



**RTEP** REVISTA ISSN: 2316-1493  
**TURISMO**  
ESTUDOS & PRÁTICAS

**ESTRUTURAS FORMAIS DE INVESTIGAÇÃO EM TURISMO (EFIT) E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO (PPT) EM NÍVEL FEDERAL NO BRASIL: UMA AGENDA COMUM NOS PROCESSOS DE *POLICY-MAKING*?**

*FORMAL STRUCTURES FOR TOURISM RESEARCH (EFIT) AND PUBLIC POLICIES ON TOURISM (PPT) AT THE FEDERAL LEVEL IN BRAZIL: A COMMON AGENDA IN POLICY-MAKING PROCESSES?*

Melissa Campista Diaz <sup>1</sup>  
Thiago Duarte Pimentel <sup>2</sup>

**RESUMO:** Este trabalho investiga se, e como, as Estruturas Formais de Investigação em Turismo/EFIT, entendidas aqui como formas de ação coletiva organizada, dialogam com as Políticas Públicas em Turismo/PPTur em nível nacional. A ação coletiva é frequentemente associada com atividades executadas por organizações formais, as EFIT Turismo são um tipo de organização formal e, conseqüentemente, um tipo de ação coletiva. Elas coletam dados e informações embasadas em conhecimento técnico e científico que posteriormente disponibilizam para os tomadores de decisões. Metodologicamente, de um lado consideramos os grupos de pesquisa em turismo existentes no Brasil registrados no diretório de grupos do CNPq como EFIT. Através de uma análise quantitativa e qualitativa de seu perfil identificou-se seu grau de atuação na política pública em turismo. De outro lado, foram levantadas as PPTur, em nível federal. Esses dois subconjuntos de dados foram analisados, via análise de conteúdo, e buscou-se a interseção de EFIT com atuação sobre PPTur e vice-versa. Os resultados mostram que houve uma expansão significativa tanto das EFIT quanto das PPTur, ao longo das últimas 2 décadas, sendo que ambas, encontram-se em processo de consolidação. Porém, não há intersecção das EFIT com o ciclo político das PPTur no Brasil, em nível nacional. **Palavras-chave:** Organização. Teoria Organizacional. Ação Coletiva. Política Pública. Turismo. EFIT.

<sup>1</sup> Mestrado em Ciências Sociais pela UFJF. Licenciada em Economia pela Universidad Autónoma de Sinaloa (México). Analista de Administración Tributaria de la Municipalidad de Mexicali (Baja California, México). melissacampista@gmail.com.

<sup>2</sup> Post-doc em Teoria Social (Realismo Crítico) pela UFRJ. Doutorado em Ciências Sociais pela UFJF. Mestrado em Administração e Graduação em Turismo pela UFMG. Professor Associado (UFJF). thiago.pimentel@ufjf.edu.br; <https://orcid.org/0000-0003-1889-069X>.



**ABSTRACT:** This paper investigates if and how the Formal Research Structures in Tourism/EFIT, understood here as forms of organized collective action, dialogue with Public Policies in Tourism/PPTur at the national level. Collective action is often associated with activities carried out by formal organizations, the Tourism EFITs are a type of formal organization and, consequently, a type of collective action. They collect data and information based on technical and scientific knowledge that they then make available to decision-makers. Methodologically, on one side we consider the existing tourism research groups in Brazil registered in the CNPq group directory as EFIT. Through a quantitative and qualitative analysis of their profile we identified their degree of activity in tourism public policy. On the other hand, the PPTUR, at the federal level, were surveyed. These two subsets of data were analyzed, via content analysis, and the intersection of EFIT with PPTUR and vice-versa was sought. The results show that there has been a significant expansion of both EFIT and PPTUR over the last two decades, and that both are in the process of consolidation. However, there is no intersection of EFITs with the political cycle of PPTur in Brazil, at the national level. **Keywords:** Organization. Organizational Theory. Collective Action. Public Policy. Tourism. EFIT.

## INTRODUÇÃO

A partir da crise do *Welfare State* o Estado perdeu a capacidade de atender todas as problemáticas sociais acudindo à sociedade civil e ao mercado diante da complexa tarefa de governar, abrindo brechas para que a sociedade participe do ciclo das políticas públicas. Todavia, levanta-se o argumento de que a sociedade civil organizada não necessariamente conta com as informações nem com as competências necessárias para a criação de políticas adequadas que beneficiem à sociedade, e no que interessa ao setor turístico, o que tende a se materializar em políticas públicas pouco eficazes. Portanto, o planejamento técnico que era feito pelo estado foi, em larga medida, substituído por aquele feito por meio da participação civil, mas não necessariamente qualificada.

Tal hipótese fundamenta-se na ideia de que as PPTur podem ser desenhadas pelo Estado, por especialistas que trabalham fora do governo e pelos cidadãos – através da sociedade civil organizada –, os quais podem participar no ciclo das políticas públicas, seja de forma direta por meio de conselhos ou através de formas menos estruturadas como consultas ou fóruns. Estes especialistas que formam parte, direta ou indiretamente, do desenho das PPTur podem trabalhar de forma individual ou, em particular, no caso aqui analisado, através de formas organizadas de ação coletiva.

Nesse contexto, portanto, surge a necessidade de se conservar os ganhos em termos de participação civil e democrática, no processo descentralizado e delegado de atuação no ciclo político, mas recuperando e assegurando a capacidade e eficácia técnica de planejamento e gestão no *policy cycle* das PPTur, agora não necessariamente feito pelo estado. Se este ator eventualmente não assume a centralidade deste processo ou ainda, excepcionalmente, não fizer essa atividade, quem o fará? Isto sugere a necessidade de um maior grau de intervenção de especialistas na área de turismo no desenho das políticas, que podem ser encontrados dentro das EFIT.



O objetivo deste estudo foi *analisar se e em que medida as Estruturas Formais de Investigação em Turismo (EFIT)*<sup>3</sup> dialogam com os temas da agenda nacional de Políticas Públicas em Turismo (PPTur) no Brasil.

Para este estudo realizou-se o mapeamento, de forma exaustiva, isto é, por meio de um censo, de todas as Políticas Públicas em Turismo no país no período de 1929-2018, a partir das quais se extraiu um recorte específico daqueles documentos relacionados com o tema “pesquisa e educação” (aqui supostamente correlacionado com o objeto empírico das EFIT). Em seguida, esta informação foi cotejada com o estudo de uma amostra de EFIT, identificadas também a partir de um censo das estruturas dedicadas ao tema de turismo, em nível federal, no Brasil. Finalmente, foi observado se, e em quantas e quais políticas, houve a participação de organizações formais, sejam públicas ou privadas, especializadas na produção de pesquisa e conhecimento em turismo.

A intenção, portanto, foi demonstrar se e como a ação coletiva organizada (Friedberg, 1993; Pimentel, 2012), em particular aquela técnica e cientificamente embasada, da sociedade civil, por meio das estruturas formais de pesquisa, é um tipo de organização capaz de auxiliar o Estado na resolução de problemas que se apresentam em diferentes setores, por exemplo, no Turismo. Especificamente sugere-se que o conhecimento produzido pelas EFIT poderia ser eficiente na geração de conhecimento técnico-científico, originando informações importantes para a elaboração de guias, modelos, manuais, etc., os quais servem de base para a elaboração de políticas públicas adequadas para a gestão do turismo.

Além disso, se tal raciocínio for correto, a participação das EFIT - atuando como entidades da sociedade civil organizada - no ciclo das políticas públicas em turismo (PPTur) ajudaria a equilibrar a participação cidadã (fundamentalmente ancorada no conhecimento do senso comum) com a participação de especialistas (baseada no conhecimento técnico) nas diferentes etapas do ciclo, proporcionando, em teoria, um desenho mais adequado às PPTur já que seriam elaboradas embasadas em informações reais sobre o setor.

O artigo apresenta além desta introdução, outras 4 seções, sendo a segunda parte dedicada ao marco teórico que fundamenta a pesquisa. Na terceira seção, se indica a metodologia para a coleta de dados e sua análise. Na seguinte parte, os resultados obtidos são analisados, para apresenta-se na última seção as principais conclusões da pesquisa.

