação de 13 categorias/dimensões (MTur, 2007a, 2008, 2009, 2011b, 2013a, 2014, 2015): infraestrutura geral; serviços e equipamentos turísticos; acesso; atrativos turísticos; *marketing* e promoção do destino; políticas públicas; cooperação regional; monitoramento; economia local; capacidade empresarial; aspectos sociais; aspectos ambientais; aspectos culturais. O referido modelo foi testado com 4.053 registros na estrutura e organização de um destino turístico.

Lista de siglas e abreviaturas

ACTs: Atividades características do turismo

AMB: Área Metropolitana de Brasília

APEU: Associação para Extensão Universitária

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento (Inter-American Development Bank)

BM: Banco Mundial

Brasiliatur: Empresa Brasiliense de Turismo

CAT: Centros de Atendimento ao Turista

CCUG: Centro de Convenções Ulysses Guimarães

CES: Centro de Estudos Sociais

Cetur: Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade

Ciam: Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna

CLAD: Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

CNC: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNTur: Conselho Nacional de Turismo

Codeplan: Companhia de Planejamento do Distrito Federal

Condetur/DF: Conselho de Desenvolvimento do Turismo do Distrito Federal

Combratur: Comissão Brasileira de Turismo

CST: Conta Satélite do Turismo

DF: Distrito Federal

DIDTR: Destinos Indutores de Desenvolvimento do Turismo Regional

DIP: Departamento de Imprensa e Propaganda

Embratur: Empresa Brasileira de Turismo // Instituto Brasileiro de Turismo // Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo

FCO: Fundo Constitucional do Centro-Oeste

FEUC: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Fitur/DF: Fundo de Fomento à Indústria do Turismo do Distrito Federal

Fungetur: Fundo Geral do Turismo

GDF: Governo do Distrito Federal

GFI: Global Financial Integrity

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICCA: International Congress and Convention Association

Inesc: Instituto de Estudos Socioeconômicos

Ipea: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Iphan: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IUCN: União Internacional para Conservação da Natureza (International Union for Conservation of Nature and Natural)

JK: Juscelino Kubitschek

LOA: Lei Orçamentária Anual

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LODF: Lei Orgânica do Distrito Federal

MET: Ministério do Esporte e Turismo

MICT: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo

MIT: Ministério da Indústria e Comércio

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MQIC: Metodologia Qualitativa de Investigação Científica

MTFC: Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

MTur: Ministério do Turismo

NGP: Nova Gestão Pública

Novacap: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

OAS: Organização dos Estados Americanos (Organization of American States)

ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT: Organização Internacional do Trabalho

OMC: Organização Mundial do Comércio (World Trade Organization)

ONU: Organização das Nações Unidas

OTDF: Observatório do Turismo do Distrito Federal

PDOT/DF: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal

PDTIC: Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação

PEI: Planejamento Estratégico Institucional

PIB: Produto Interno Bruto

Plantur: Plano Nacional de Turismo

PNMT: Plano Nacional de Municipalização do Turismo

PNT: Política Nacional de Turismo

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA: Plano Plurianual

PPCUB: Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília

Prodetur: Programa de Desenvolvimento do Turismo

PRT: Programa de Regionalização do Turismo

QDAS: Qualitative data analysis software

QDD: Quadro Demonstrativo de Dados

RAs: Regiões administrativas

RA I: Região administrativa I – Plano Piloto de Brasília

Ride/DF: Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SDET: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo

Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDHAB: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo do Distrito Federal

SEM: Sociedades de economia mista

Setul: Secretaria de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal

Setur/DF: Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal

SNPT: Secretaria Nacional de Políticas do Turismo

SNPDT: Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento de Turismo

SNTS: Secretaria Nacional de Turismo e Serviços

SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

UC: Universidade de Coimbra

UE: União Europeia

Unesco: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

UNWTO: Organização Mundial do Turismo (World Tourism Organization)

WCED: Comissão Mundial de Ambiente e Desenvolvimento (World Commission on Environment and Development)

WEF: Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum)

WGI: Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators)

WTM: World Travel Market

WTTC: Conselho Mundial de Viagens e Turismo (World Travel and Tourism Council)

WWF Brasil: World Wide Fund For Nature

ZEE: Zoneamento Ecológico Econômico

Índice de imagens

Imagem 1 – Mapa do Brasil e das suas grandes regiões 17

Imagem 2 – Mapa oficial do Quadrilátero do DF – Atlas/2020 19

Imagem 3 – Mapa oficial da Ride/DF 24

Imagem 4 – Marco histórico, cruzamento dos eixos de Brasília 29

Imagem 5 – Vista da Rodoviária do Plano Piloto em 1960 30

Imagem 6 – Vista aérea da região da Rodoviária do Plano Piloto, SHA, SBS e Asa Sul, em Brasília 30

