

Propostas políticas para o turismo dos candidatos Lula da Silva, Jair Bolsonaro, Ciro Gomes e Simone Tebet para o quadriênio 2023-2027

Diogo Diniz de Sousa^a

Resumo

Com as eleições gerais em 2022, os candidatos elaboraram planos de governo que, dentro do ciclo de políticas públicas, são conhecidas como *agenda setting*. Conforme observam Dearing e Rogers (1996), elas têm um contingente político-ideológico, caracterizado pelas expressões políticas do candidato, do seu grupo político e do seu partido. Com os planos de governo publicados para acesso público, permitiu-se a sua consulta e a comparação entre eles. Como metodologia, a partir do método comparativo, este artigo propõe analisar, por meio de parâmetros, as formulações das propostas de turismo contidas nos planos de governo de quatro candidatos: Lula da Silva, Jair Bolsonaro, Ciro Gomes e Simone Tebet, através pesquisa de análise documental. Os planos analisados foram desses quatro pleiteantes, pois sozinhos tiveram quase a totalidade dos votos válidos no primeiro turno. Os parâmetros, conforme aborda Sousa (2015), são listados por três elementos-chaves considerados essenciais na produção das políticas de turismo nas últimas duas décadas: a dinamização econômica (o fator de indução da economia e de geração de emprego e renda); a descentralização da governança (com a criação de instâncias políticas que permitem a participação de agentes-atores extraestatais); e a democratização da política (possibilidade de a sociedade deliberar sobre uma pauta). Como resultado, exceto o documento do candidato Ciro Gomes, todos tratam diretamente sobre o turismo, porém, de forma distinta. Todos com viés economicista, há uma aceitação do turismo como dinamizador econômico, porém, na questão dele como descentralizador da governança e democratizador político, há uma abordagem dispare entre eles, inclusive contraditórias, se comparadas.

Palavras-chave: política de turismo; ciclo político; agenda política.

Abstract

Tourism in debate: political proposes of the candidates Lula, Bolsonaro, Ciro and Tebet for the next Brazilian federal administration 2023-2027

With the Brazilian general elections in 2022, the candidates elaborated proposals, which within the political cycle, are known as agenda setting. Dearing and Rogers (1996) argue it has a political-ideological contingent, characterized by the political expressions of the candidate, his political group and his party. With them published for public access, researches and comparison among them was allowed. As a methodology, based on the comparative method, this paper proposes to analyze, through parameters, the formulations of the tourism contained in the proposals of four candidates: Lula da Silva, Jair Bolsonaro, Ciro Gomes and Simone Tebet, through research of document analysis. The proposals analyzed were those of these four candidates, as they alone had almost all of the valid votes in the first round. The parameters, justifies Sousa (2015), are listed by three key categories considered essential in the production of tourism policies in the last two decades in Brazil: economic dynamism (the factor that economic stimulate and create jobs); the decentralization of governance (creation of political

a. Doutorando em Geografia pela Universidade de Brasília –UnB, Brasília, Distrito Federal, Brasil, integrante do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas de Turismo do CET/UnB. E-mail: diogodiniz40@yahoo.com.br

instances that allow the participation of extra-state person); and the democratization of politics (possibility for society to deliberate a policy). As a result, except for candidate *Ciro Gomes'* propose, all deal directly with tourism, however, in a different way. All with an economics bias, there is an acceptance of tourism as an economic driver, however, in terms of it as a decentralization of governance and political democratizer, there is a disparate approach between them, even contradictory, if compared.

Keywords: tourism policy; political cycle; political agenda.