## **ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: DINÂMICA RECENTE E SUA INFLUÊNCIA SOBRE PPTUR'S**

Nas últimas décadas as transformações no papel do Estado têm se convertido em objetos de estudos interessantes para as Ciências Sociais em suas diferentes áreas – história, economia, sociologia, ciência política –, buscando explicar e descrever qual é a lógica do desenvolvimento e da evolução que as instituições estatais têm sofrido desde meados do século XX, período no qual a alteração estrutural do estado se caracterizou, entre outros fatos, pela extensão das econômicas dirigidas pelo Estado.

<sup>3</sup> O termo EFIT, tomado de Pimentel (2017), se refere as estruturas também identificadas com os nomes de “Observatório em turismo”, “Centros de pesquisa em turismo”, “Grupo de pesquisa em turismo” e vinculadas a uma Instituição de Ensino Superior, definindo-as como organizações destinadas exclusivamente ao estudo do fenômeno do Turismo, de forma mais abstrata ou teórica, de forma mais empírica ou prática.



Após a Segunda Guerra Mundial (IIGM), entra em marcha um plano para salvar o sistema capitalista ocidental da crise gerada pelos conflitos bélicos e reconstruir os países destruídos pela guerra. A categoria Estado passou a assumir centralidade neste contexto, envolvendo-se em todos os espaços da sociedade, tanto públicos como privados, tornando-se o agente mais importante na produção e reprodução da sociedade. Conforme afirma Santos (2017, p. 4),

[...] estratégia adotada pelos EUA para ampliar a sua hegemonia no mundo capitalista e coibir a influência da União Soviética na Europa foi a implantação do Plano Marshall (1947-1951), um conjunto de assistência técnica, econômica e militar, cuja finalidade era combater a expansão do comunismo e garantir a supremacia de superpotência do mundo capitalista. Após a execução do plano, as economias dos países participantes alcançaram um crescimento do PIB acima da média do período pré-guerra, tornando-se, dessa forma, um dos maiores sucessos de política externa dos EUA no século XX (HOBSBAWM, 2007)<sup>4</sup>. [...] A experiência bem-sucedida do Plano Marshall na Europa inspirou a elaboração de outros planos de reestruturação econômica e social. Em 1949, ao assumir o seu segundo mandato de presidente dos EUA, Harry Truman institucionalizou, no seu discurso de posse, a política de ajuda técnica, administrativa, econômica e militar dos EUA para os países menos desenvolvidos da África, Ásia e América Latina. A retórica do discurso estava pautada em quatro pontos estratégicos que determinariam a política de relações internacionais do ocidente, direcionando a conduta não só dos EUA, mas de diversas nações do mundo [...].

Neste contexto, os Estados Unidos consolidaram-se como a principal potência mundial (Hobsbawn, 1998), enquanto os países europeus e o Japão receberam auxílio direto e de organismos internacionais, recuperando assim rapidamente as suas economias. Entre 1945 e 1975, a economia mundial atingiu um nível de crescimento econômico sem precedentes, o qual ficou conhecido como os 30 anos gloriosos (Fourastié, 1979). Fatores como a disponibilidade de capital, de recursos energéticos baratos, entre outros, abriram espaço para esse auge econômico acontecer, embora a intervenção do Estado e o forte gasto público tivessem maior destaque, logrando, assim, estabelecer o “*Welfare State*” (Santos, 2017).

Em um primeiro momento, o Estado passa a ser percebido como uma instituição com poderes e funções limitadas (González, 1994); como um conjunto de instituições organizadas racionalmente, cujo objetivos, valores e funções são garantir a liberdade, a convivência pacífica, a segurança e a propriedade; sem intervir na esfera econômica, na qual se deposita esperança em sua capacidade de ordenamento e desenvolvimento das sociedades *de forma planejada* (Santos, 2017).

Picó (1987, p. 4) argumenta que antes da IIGM “o Estado era visto como um instrumento passivo cuja função era apenas facilitar as regras e o quadro em que operam as forças sociais (sem tomar qualquer papel na mudança social), e responder aos problemas gerados pela economia de mercado”, conseqüentemente, o Estado não devia tentar modificar a ordem social natural e sim, limitar-se a garantir as condições mínimas para o funcionamento espontâneo da sociedade, e no máximo, intervir transitoriamente para eliminar algum bloqueio na dinâmica da ordem autorregulada da economia (Garcia-Pelayo, 1981).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Hobsbawm, E. (2007). *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

<sup>5</sup> Garcia-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial, 1981



Tais conceitos tinham prevalecido desde a época da Revolução Industrial, mas começaram a demonstrar fraquezas e ineficiências em um mundo que tinha mudado desde então. A modernização, a industrialização e um sistema mundial cada vez mais complexo, reclamavam ajustes no funcionamento do sistema econômico capitalista que a auto regulação do mercado não era capaz de proporcionar (González, 1994). Assim, ao final do século XX, entrou em vigor uma nova filosofia que proporcionava ao Estado um protagonismo quase decisivo na marcha da economia e propagava sua intervenção para sustentar a demanda e garantir um alto nível de atividade econômica e de pleno emprego, a filosofia do *Welfare State*<sup>6</sup>.

A configuração do *Welfare State* garantiu um período de tranquilidade e prosperidade social sem precedentes, acompanhado de um crescente consumo de recursos e impacto ambiental. Além disso, de uma forma inédita na história, a implementação desse modelo fez com que os cidadãos, em maior ou menor medida, sentissem que eram parte do Estado, recebessem dele atenção em diferentes demandas e com isso houve um incremento substancial do nível de vida. Assim, estabeleceu-se um quadro social dominado pelo Estado, o qual era visto como o responsável pelo progresso econômico e social da população, situação que era aceita em princípio massivamente pela sociedade devido aos benefícios que lhe proporcionava.

Em suma, a crise do *Welfare State* proporcionou ao Estado a imagem de mau administrador da economia, desprestigiando sua capacidade para afrontar a crise econômica. Essa situação abriu espaço a novas correntes de pensamento que buscavam redefinir o papel do Estado – após suas funções se verem enfraquecidas – e nelas se propôs um novo tipo de governo e práticas de democracia participativa adaptadas às sociedades modernas. Isso através da universalização dos direitos da cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas. Neste contexto, Osborne e Gaebler (1994, p. 47) apontam que:

[...] a maioria dos governos empresariais [...] outorgam o poder aos cidadãos ao tirar à burocracia do controle e outorgá-lo à comunidade. [...]. Preveem os problemas antes de que apareçam, em lugar de se limitar a oferecer seus serviços depois dos fatos. Se empenham em ganhar dinheiro, não em simplesmente gastá-lo. Descentralizam a autoridade, adotando a administração participativa. Preferem os mecanismos de mercado sobre os burocráticos. E não se ocupam unicamente de prestar serviços públicos, senão de envolver a todos os setores – público, privado e voluntário – em ações que resolvam os problemas da comunidade.

Desse modo, David Osborne e Ted Gaebler (1994), ao criticarem o modo de governo existente – burocrático e centralizado – defendem que é preciso incrementar a eficiência do governo, deixando de ser burocrático e tornando-se empresarial. Essa nova

---

<sup>6</sup> O *Welfare State* foi um modelo de organização socioeconômica embasado nas teses econômicas Keynesianas (Uroz, 2010), o qual foi implementado para recuperar o vigor e a capacidade de expansão dos países capitalistas após a tensão social, econômica e política resultado do período entre guerras. Seu objetivo era melhorar as condições de vida dos cidadãos em geral através da intervenção do Estado na economia de mercado, constituindo-se o melhor caminho para alcançar a segurança social e redistribuição de renda, visando à integração dos setores mais desprotegidos da sociedade. A aplicação desse modelo significou uma mudança nas relações entre o Estado, a sociedade e a economia, tanto que o seu estabelecimento entre as décadas de 1940 e 1960 ficou conhecido como a “era dourada do capitalismo”, devido à excepcional melhora das condições de vida no mundo capitalista desenvolvido (Hobsbawn, 1998) e por ser um momento de desenvolvimento econômico com garantias sociais e oferecimento, praticamente, de pleno emprego para a maior parte da população nos países mais desenvolvidos.



forma de governo envolveria aos cidadãos no espaço público e conseqüentemente nos processos de política pública.