Imagem 7 – Inauguração de Brasília 31

Imagem 8 – Mapa da área de abrangência do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília 38

Imagem 9 – Poligonal do Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB 39

Imagem 10 – Escala monumental 40

Imagem 11 – Escala residencial 40

Imagem 12 – Escala gregária 40

Imagem 13 – Escala bucólica 40

Imagem 14 – Avaliação de itens em relação a Brasília em 2012-2018 42

Imagem 15 – Organizações: visão multiescalar 62

Imagem 16 – Governança: ampla percepção e foco estratégico 68

Imagem 17 – Entrecruzamento das políticas públicas 74

Imagem 18 – As políticas públicas: desdobramentos 85

Imagem 19 – Do planejamento decorrem as políticas públicas ou vice-versa 97

Imagem 20 – Sentimento/percepção dos stakeholders 129

Imagem 21 – Resultados da ferramenta estratégica de governança e políticas públicas 166

Índice de figuras

Figura 1 – Evolução histórica das RAs no Distrito Federal, com a trajetória de cidades espontâneas e/ou não 32

Figura 2 – Estrutura e organização de um destino turístico: visão integrada do turismo 53

Figura 3 – Dimensões e variáveis de competitividade de um destino turístico 58

Figura 4 – Configuração estrutural do sistema do turismo 103

Figura 5 – Captura de tela da codificação do documento – ata 2010 121

Figura 6 – Retrato da governança no período governamental 2010 122

Figura 7 – Retrato da governança no período governamental 2011-2014 124

Figura 8 – Retrato da governança no período governamental 2015-2018 126

Figura 9 – Práticas e experiências dos stakeholders 128

Figura 10 – Processo do ciclo de atividades (planejamento e orçamento) 138

Figura 11 – Vetores e/ou obstáculos na governança e nas políticas públicas de turismo 155

Figura 12 – Lista de códigos final no destino Brasília/DF 157

Figura 13 – Visão integrada do turismo como instrumento de aperfeiçoamento das políticas públicas – planejamento estratégico público-privado 164

Índice de quadros

Quadro 1 – Referência estratégica multiescalar de organismos globais 63-65

Quadro 2 – Referência estratégica nacional e local 66

Quadro 3 – Evolução das políticas de turismo nos séculos XX e XXI, de 1920 até 2021 88-94

Quadro 4 – Ciclo de atividades 99

Quadro 5 – Perfil da governança do Condetur/DF 107

Quadro 6 – Posição do turismo (órgão oficial) no contexto do período governamental 114-115

Quadro 7 – Alterações na estrutura organizacional do órgão oficial de turismo 117-118

Quadro 8 – Frequência de vezes em que aparecem as dimensões de competitividade 158

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Requisitos para boas práticas de governança 108

Gráfico 2 – Stakeholders segundo o período governamental 113

Gráfico 3 – Stakeholders segundo o prazo/tempo no conselho 113

Gráfico 4 – Múltiplos instrumentos estratégicos 134

Gráfico 5 – Instrumento de governança e elementos da política de turismo 144

Gráfico 6 – Vetores e/ou obstáculos na governança 151

Gráfico 7 – Índice de Competitividade: Brasília no período de 5 anos 159

Gráfico 8 – Competitividade: dimensões com “mais atenção” no destino Brasília/DF 161

Gráfico 9 – Competitividade: dimensões com “menos atenção” no destino Brasília/DF 162

Índice de tabelas

Tabela 1 – Índice de Competitividade Nacional 59

Tabela 2 – Stakeholders segundo a cor ou raça 105

Tabela 3 – Nível de escolaridade 107

Tabela 4 – Situação de participação no conselho 111

Tabela 5 – Representação no conselho 112

Posfácio

José Manuel Mendes*

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

O estudo apresentado na presente publicação oferece-nos uma abordagem inovadora dos processos políticos subjacentes à governação política e à adequada consecução das políticas públicas. Tendo como ponto de partida o setor do turismo no Distrito Federal, Brasil, a análise realizada permite uma extrapolação teórica e concetual para outros contextos. Tal é possível pela qualidade do trabalho realizado, e pela aplicação metodológica fina e rigorosa. O avanço em qualquer área do saber pressupõe o domínio abrangente dos quadros teóricos existentes e uma mobilização eficaz das metodologias pertinentes, e ambos as componentes são ao apanágio do trabalho aqui apresentado.