Resumen

Turismo en debate: propuestas políticas de los candidatos Lula, Bolsonaro, *Ciro y Tebet para la próxima administración federal brasileña 2023-2027*

Con las elecciones generales brasileñas de 2022, los candidatos elaboraron propuestas, que dentro del ciclo político, se conocen como *agenda setting*. Dearing y Rogers (1996) argumentan que ella tiene un contingente político-ideológico, caracterizado por las expresiones políticas del candidato y su partido. Con ellas publicadas para acceso público, se permitió la investigación y comparación entre ellas. Como metodología, basada en el método comparativo, este paper propone analizar, a través de parámetros, las formulaciones del turismo contenidas en las propuestas de cuatro candidatos: *Lula da Silva, Jair Bolsonaro, *Ciro Gomes* y *Simone Tebet**, a través de investigaciones de análisis documental. Las propuestas analizadas fueron las de estos cuatro candidatos, ya que solo ellos contaban con la práctica totalidad de los votos válidos en la primera vuelta. Los parámetros, justifica *Sousa (2015)*, se enumeran en tres elementos clave considerados esenciales en la producción de políticas turísticas en las últimas dos décadas en Brasil: dinamismo económico (el factor que estimula la economía y crea empleos); la descentralización de la gobernabilidad (creación de instancias políticas que permitan la participación de personas extraestatales); y la democratización de la política (posibilidad de que la sociedad deliberara sobre una política). En consecuencia, salvo la propuesta del candidato *Ciro Gomes*, todos tratan directamente el turismo, aunque de manera diferente. Todo con un sesgo económico, hay una aceptación del turismo como estimulador económico, sin embargo, en cuanto a éste como descentralizador de la gobernanza y democratizador político, hay un enfoque dispar entre ellos, incluso contradictorio, si se compara.

Palabras clave: política de turismo; ciclo político; agenda política.

INTRODUÇÃO

Desde de a fundação e a devida implementação do Ministério do Turismo, em 2003, essa elevação, como política pública ao primeiro escalão da administração pública federal, garantiu uma certa prioridade na execução de algumas políticas públicas, na demanda de empenho orçamentário e na facilitação da disposição de emendas diretamente à área, materializada pelos repasses do Legislativo diretamente a ele. Na gestão, foram implantados os Planos Nacionais de Turismo, com duração prevista de quatro anos cada um deles. Foram formulados, ao todo quatro: em 2003-2007; 2007-2012; 2013-2017 e 2017-2022.

Este último, seu período de vigência está em vias de encerramento, sendo necessário o debate para a formulação de uma nova política nacional. O ano de 2022, o último de vigência deste também foi um ano eleitoral para a escolha do novo chefe do Poder Executivo Federal. Pela divisão dos poderes

estipulados na Constituição de 1988, fica a ele a atribuição de executar as políticas públicas, de todas as matizes, entre elas, o turismo. As propostas de uma política pública são baseadas a partir de quatro pontos: a raiz ideológica dos candidatos que se propõem a assumir um governo; do seu partido político; do seu grupo de apoio e militância; e das coalizões e apoios políticos conquistados antes do escrutínio eleitoral, como sustenta Rodrigues (2015). Todos eles são materializados em um documento, chamado plano de governo, disponibilizados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com o início da campanha eleitoral, em 16 de agosto de 2022, o TSE, órgão público responsável pelas eleições, liberou o acesso do público a esses documentos, os quais são separados em eixos temáticos e seções. Dentre eles, são encontradas proposições para o turismo. Este artigo busca, nos planos de governos dos quatro candidatos melhores posicionados, no fim do primeiro turno, analisar as formulações das propostas de turismo, pois isso poderá dar indícios de como a próxima política pública do turismo, em escala nacional, será substancializada. Para isso, serão utilizados três parâmetros: a) a dinamização econômica, com mensuração da atividade administrativa e o acréscimo do seu componente econômico, como a geração de empregos, renda e similares; b) a descentralização da governança, tornando-a mais acessível para outros agentes-atores, fora do escopo estatal, de participarem, por meio da formação de coalizões ou não; e c) a democratização da política, que é a substancialização do parâmetro anterior, que vai além de um simples ato administrativo de descentralizar, mas dotar os atores politicamente em protagonistas na tomada de decisão. Como método, se empregará o comparativo, a partir do momento o qual esses parâmetros servirão de base para a compreensão das semelhanças e diferenças entre eles, e assim traçar como as formulações das propostas de turismo são colocadas na *agenda setting* dos candidatos, observação dissertada por Gonzalez (2008).