Neste contexto, no Brasil, até o início dos anos 80, as políticas públicas eram formuladas centralmente, excluindo a sociedade civil do processo decisório, da implementação dos programas e do controle da ação governamental (Rocha, 2009). Contudo, em 1988, a Constituição Federal Brasileira estabeleceu instrumentos que permitem à sociedade civil participar diretamente nas decisões governamentais. Dentre os seus princípios e diretrizes, assegura-se através do artigo 204 “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis” e estabelece no artigo 14 que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

Por lei, os cidadãos passaram a se valer desses instrumentos e utilizá-los para desenhar políticas públicas, definir a agenda pública e suas prioridades ou aprovar a margem legal na qual serão fundamentadas. Todos esses instrumentos constituem dispositivos de controle social sobre a ação estatal e a gestão desenvolvida pelo aparelho administrativo, com a finalidade de evitar a privatização das decisões públicas (Grau, 2007). Assim, a configuração e a gestão das políticas públicas, legitimadas pela Constituição Federal, passam a ter um novo formato o qual institui a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira (Rocha, 2009), permitindo à sociedade assumir um papel determinante no desenho e na implementação das políticas públicas<sup>7</sup>.

Dessa forma, o papel do Estado foi reduzido, por um lado, externamente pressionado por um movimento global de imposição da agenda neoliberal que impunha a sua retração; e por outro lado, internamente pressionado por movimentos populares de reivindicavam maior participação cidadã e democrática como resposta ao contexto da ditadura. As duas coisas ocorreram: nos anos 1990 abriu-se a economia à globalização e o MARE cuidou de enxugar o estado e executar a reforma administrativa reduzindo as suas funções e atribuições, que em parte (a lucrativa, como saúde e educação) foi entregue à iniciativa privada; enquanto a assistência social, políticas públicas e áreas de menor potencial econômico direto ficaram órfãs e acabaram sendo encampadas pela sociedade civil organizada, ao promover um chamamento público à participação e designar tarefas públicas à cidadania, desligando-se de suas responsabilidades públicas.

Nesse contexto, o ciclo de políticas públicas, que antes era fechado internamente ao estado se abre e passa a incorporar a sociedade civil organizada, porém, neste este diapasão tarefas – como planejamento, gestão e execução de políticas públicas – antes tidas como técnicas e feitas internamente ao estado (no ambiente) passaram a serem

---

<sup>7</sup> Entende-se por política pública a área de conhecimento que busca colocar em ação ao governo e ao mesmo tempo analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso da mesma (Souza, 2006); como as respostas do Estado diante de situações que são socialmente problemáticas (Salazar, 2011[1994]) e como as “decisões do governo que incorporam a opinião, a participação, a corresponsabilidade e o dinheiro dos privados em sua qualidade de cidadãos, eleitores e contribuintes (Aguilar, 1992). No processo de políticas públicas, a literatura especializada identifica diferentes etapas “[...] O ciclo da política pública é constituído pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública” (Souza, 2006, p.29).

feitas em conjunto, quando não delegadas completamente aos fóruns e conselhos, consultivos ou deliberativos, de políticas públicas.

O desenvolvimento de políticas públicas passa por diferentes etapas que configuram um ciclo. O modelo “Ciclo da Política Pública” percebe a política pública como um ciclo deliberativo, formado por várias fases e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. As fases do ciclo são interdependentes, assim, a alteração de uma delas afeta as seguintes.

Segundo Secchi (2012) o ciclo está constituído por sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção (Figura 1). É importante destacar que como todo ciclo, “fecha” com um processo de *feedback* de modo que a política pública não se extingue com a avaliação dos resultados, pois pode abrir espaço a uma nova definição do problema que iniciou o ciclo.

**Figura 1. Ciclo das Políticas Públicas**



Fonte: Secchi (2012, p. 43).

A primeira fase do ciclo relaciona-se à definição do problema. O importante, nesse estágio, é determinar qual é o problema, sua dimensão e possíveis causas. A segunda é a formação da agenda, que consiste em analisar que fatores contribuem para que uma situação se converta em um problema e o problema em uma ação governamental, e quais são os atores que irão intervir no processo. A fase seguinte (terceira) é a formulação de alternativas, que consiste em analisar quais são as opções disponíveis e viáveis para resolver o problema, assim como seus riscos, benefícios e custos. A quarta fase, por sua vez, é a tomada de decisão, em que se determina qual de todas as alternativas disponíveis constitui a melhor opção. A seguinte fase (quinta) é a implementação da política, o momento em que as alternativas são transformadas em fatos e decide-se executar a política pública. A sexta fase é a avaliação da política; nessa etapa é importante decidir o que e como avaliar, e com que finalidade. A última é a extinção, etapa em que a política é substituída ou descontinuada devido a que não cumpriu com seus objetivos ou que o problema foi resolvido (Souza, 2006; Secchi, 2012).

Essa abordagem enfatiza sobretudo a definição da agenda (*agenda setting*) e pergunta porque algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada



participante e cada processo pode atuar como um incentivo ou como um ponto de veto (Souza, 2006).

Em síntese, esse processo gera de redução do estado e aumento dos espaços de participação civil organizada se deu em virtualmente em todas as áreas, inclusive no turismo. Neste caso, as parcas ações, de planejamento e gestão, feitas até então foram desaceleradas e passaram – em todas as etapas do ciclo político, quando realizadas – a contar, quando não serem totalmente delegadas, às instancias de participação e controle social, com grande destaque para os conselhos, em seus diferentes níveis.

## EDUCAÇÃO, PESQUISA E TURISMO

Ao final, porém, do século XX o turismo passa por profundas alterações<sup>8</sup>. Por um lado, a expansão gigantesca do mercado de turismo de massa entre 1945 e 1975 levou à consolidação e ao esgarçamento desse modelo produtivo, fazendo surgir a necessidade de segmentação e diversificação de mercados, como forma de renovar essa atividade produtiva. Por outro, o comportamento e a demanda tradicional foram substituídos por novos padrões, novas preferências e novos interesses de uma população que viajava cada vez mais e era experiente e sofisticada em termos de viagens e recreação (Lickorish e Jenkins, 2000) surgindo, assim, um interesse crescente pela especialização da atividade. Desse modo, no âmbito do setor público, a crescente importância econômica que adquiriu essa atividade fez com que os estados retraíssem seu papel, atribuindo ao turismo, progressivamente, mais espaço em seu portfólio de políticas públicas. Nas palavras de Lickorish e Jenkis (2000, p. 237.): “participação do Estado aumentou à medida que o turismo se tornou um fenômeno de massa”.

Muitos governos deram um alto grau de prioridade ao turismo em seus programas de recuperação da economia nacional, intervindo com ajudas fiscais, financeiras e de planejamento, dentre outras. No período pós-guerra o turismo recebeu alta prioridade no provimento de fundos e nas políticas estaduais. Neste ínterim, todavia, as políticas criadas padecem de um duplo aspecto: a) ou são elaboradas por especialistas de outros setores (economia, administração, geografia ou arquitetura, etc.) dentro de um marco geral, mas com pouca especificidade sobre turismo; b) ou só buscam envolver, de forma mais ampla (democrática?) o próprio setor, mas padecem de ausência de conhecimentos e informações técnicas mais embasadas de forma a auxiliar na tomada de decisão.

Deste modo, o turismo como fenômeno social e como atividade econômica é, há anos, uma realidade assumida (Altimira e Muñoz, 2007) e uma importante fonte de ingressos de diferentes países. Nos últimos anos, devido à profunda crise econômico-financeira que as diferentes economias têm sofrido, o setor Turismo tem experimentado fortes danos (Rodríguez e Almeida, 2009). Nesse sentido, diferentes estudos coincidem ao sinalar que as regiões turísticas devem afrontar os desafios gerados pela crise global através de inovações em seus sistemas de políticas públicas. Isso, a fim de manter e, no caso, melhorar a competitividade do setor turístico. Assim, as políticas públicas têm um papel estratégico em uma determinada região para conseguir conservar e acrescentar seu nível de competitividade dentro do setor turístico.

<sup>8</sup> Devido à estabilidade econômica que o *Welfare State* outorgava aos trabalhadores ao garantir as condições de pleno emprego, – quando a Europa estava reconstruída, depois de 1950-1955 – numerosos esforços convergiram para permitir e organizar as férias dos menos favorecidos, das famílias, dos jovens, e de todos os excluídos, pois suas necessidades não tinham solvabilidade (Boyer, 2003). Desse modo, houve incentivo para o surgimento do turismo em massa.