As conclusões obtidas permitem estruturar analiticamente toda a investigação futura sobre políticas públicas e o seu grau de eficácia e eficiência. E isto porque se fixou claramente os fatores positivos indutores de boas práticas, como a qualidade e as condições sociais intrínsecas das lideranças e a capacidade de proatividade e de mobilização dessas mesmas lideranças. Além do mais, a permeabilidade setor público/setor privado, que muitos autores assumem como tendencialmente negativa, pode resultar virtuosa se ancorada em princípios e dinâmicas comuns, potenciadora do conhecimento sustentado dos quadros estratégicos existentes e

dos instrumentos a utilizar. Um dos últimos fatores positivos prende-se com a responsabilização e assunção transparente das estratégias e processos empreendidos.

A dimensão inibidora da realização de políticas públicas consequentes acarreta componentes como a descontinuação de práticas e saberes, com desperdício do conhecimento acumulado, lideranças autocentradas e descomprometidas com o bem comum, o que origina estratégias individualistas e desconexas.

A enumeração destes fatores estabelece uma agenda clara para estudos futuros sobre as políticas da governação. E realça, para além da vertente estrutural e de longa duração, a importância de se atender aos processos interacionais, às dinâmicas reconfiguradoras de equilíbrios de poder de simetria variável, e à definição de balizas éticas e prospetivas claras que orientam a ação e permitem confluir para a realização do bem comum e de um futuro sustentável. Este desiderato assenta no princípio de solidariedade intergeracional e na crença do impacto das políticas públicas nas práticas e na produção de instituições cruciais para os processos de aprendizagem e da produção de valores que permitam a vivência partilhada de espaços e de imaginários emancipadores.

** José Manuel Mendes é doutor em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde exerce as funções de Professor Catedrático de Sociologia. É atualmente o Diretor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigador do Centro de Estudos Sociais, tem trabalhado nas áreas das políticas públicas e cidadania, risco, vulnerabilidade social, crise climática e planeamento.*

Agradecimentos

Agradeço ao Conselho Editorial do Laboratório de Estudos em Turismo e Sustentabilidade (LETS) da Universidade de Brasília por publicar essa investigação e ao apoio do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES).

Expresso minha gratidão ao artista Alexandre Mancini por sua generosidade e sensibilidade ao permitir o uso da imagem "Tesourinhas à Noite" nesta publicação.

Sua arte, que captura com maestria os traços e a identidade de nossa cidade, enriquece imensamente este livro.

Foto: Carol Lobo



Este livro é uma versão da tese de Doutorado em Território, Risco e Políticas Públicas, intitulada Governança e Políticas Públicas no Setor de Turismo em Brasília/DF - orientada pelo professor Doutor José Manuel Oliveira Mendes (Universidade de Coimbra/PT) e pelo Professor Doutor Carlos Manuel Martins Costa (Universidade de Aveiro/PT). O trabalho foi apresentado ao Instituto de Investigação Interdisciplinar da Universidade de Coimbra/Portugal em associação com as Universidades de Lisboa e de Aveiro. Defendido em 12 de julho de 2023, foi aprovado com Distinção e Louvor.

Sobre a autora

Ariadne Bittencourt, é doutora em Território, Risco e Políticas Públicas com foco no Turismo pela Universidade de Coimbra/Portugal (2023). É membro do Observatório de Riscos – OSIRIS/Portugal e do Laboratório de Estudos em Turismo e Sustentabilidade (LETS/Brasil); Mestre em Gestão e Atividades de Recursos Turísticos pela Universidade Latino-Americana e do Caribe/ULAC-ES (2002), revalidado pela Universidade de Brasília (2006). É especialista em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/DF; especialista em Administração Hoteleira pelo Centro de Estudos Turísticos e Hoteleiros – CETH/RS e Bacharel em Turismo pela União Pioneira de Integração Social - UPIS/DF. É professora e gestora pública. Na área pública, exerceu o cargo de Subsecretária de Políticas de Turismo do Distrito Federal (2011-2014), elaborou, em conjunto com o Condetur-DF, a Lei Nº 4.883, de 11 de julho de 2012 que dispõe sobre a Política de Turismo do Distrito Federal e implementou o Observatório de Turismo do Distrito Federal (OTDF). Ainda na área pública ocupou o cargo de Assessora de Planejamento e Modernização, vinculado à Presidência da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (METRÔ-DF) (2015-2018). Atualmente é consultora nas áreas de políticas públicas de turismo e afins, com foco no desenvolvimento e implementação de programas e projetos para o turismo junto a entidades públicas e privadas no território brasileiro.