Em paralelo, no período pós-guerra, no âmbito acadêmico, o turismo como área disciplinar começa a adquirir autonomia e passam a funcionar cursos de turismo em diferentes Universidades. Neste contexto, surgiram, grupos de pesquisadores e docentes que tentaram construir o *corpus* de pesquisa em turismo para conseguir reconhecimento acadêmico de seus pares, seja como disciplina, seja como campo disciplinar (Campodónico e Chalar, 2010).

Com isso, cresceu também o número de centros de pesquisa – acadêmicas e aplicadas – sobre o tema. Entre 1970 – 1980 surgiram dentro das universidades os Centros de Turismo – grupos de pesquisa instituídos para ajudar a promover o crescimento do tema através do fornecimento de programas de treinamento e de pesquisa adequados em gestão de negócios, gerenciamento de recursos naturais e marketing. Em geral, essas estruturas foram – e de fato, em sua maioria, podem, todavia, ser – associadas com universidades e se sustentam por ingressos públicos (Christian, 2000). Massieu (2000) argumenta que essas instituições estão desenhadas para proporcionar às agências governamentais e aos responsáveis políticos as informações necessárias para que se tomem decisões políticas com conhecimento. As pesquisas desenvolvidas nesses centros foram projetadas para ajudar as agências governamentais a promover e desenvolver recursos de recreação e turismo estaduais, para assessorar as empresas do turismo com o planejamento, a comercialização e o fornecimento aos legisladores de informações necessárias para tomar decisões políticas fundamentadas. Esses centros utilizam métodos e pesquisas acadêmicas para resolver problemas encontrados pela indústria do turismo e comunidades, participando no desenvolvimento do turismo (Christian, 2000).

A crise do *Welfare State* trouxe consigo a perda da capacidade do Estado em resolver as problemáticas sociais, surgindo a necessidade de implementar um novo modelo administrativo, o qual incorporava princípios e técnicas da gestão privada. Se, por um lado, isso abriu espaços a participação popular, por outro demandava que tanto os canais quanto a ação em si fossem moduladas de forma minimamente organizadas, para que pudessem se expressar.

Diante desse cenário, um novo ator, por exemplo da sociedade civil organizada, um centro de pesquisa, o qual poderia assumir um papel significativo na resolução das problemáticas sociais apresentadas, passa a ser viável. Porém, para que a sociedade civil possa atuar efetivamente é indispensável que possua estrutura, organização e funcione como um grupo social coeso. Assim, considerando as características e funções das EFIT, supõe-se que a inserção de tais atores no ciclo da Política Pública seja um meio apropriado para obter o envolvimento dos especialistas em Turismo (Pimentel, 2012).

Segundo Rey-Rocha, Martín-Sempere e Garzón (2002) um grupo de pesquisa pode considerar-se consolidado uma vez que tenha atingido certo tamanho, autonomia, financiamento, envolvimento dos membros, colaboração e coesão. Contudo, como expressa Durand (2011), ainda não são claros os motivos que levam a um grupo de pesquisa à consolidação, e reproduzindo as opiniões de diferentes autores mostra que habilidades de liderança (Page, 1966), uma atmosfera de comunicação positiva (Meader, 1953), a composição do grupo (Pelz e Andrews, 1966), uma clara divisão das tarefas (Hagstrom, 1964), o reconhecimento da comunidade científica, às condições institucionais ou à orientação das políticas públicas (Grediaga, 2000) ou a um processo de maturidade grupal (Hamui, 2005) são alguns dos elementos a serem considerados para identificar o grau de consolidação de um grupo de pesquisa (EFIT).



## METODOLOGIA

O trabalho é um estudo exploratório e qualitativo que busca evidenciar a atuação (ou não) das estruturas de pesquisa nos processos de *policy-making*. Empiricamente a pesquisa foi dividida em duas etapas.

- Etapa 1: Partiu-se da base de dados obtida na pesquisa de Pimentel (2011) a qual identifica 2.464 políticas públicas federais brasileiras com ação no turismo de 1929 até 2016. Em seguida, o procedimento de filtragem de dados foi realizado da seguinte forma: Utilizando os filtros “grupo de pesquisa”, “centro de pesquisa”, “observatório”, “investigação”, “estudo”, “universidade”, identificou-se no conteúdo de cada política se havia algum vínculo com educação, universidade e/ou EFIT. Como resultado, foram encontradas 119 políticas públicas relacionadas com os termos de busca mencionados e que formaram a amostra analisada nesta pesquisa. A técnica utilizada para o ordenamento, codificação e organização dos dados foi a Análise de Conteúdo, especificamente a análise temática e a análise categorial (Bardin, 1977).
- Etapa 2: Partiu-se da base de dados de Pimentel (2016), composta por 237 grupos de pesquisa em turismo mapeados no ‘Diretório de Grupos de Pesquisa’ do CNPq, os quais estão concentrados principalmente nas zonas Nordeste, Sudeste e Sul do país, sendo também as zonas com maior fonte de financiamento para esse tipo de organizações formais. Deste universo foram filtrados 106 grupos segundo os critérios: 1) pertencer a uma IES pública; 2) a IES pública ofertar um curso de turismo; 3) turismo é a área temática principal do grupo; 4) o grupo tem seu estado atualizado no diretório do CNPq. Desta amostra de 106 resultados, foram selecionadas para a análise qualitativa 6 EFIT diferentes estados (Minas Gerais, Ceará, Paraná) com objetivo de identificar sua estrutura e grau de intervenção na agenda de PPTur.

A partir das amostras retiradas desses 2 bancos de dados procedeu-se a análise quantitativa das PPTur’s, por um lado, através do emprego do método de análise de políticas públicas de Pimentel (2014), a que considera as seguintes categorias: posição organizacional e objetivos (nível institucional), participantes – proponentes, formuladores e público alvo – (nível processual) e resultados concretos e efeitos esperados (nível material). Dessa análise identificou-se o perfil das PPTur nacionais e o tipo de sua relação com ensino e pesquisa. E, por outro lado, a partir da mostra das EFIT, realizou-se um estudo qualitativo com uma amostra de 6 EFITs sobre seu perfil, forma de atuação (práticas e rotinas) e ações efetivas.

Enquanto os dados das PPTur foram tratados por meio de estatística descritiva os qualitativos das EFIT foram tratados por meio de análise de conteúdo. Este estudo possui algumas limitações, dentre as quais se destacam: a) o fato de que as fontes responsáveis pelos dados secundários não possuíam suas bases de dados completamente atualizadas; b) o fato de que as EFIT podem não atuar em consonância com a agenda de políticas públicas, ou ainda que atuem em consonância, podem fazê-lo em nível local ou regional e não em nível nacional, c) e ainda o fato de que as políticas públicas de turismo, em nível federal, podem ter seu ciclo político executado buscando outros *stakeholders* (por exemplo, empresas de consultoria nacionais ou internacionais)

que não as EFIT estudadas. Ainda assim, acredita-se que parte considerável tanto da produção de conhecimentos quanto de estratégias e formas de intervenção, sobretudo de maneira capilarizada e em nível local, haja um razoável nível de congruência entre os fatores analisados.

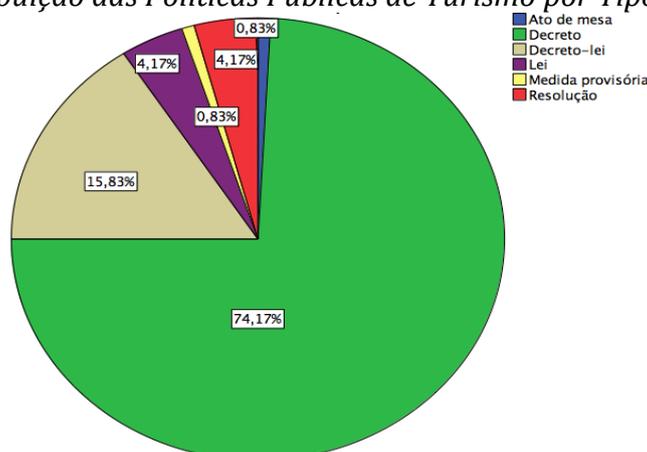
## RESULTADOS E ANÁLISE

### Principais resultados da análise de PPTUR

#### *Caracterização das PPTur por tipos de ato normativo versus as áreas temáticas*

Das 119 políticas identificadas 88 são classificadas como decretos, 19 decretos-Legislativos, 5 como Leis, 4 são Resoluções da Câmara dos Deputados, 1 Resolução, 1 Medida Provisória e 1 Ato da Mesa (*Figura 2*). A seguir serão apresentados os aspectos relevantes de cada grupo de PPTur categorizado.

*Figura 2. Distribuição das Políticas Públicas de Turismo por Tipo de Documento.*



Fonte: Elaboração própria.

#### **a) Decretos**

A maioria das políticas apresenta-se em forma de decreto (somando 88 observações), definidos como atos administrativos que são executados pelo Poder Executivo. Entre estes documentos, 44 (50%) tratam sobre a autorização do funcionamento do curso de turismo e sobre o reconhecimento do mesmo em diferentes Universidades, 20 (22,73%) sobre a promulgação de Acordos de Cooperação na área de Turismo com o exterior, 12 (13,63%) sobre a instituição de diferentes Comissões e Conselhos em Turismo e a aprovação das suas Estruturas Regimentares, 10 (11,37%) se referem a créditos suplementares e redução de impostos para a realização de estudos e pesquisas em turismo, 1 (1,13%) sobre o Plano Plurianual e 1 (1,13%) sobre a Aprovação do Plano Nacional de Turismo. No Quadro 1 estes documentos são agrupados segundo a sua ementa.

Quadro 1. Decretos e temas relacionados.

Tema	Decretos
Autorização e Reconhecimento de Curso de Turismo	Decreto nº 53.326/63, Decreto nº 69.966/72, Decreto nº 70.205/72, Decreto nº 71.199/72, Decreto nº 71.606/72, Decreto nº 71.808/73, Decreto nº 71.881/73, Decreto nº 72.387/73, Decreto nº 72.586/73, Decreto nº 74.247/74, Decreto nº 74.436/74, Decreto nº 74.653/74, Decreto nº 75.849/75, Decreto nº 76.147/75, Decreto nº 76.794/75, Decreto nº 76.952/75, Decreto nº 77.419/76, Decreto nº 78.266/76, Decreto nº 78.565/76, Decreto nº 79.061/76, Decreto nº 79.406/77, Decreto nº 80.223/77, Decreto nº 81.277/78, Decreto nº 81.283/78, Decreto nº 81.936/78, Decreto nº 82.244/78, Decreto nº 82.702/78, Decreto nº 83.075/79, Decreto nº 83.221/79, Decreto nº 83.670/79, Decreto nº 89.497/84, Decreto nº 90.974/85, Decreto nº 97.333/88, Decreto nº 98.605/89, Decreto nº 99.016/90, Decreto s/n 09/05/94, Decreto s/n 10/02/95, Decreto s/n 13/07/94, Decreto s/n 15/08/94, Decreto s/n 22/03/95, Decreto s/n 27/12/94, Decreto s/n 29/02/96, Decreto s/n 30/12/94_2, Decreto s/n/94
Aprova o Plano Nacional de Turismo	Decreto nº 7.994/13
Plano Plurianual	Decreto nº 7.994/13
Promulgação e Aprovação de acordos de Cooperação na área de Turismo	Decreto nº 8.334/14, Decreto nº 1.559/95, Decreto nº 2.097/96, Decreto nº 2.643/98, Decreto nº 2.678/98, Decreto nº 2.691/98, Decreto nº 3.461/00, Decreto nº 3.488/00, Decreto nº 5.437/05, Decreto nº 5.817/06, Decreto nº 5.888/06, Decreto nº 5.923/06, Decreto nº 6.404/08, Decreto nº 6.562/08, Decreto nº 6.896/09, Decreto nº 7.182/10, Decreto nº 7.911/13, Decreto nº 87.185/82, Decreto nº 88.611/83, Decreto nº 89.092/83
Criação de Conselhos e Comissões e Aprovação das suas Estruturas Regimentais	Decreto nº 44.863/58, Decreto nº 3.623/00, Decreto nº 3.691/39, Decreto nº 4.402/02, Decreto nº 6.546/08, Decreto nº 62.204/68, Decreto nº 7.381/10, Decreto nº 8.644/16, Decreto nº 83.989/79, Decreto s/n 29/09/94, Decreto nº 48.126/60, Decreto nº 8.836/16
Crédito Suplementar	Decreto nº 63.440/68, Decreto s/n 11/05/09, Decreto s/n 15/12/04, Decreto s/n 16/11/05_2, Decreto s/n 21/12/99_2, Decreto s/n 24/10/01, Decreto s/n 25/08/09, Decreto s/n 28/11/06, Decreto s/n/93, Decreto nº 5.533/05

Fonte: Elaboração própria.

### b) Decretos-Legislativos e Decretos-Lei

Os 19 Decretos-Legislativos e Decretos-Lei encontrados tratam sobre um tema em específico, a aprovação dos *Acordos de Cooperação Turística com o exterior* promulgados anteriormente, todos eles foram propostos pelo poder Legislativo. Com exceção o Decreto Lei nº 55 de 1966, proposto pelo Poder Executivo cujo objetivo é definir a primeira Política Nacional de Turismo, criar o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR. No

Quadro 2 estes decretos associados a cada ementa são detalhados.

Quadro 2. Decreto Legislativo, Decreto-Lei e Tema

Tema	Decreto
Aprova acordos de Cooperação de Turismo com outros países.	Decreto Legislativo nº 12/82, Decreto Legislativo nº 208/10, Decreto Legislativo nº 287/08, Decreto Legislativo nº 298/06, Decreto Legislativo nº 33/76, Decreto Legislativo nº 34/99, Decreto Legislativo nº 42/09, Decreto Legislativo nº 47/06, Decreto Legislativo nº 5/98, Decreto Legislativo nº 52/06, Decreto Legislativo nº 56/97, Decreto Legislativo nº 69/73, Decreto Legislativo nº 73/99, Decreto Legislativo nº 76/06, Decreto Legislativo nº 77/06, Decreto Legislativo nº 86/92, Decreto Legislativo nº 893/09, Decreto Legislativo nº 90/99.
Definição da Política Nacional de Turismo	Decreto Lei 55/1966

Fonte: Elaboração própria.

### c) Leis, Resoluções, Ato de mesa

As cinco Leis encontradas foram todas propostas pelo Poder Legislativo e tratam sobre créditos suplementares para a realização de projetos e pesquisas em matéria de turismo e da disposição da Lei Orçamentaria de 2008; da criação do Ministério de Turismo e dispõem sobre a Política Nacional de Turismo.

Encontraram-se também três Resoluções feitas pela Câmara de Deputados e todas tratam sobre a criação de Comissões de Turismo. Além de outra Resolução, que vincula a *Comissão de Desenvolvimento Regional do Turismo* (CDRT) como comissão permanente do Senado. Finalmente, identificou-se um Ato da Mesa, relacionado a criação da referida comissão e uma Medida Provisória, que cria o Ministério de Esporte e Turismo. No Quadro 3 são listados os documentos mencionados e os temas tratados.

Quadro 3. Relação entre Documentos e Temas Tratados

Política Pública	Tema
Lei nº 10.683/03	Cria o Ministério do Turismo
Lei nº 11.514/07	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências.
Lei nº 11.560/07	Crédito Suplementar
Lei nº 11.771/08	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, Cria o Plano Nacional de Turismo, Institui o Sistema Nacional de Turismo, Comitê Interministerial de Facilitação Turística,
Lei nº 8.838/93	Crédito Suplementar
Resolução da Câmara dos Deputados nº 4/03	Cria a Comissão Permanente de Turismo e Desporto na Câmara dos Deputados
Resolução da Câmara dos Deputados nº 54/14	Separa a Comissão de Turismo e Desporto para compor a Comissão de Turismo
Resolução da Câmara dos Deputados nº 57/56	Constitui uma Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar os problemas de turismo no Brasil
Ato da Mesa nº 3/10	Cria a Comissão de Desenvolvimento Regional do Turismo
Medida Provisória nº 1.795/99	Cria o Ministério de Esporte e Turismo ligado ao Conselho do Governo o qual tem dentre seus objetivos a política nacional de desenvolvimento do turismo
Resolução nº 1/05	Vincula a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo como comissão permanente do Senado

Fonte: Elaboração própria.



### ***Análise institucional das PPTur segundo modelo de Pimentel (2014)***

Somente em 1958<sup>9</sup>, através do Decreto nº 44.863, que se instituiu a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), um órgão de consulta em matéria de turismo diretamente subordinado à Presidência da República que tinha como objetivos principais a coordenação de atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e o afluxo estrangeiro, a supervisão de medidas relacionadas com a movimentação dos turistas e a simplificação dos registros e inspeção em relação ao viajante e os seus bens, sendo, portanto funções de desenvolvimento e gestão do turismo nacional. Após da instituição da COMBRATUR, foram estabelecidas a EMBRATUR e o CNTur, especializadas em realizar estudos de turismo relacionados principalmente com a movimentação dos turistas.

Deste modo, devido à necessidade de profissionais capazes de discutir os temas relacionados com o turismo e de melhorar a qualidade dos serviços turísticos, autorizaram-se e reconheceram-se o curso de Turismo como parte da oferta educativa de diferentes universidades. Com o intuito de reforçar os estudos em matéria de turismo, foram assinados acordos de cooperação na área de Turismo com outros países – Hungria, Nigéria, Portugal, Índia, Jamaica, Costa Rica - incentivando a colaboração na realização de estudos e pesquisas entre Universidades e Centros de Investigação do Brasil com o exterior. Também, outorgaram-se reforços orçamentários para possibilitar a realização de pesquisas em turismo.

Em síntese, foram encontradas, em maior quantidade, políticas relacionadas com a autorização do funcionamento e reconhecimento de cursos de turismo e com acordos de cooperação turística no exterior que incluíam a realização de pesquisas e intercâmbios de professores, pesquisadores e alunos. Também, identificaram-se políticas relacionadas com a formulação e coordenação da Política Nacional de Turismo, créditos suplementares para o desenvolvimento de pesquisas em turismo e com o estabelecimento de Ministérios, Comissões e Conselhos que visavam regular a atividade turística como é o caso do Ministério de Turismo, por mencionar o mais relevante.

Observou-se que a maioria dos órgãos públicos que assinam as Políticas Públicas não tem uma qualificação específica em Turismo, o qual pode ser traduzido num impedimento na elaboração e implementação de planos adequados devido à ausência de especialistas na matéria. Segundo Galindo (2011) até algum tempo, os pareceres somente poderiam ser elaborados e assinados por Turismólogos, hoje secretários municipais e outras entidades sem conhecimento técnico na área ou no setor turístico podem assiná-los.

---

<sup>9</sup> Desde 1939, com a criação do Conselho de Imigração e Colonização através do decreto nº 3.691, surgiram os primeiros esforços por fomentar o estudo das questões relativas ao turismo no Brasil, com o intuito de desenvolver o setor, assim como estudar a organização e a criação de uma agência oficial em turismo. Em 1956, através da Resolução dos Deputados Nº 57, ficou instituída a Comissão Parlamentar de Inquérito, a qual tinha como objetivo estudar os problemas do turismo e “propor medidas legislativas indispensáveis para o desenvolvimento dessa indústria no Brasil”. Através dessa resolução, buscava-se não simplesmente estudar o turismo com o objetivo de desenvolvê-lo economicamente, mas também estudar a matéria do turismo com o intuito de propor medidas legislativas e facilitar ao Congresso Nacional a elaboração de leis que permitissem à nação aproveitar o capital turístico do país, porém, seu trabalho era por um prazo de 6 meses.



Verificou-se que nenhuma das políticas consideradas como parte da amostra em algum ponto têm dentre seus proponentes e/ou participantes uma Estrutura Formal de Investigação em Turismo ou dentre seus objetivos a inclusão das mesmas no ciclo da política pública.

### Principais resultados da análise das EFIT

Foram analisadas seis EFIT, de um universo de 106 possíveis, com base nos seguintes critérios: a) História e trajetória do grupo de pesquisa; b) Principais mudanças ao longo da história do grupo; c) Linhas ou áreas de pesquisa desenvolvidas pelo grupo, sua escolha e razões; d) Objetivo Social; e) Fontes de financiamento; f) Composição do grupo quanto aos recursos humanos; g) processo de Recrutamento de Recursos humanos; h) Processo de trabalho, rotinas e formas de socialização dos novos membros à cultura do grupo; i) Parcerias com outras instituições; j) Visibilidade Nacional e Internacional; k) Atividades realizadas no exterior; l) Estratégias para fortalecer o grupo; m) Participação no ciclo da política pública.

Quadro 4. Lista de EFITs Analisadas.

#	GRUPO	INSTITUIÇÃO	LÍDER
1	EFIT 1	Universidade Federal de Juiz de Fora	L1
2	EFIT 2	Universidade Federal de Minas Gerais	L2
3	EFIT 3	Universidade Federal de Ouro Preto	L3
4	EFIT 4	Universidade Federal do Paraná	L4
5	EFIT 5	Instituto Federal Tecnológico do Ceará	L5
6	EFIT 6	Universidade Federal de Minas Gerais	L6

Fonte: elaboração própria.

Como resultado obteve-se que a maioria das EFIT conta com um nível baixo de estruturação, o qual afeta seu nível de produção, visibilidade no exterior, obtenção de fontes de financiamento, estabilidade no grupo de pesquisadores. Só dois dos grupos possuem uma estrutura sólida, identidade e alto grau de coesão. Enquanto a intervenção das EFIT analisadas na agenda das Políticas Públicas de Turismo no nível federal, para a amostra estudada, parece não se verificar. Não foram constadas formas de relação institucional e formal entre as EFIT analisadas e a participação no ciclo político de PPTur em nível federal. Porém, duas delas (EFIT 1, EFIT 6) participaram no ciclo da política pública, produzindo planos turísticos municipais e avaliando políticas de esporte, respectivamente, em nível municipal. As demais EFITs analisadas não participaram de nenhuma das etapas do ciclo, nem no nível federal, estadual ou municipal.

Analisando as respostas outorgadas pelos líderes dos grupos enquanto à participação no ciclo da PPTur, temos dois motivos principais que justificam a ausência dessa participação: 1) o grupo não tem interesse em participar no desenho de políticas públicas de turismo (caso da EFIT2 e da EFIT 4) embora existam grupos (EFIT1 ; EFIT6) que objetivam participar do ciclo da Política Pública, que desenvolveram projetos e inclusive apresentaram informações úteis para os tomadores de decisões sobre as necessidades da região (EFIT1) seus trabalhos não tem sido considerados de forma sistemática parte da esfera pública, mas apenas pontualmente, o que sugere a falta de conhecimento do grupo por parte da sociedade e decisores locais (públicos e privados) ou por interesses políticos diversos por parte dos tomadores de decisões.



Os resultados obtidos na análise das EFIT mostram que seu nível de consolidação ainda é muito baixo. A maioria apresenta problemas de financiamento o qual limita a realização das suas atividades. Também enfrentam uma falta de identidade por parte dos membros para com o grupo; essa falta de identidade tem como consequência a pouca colaboração entre os pesquisadores. Porém, as limitantes do próprio grupo – espaço físico, ausência de material de trabalho adequado – também afetam a relação entre os membros do grupo. A ausência de condições adequadas para a realização de pesquisa não permite criar uma rotina de atividades e estabelecer a correta divisão do trabalho, características essenciais para criar uma identidade coletiva, a qual os levará à consolidação.

De modo geral, o termo “convergência” significa dirigir-se a um mesmo ponto ou concorrer em um lugar determinado. Isto é, a característica de dois ou mais elementos de confluir em um certo lugar ou estado. Dito conceito, pode ser utilizado de diferentes formas de acordo ao contexto. No âmbito acadêmico a convergência exige que os indivíduos possuam conhecimentos de diferentes áreas possibilitando o surgimento de ideias e abordagens de campos disciplinares distintos para dar soluções à diferentes problemas de forma mais efetiva.

Dos grupos analisados, 4 apresentam um grau mínimo de consolidação, sendo dois grupos – EFIT1; EFIT6 – os que efetivamente estão em dito processo. Consequentemente, há uma ausência de convergência nas EFIT analisadas dado que são grupos que tem um impacto muito baixo na resolução de problemas do seu entorno relacionados com o turismo, por tanto ainda estão longe de realizar uma contribuição à problemas de outras áreas. Pode-se inferir que a elevada distância que existe entre as políticas públicas de turismo e o setor acadêmico – no caso os grupos de pesquisa - são indícios da ausência de convergência.

### **Cruzamento dos resultados da análise de EFIT versus PPTUR**

Ao comparar as informações obtidas pelos grupos e pelas políticas nacionais de turismo vemos que o diálogo entre os centros de pesquisa de turismo no Brasil e a Agenda Pública Federal é mínimo.

O Modelo de Estruturação dos Sistemas Sociais da Ação (Pimentel, 2012) aponta que a proximidade e o compartilhamento de um espaço físico e social podem gerar a interação e esta, por sua vez a constituição de grupos com uma identidade em comum, gerando, por sua vez, coesão e capacidade de ação, que se apresenta sob a forma de relações de poder, hierarquia e uma forma organizacional específica para realização de ações no mundo. No caso em tela, parece haver evidências de que esta tese ocorra em nível local, mas não ainda – pelo menos com as EFIT analisadas, em nível nacional, o que sugere que eles não participam desse espaço social na esfera pública nacional. Isso pode estar relacionado com o processo, ainda em curso, de consolidação interna das próprias EFIT, que, portanto, não tiveram condições, de alçarem voos mais amplos.

No caso das EFIT analisadas, a identidade é uma característica que 4 EFITS ainda não conseguem estabelecer, ainda menos consolidar-se como um grupo coesão. As EFIT1 e EFIT6 mostraram ter uma identidade estabelecida e, em tese, mais elevado grau de coesão. São grupos com trajetória de pesquisa, com um grupo de pesquisadores que compartilha os objetivos do grupo e ideologia do líder. Recentemente têm adquirido força e visibilidade no nível nacional e internacional. É importante notar que dita visibilidade não se limita ao campo acadêmico, devido a sua estrutura e liderança, os grupos também têm adquirido visibilidade na esfera pública. Há evidências que sugerem



que a identidade e coesão das EFIT seja fator determinante para que possam participar do ciclo da política pública (exercer poder) ajudando a explicar por que o grau de participação dos grupos analisados no ciclo da política pública de turismo é tão incipiente, que embora não seja o único motivo, é um dos mais importantes.

Por outro lado, a partir dos níveis e as categorias de análise de política pública proposto por Pimentel (2014) foi possível identificar que ainda não existe uma participação das EFIT nos níveis proponente ou assinante. Os resultados também mostram que o Ministério de Turismo participa pouco das políticas públicas de Turismo e que os incentivos financeiros outorgados por parte do Estado para a realização de pesquisa são poucos. Além disso, ao invés de haver algum tipo de contato direto e estável entre PPTur's, em nível federal, universidades e centrais de pesquisa (EFIT), desenvolvendo um tipo de colaboração estável, parece haver, ao contrário disto, um padrão, que parte do próprio Mintur, de ações assistemáticas e descontínuas (Potón et al. 2021) e de realização de contratações de consultoria, como *mouds operandi* típico que sugere uma desconexão com relação às EFIT e sua participação nas PPTur.

Sendo assim, a influência das EFIT (do setor acadêmico) no ciclo da política pública não depende simplesmente de fatores próprios das EFIT, mas também da importância que o Estado outorgue à produção deste tipo de instituições assim como aos diferentes apoios que estabeleça para a realização de suas atividades de pesquisa.

Por esse motivo, considera-se indispensável que o setor público propicie uma maior participação de especialistas em turismo nas políticas públicas de turismo, a forma de garantir que as propostas feitas serão embasadas em conhecimento técnico e informações reais do setor e assim a garantir uma melhor consolidação dos planos e programas implementados.

## CONCLUSÃO

O objetivo principal da presente pesquisa foi identificar se as Estruturas Formais de Investigação em Turismo no Brasil dialogam com as Políticas Públicas de Turismo. Especificamente, buscou-se defender o argumento de que a ação coletiva organizada no setor educativo pode ser considerada uma ferramenta útil para a criação de políticas públicas adequadas em turismo, pois as entidades dedicadas a pesquisa e produção do conhecimento em turismo seriam o *locus* mais provável de se encontrar especialistas com um conhecimento tanto teórico, como prático, necessário para auxiliar no ciclo político das políticas públicas.

Os resultados mostraram que das 119 Políticas Públicas de Turismo analisadas, relacionadas com o tema de educação e pesquisa, no Brasil, desde 1930 a 2018, nenhuma foi proposta por alguma EFIT. Também não se verificou uma relação direta entre a produção das 6 EFIT analisadas e o desenho das PPTur no nível federal. Portanto, constata-se que há uma desconexão entre as agendas das PPTur nacionais e das EFIT no caso brasileiro e que estas não participam do ciclo de Política Pública de Turismo. Por outro lado, isso não significa que não haja relações entre as PPTur e as EFIT em outros níveis (estaduais e municipais, por exemplo), o que deve ainda ser investigado; mas apenas que no nível federal se constata aquela dinâmica supramencionada.

Este estudo, como todos os demais, apresenta limitações. Uma delas refere-se à lógica analítica e à hipótese explorada, que se atinham exclusivamente a relação entre PPTur-EFIT e em nível federal. O que não implica, portanto, que: a) não haja relações fora do padrão estudado, a saber, das PPTur com agentes qualificados individuais ou b)



ou com agentes qualificados coletivos que não sejam EFIT, ou ainda c) com agentes, individuais ou coletivos, não qualificados; ou, por último, que d) em níveis locais e regionais possa haver outra forma de relação entre EFIT e PPTur's e ainda que estas últimas podem se valer de outros mecanismos, internos ou externos, para serem realizadas sem passar pelo auxílio das EFIT.

A segunda relaciona-se com os dados utilizados. No tocante às políticas públicas de turismo federais, há um *gap* entre as EFIT, já que é possível que exista participação das EFIT no nível federal ou municipal, como foi demonstrado no caso dos grupos EFIT1 e EFIT6. Além de contratos entre o MINTUR e empresas de consultoria (e.g. FGV, Sebrae) que são atos administrativos daquela pasta e estavam fora do escopo sistemático da busca definida na base de dados dos repositórios oficiais analisados. A presente pesquisa se limita às informações referentes ao período de 1939 - 2018, nesse período de tempo as políticas públicas que envolvem as Universidades na realização de pesquisas que beneficiem o setor turístico são mínimas e voltados a análise do mercado, potencializar o Brasil como um destino turístico e desenvolver a atividade no sentido econômico.

Já no que concerne aos dados das EFIT, encontrou-se dificuldades com a amostra reduzida de EFIT respondentes que nos obrigou a um estudo qualitativo com uma amostra pequena (inicialmente a intenção era fazer um censo com todas as EFIT, mas devido ao resultado relativamente baixo da “não-resposta” ao roteiro de pesquisa por parte dos líderes dos grupos contatados). Além disso, também houve omissão de informações por parte dos líderes que não tiveram interesse de acompanhar a entrevista em sua totalidade. Ambas as situações dificultaram a análise das EFIT. Por último, a amostra selecionada de EFIT limitou-se a trabalhar com EFIT que efetivamente realizem pesquisa, que estivessem ligadas a uma IES de caráter público e cuja área predominante de estudo seja o Turismo. O que não descarta a possibilidade que existam outros grupos de pesquisa que tenham uma participação ativa no ciclo da política pública.

Apesar disso, este estudo avança no sentido de estudar uma área até então virtualmente subexplorada e apontar evidências sistemáticas de descompasso entre as EFIT – centros de pesquisa e produção de conhecimento em turismo – que, em tese, deveriam ser os atores mais qualificados para opinarem e fornecerem informações qualificadas para o apoio à tomada de decisões, e as políticas públicas nacionais de turismo.

Adicionalmente, elementos externos, que transcendem a lógica inicial deste estudo, e, portanto, não foram considerados, tais como nível de desenvolvimento do país, nível de desenvolvimento científico e tecnológico da área de turismo, e o grau de desenvolvimento do setor de turismo (dentre outros) impõem problemáticas políticas, econômicas e sociais incitam às universidades a participar nos assuntos públicos para cooperar na busca de soluções. É importante estimular e fortalecer essa participação no ciclo da política pública. Os grupos de pesquisa em turismo são espaços capazes de reforçar os vínculos entre pesquisa e decisão pública. Propõe-se promover uma maior cooperação entre Universidade, Estruturas Formais de Investigação em Turismo e o Estado. A colaboração entre esses agentes poderá contribuir ao desenvolvimento do setor turístico através da formulação de políticas públicas que garantam melhores respostas às problemáticas e necessidades do setor.

Dentre as vantagens que apresentam as Estruturas Formais de Pesquisa em Turismo se encontra que são instituições ligadas às universidades, característica que lhes outorga prestígio, legitimidade acadêmica e credibilidade, podendo assim incrementar o impacto político e público das suas pesquisas. Ao desenvolver pesquisas que visam não



só gerar conhecimento, mas também resolver problemáticas sociais reais que ajudem a encontrar formas concretas de solucionar problemas específicos, problemas que geralmente quem teria que dar resposta é o Estado. Ou seja, as EFIT são instituições capazes de ajudar ao Estado na tomada de decisões.

Citando Urrutia (2008), um Estado se beneficia ao dispor de organizações – sejam grupos de pesquisas, agências, *think tanks* – já que isso lhes permite obter informação, conhecimento e inovação. As EFIT podem ser um canal confiável entre os tomadores de decisão pública e a sociedade, devido a sua neutralidade e independência política. Com isto, não se quer dizer que os outros tipos de participação não são importantes. É necessária a articulação do Estado, com a sociedade civil organizada, empresários e com os profissionais do turismo, assim como com aquelas organizações especializadas nos estudos turísticos para uma melhor articulação da Política Nacional de Turismo, dentre elas, as Estruturas Formais de Investigação de Turismo.

Finalmente, verifica-se que o PNT 2018-2022 que o Ministério de Turismo pretende ampliar e aprimorar estudos e pesquisas turísticas através da estruturação de uma rede de Observatórios de Turismo, além de fortalecer os já existentes. Atualmente, percebe-se que existem observatórios em diferentes estados do Brasil - Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Rio grande do Sul, Distrito Federal, entre outros. Recomenda-se acompanhar as políticas públicas de turismo nos próximos anos para corroborar se efetivamente as EFIT estão adquirindo reconhecimento por parte do setor público e recebendo os apoios necessários para realizar sua produção.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Luís. **Problemas públicos y Agenda de Gobierno**. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992. 286 p.

ALTIMIRA, Ricardo; MUÑOZ, Ximena; El turismo como motor de crecimiento económico. **Anuario Jurídico y Económico Escurialense**. XL. N. 40. 678-710, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 1977.

BOYER, Marc. **História do turismo de massa**. Bauru: EDUSC, 2003. 168 p.

CAMPODONICO, R.; CHALAR, L. Turismo uma ciência em construção. **Anais do VI Seminário de pesquisa em turismo do Mercosul**. Universidade de Caixas do Sul, Caixas do Sul, Brasil, 2010.

CHRISTIAN, Linda. Tourism Research in the United States. In: **Canadian Transportation Research** pag. 428-442 University of Saskatchewan, Canada, 2000. Disponível em: [https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/Tourism\\_Research\\_US\\_2000.pdf](https://umanitoba.ca/faculties/management/ti/media/docs/Tourism_Research_US_2000.pdf). Acesso em: 20 de outubro 2015. Pp. 1-25

DURAND VILLALOBOS, Juan Pablo. Grupos de Investigación Consolidados en la Universidad de Sonora. **XI Congreso Nacional de Investigación Educativa**. 2011



FOURASTIÉ, J. **Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975.** Paris, Fayard, 1979.

FRIEDBERG, E. **Le Pouvoir et la Règle.** Paris: Editions du Seuil. 1993.

GRAU, Nuria Cunill. La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. **Documento de Trabajo.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2007

GREDIAGA, R. **Profesión académica, disciplinas y organizaciones. Procesos de socialización y sus efectos en las actividades y resultados de los académicos mexicanos.** México: ANUIES. 2000.

HAGSTROM, W. **The Scientific Community.** New York: Basic Books. 1965.

HAMUI Sutton, M. **Procesos de conformación y consolidación de grupos de investigación:** factores materiales y simbólicos que convocan y dan sentido a los grupos. México. Tesis doctoral, Colegio de México. 2005.

HOBBSAWN, Eric. **Historia del siglo XX.** Trad. Juan Faci, Jordi Ainaud e Carme Castells. 3. ed. Argentina: CRITICA, 1998. 613 p.

LICKORISH, Leonard J.; JENKINS, Carson L. **Introdução ao Turismo.** Tradução Fabíola de Carvalho S. Vasconcellos. Rio de Janeiro: CAMPUS, 2000. 317 p.

MEADER, R.G. Sponsoring organized university research. In Bush y Hattery (Eds). **Teamwork in research.** American University Press. Washington, D.C. 1953.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Un nuevo modelo de gobierno: cómo transforma el espíritu empresarial al sector público.** Ediciones Gernika, México, 1994. 502 p.

PAGE. T. Selecting the research team. In Bush y Hattery (Eds). **Teamwork in research,** American University Press. Washington, D.C. 1966.

PELZ, D. C.; ANDREWS, F. M. **Scientists in organizations:** Productive climates for research and development. John Wiley. 1966.

PICÓ, J. Teorías sobre el Estado de Bien Estar. Ed. Siglo XXI, 1987. Disponível em: <http://herzog.economia.unam.mx/lecturas/inac4/u113.pdf>

PIMENTEL, M. P. C. A Institucionalização do Turismo em Âmbito Municipal no Brasil. **Dissertação de Mestrado.** Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

PIMENTEL, M. P. C. Uma discussão teórico-metodológica para a análise de políticas públicas de turismo no Brasil. P.317-331. Em: **Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações.** Caixas do Sul, RS. Educs, 2014.

PIMENTEL, T. D. Espaço, Identidade e Poder: esboço de uma teoria morfogênica e morfostática para a sociologia das organizações. UFJF. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/PPGCSO. 2012



PIMENTEL, T. D. Institucionalização Do Subcampo Acadêmico do Turismo no Brasil: Uma Análise da Dinâmica Interna dos Centros de Pesquisa em Turismo e sua Contribuição na Formulação de Políticas Públicas. **Relatório de Pesquisa**. Universidade Federal de Juiz de Fora. 2017.

PIMENTEL, T. D. Mapeamento dos Centros de Pesquisa e da Oferta Educacional de Cursos de Turismo no Brasil e no Exterior: notas preliminares para delimitação do campo turístico mundial. **Relatório de Pesquisa**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPq e Pró-reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Juiz de Fora/PROPESQ-UFJF, Minas Gerais (MG), Brasil. 2016.

PONTÓN, M. B. Z.; EMMENDOERFER, M. L.; SILVEIRA, S. de F. R. El final de una política pública: análisis del ciclo político del proyecto destinos inductores para el desarrollo turístico regional (DIDTR) – Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 1. p.495-518, 2021.

REY-ROCHA, J.; MARTÍN-SEMPERE, M.J.; GARZÓN, B. Research productivity of scientists in consolidated vs. non-consolidated teams: The case of Spanish university geologists. **Scientometrics** 55, 137–156, 2002. DOI <https://doi.org/10.1023/A:1016059222182>

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das politicas publicas no brasil. **Revista Pos Ciencias Sociais**, v 1. N. 11. Sao Luis/ MA. 2009.

RODRIGUEZ, J. Miguel; ALMEIDA, Maria. Nuevas tendencias y retos en el sector turismo: un enfoque multidisciplinar. Madrid: Delta, 2009.

SALAZAR VARGAS, Carlos. **Políticas Públicas**. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Editorial Mariel. 2011.

SANTOS, E. Administração do desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância ou a relevância em busca da disciplina? **VI Colóquio Internacional da Epistemologia e Sociologia da Ciência da Administração**. Florianópolis, SC. 2017.

SHECCI, L. Introdução: percebendo as políticas públicas. 2012. Disponível em <https://ufabcipp.files.wordpress.com/2013/11/digitalizar0010.pdf>

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

UROZ, JORGE. La llamada crisis del modelo del Estado de Bien-Estar: reestructuración y alternativas. **Miscelánea Comillas**. Madrid, v. 68, n. 132, p. 299-311, 2010.