A questão colocada como problema de pesquisa deste artigo é que é crucial o entendimento, por parte da sociedade civil, e incluso o ambiente acadêmico, que essas agendas carregam a base político-ideológica das ações que formularão o Plano Nacional do Turismo. Nisso, as linhas as quais os programas de governo foram pensados e mensurados podem indicar o futuro do turismo brasileiro. A se depreender que hoje o Estado é o principal indutor de desenvolvimento do turismo no Brasil, é de suma importância que haja o debate e o conhecimento para que haja a atuação cidadã e o posicionamento daqueles que pensam e planejam o turismo como uma forma ativa de atuação ao decorrer da formulação do que venha a ser o próximo Plano Nacional de Turismo, a ser discutido a partir de 2023.

Esta pesquisa é importante pois cabe ao ambiente acadêmico a análise crítica e cidadã do turismo e de sua estruturação. Além disso, deve-se depreender que a contribuição e a função social desta pesquisa ajudam a compreender o turismo como um fenômeno complexo, que na pauta política das relações sociais e de produção, a qual ele está inserido, pode auxiliar o profissional e o pesquisador do turismo a ler o jogo político, seus protagonistas ou coadjuvantes na tomada de decisão e os caminhos adotados. Assim, espera-se apontar, a partir de uma interpretação do que está descrito nos documentos, quais poderão ser os caminhos programáticos a serem baseados o plano nacional de turismo a ser formulado a partir do ano de 2023.

REFERENCIAL TEÓRICO

A políticas públicas no Brasil acompanharam o processo de formulação de políticas públicas dos outros países no mundo, que se deram a partir do Século XX. O governo, como institucionalidade em si, somente no período pós-guerra passou a planejar o espaço e suas escalas, com a finalidade precípua de mitigar os impactos negativos da reprodução capitalista e de visar o desenvolvimento socioeconômico da sociedade, como dissertam Brandão e Siqueira (2013). Dentre essas políticas, se encontra a de turismo.

Assim como na maioria dos países capitalistas, mesmo os que estavam na periferia do sistema global, como o Brasil, as políticas públicas de turismo mais abrangentes surgiram após a década de 1950. Beni (2006) diz que neste período, o turismo, como política pública, era pensado como um mero componente econômico-estatístico, sem uma visão complexa a qual é necessária à sua análise nos tempos atuais.

O contingente econômico e social, materializado nas relações de produção dadas pelo Estado de bem-estar social, ou *welfare state*, sobretudo nos países capitalistas ricos, forçou com que vários segmentos da classe trabalhadora e da classe média conquistasse parte da geração de riquezas, com a conquista de direitos laborais. Isso deu-se pelos critérios diretos, com aumento de salários, e indiretos, com a aprovação de férias remuneradas e obrigatórias e amplos direitos sociais. Isso, aliado pelo avanço das técnicas de transporte e a profissionalização do turismo, notadamente no setor de hospedagens e alimentação e bebidas, possibilitou o aumento substancial do turismo de massa, conforme observa Urry (2007). Nunca, as pessoas puderam estar tão longe de casa, em pouco tempo, para conhecer outras geografias. Isso fez o Estado criar as políticas públicas de turismo.

No Brasil, foi criado pelo regime civil-militar, no ano de 1967, a EMBRATUR. Assim como na época de sua fundação, é até hoje uma entidade descentralizada na estrutura da administração pública federal. No início, tinha como finalidade a formulação de políticas de pesquisa, inventariação e formulação de ações, programas, planos e projetos, bem como a promoção do turismo brasileiro, e do próprio país, no exterior. Neste instante, até a Constituição Federal de 1988, o planejamento do turismo era encontrado demasiadamente centralizado, seja pelo ranço autoritário exalado pela ditadura militar (1964-1985), seja pela própria concepção de centralização à escala nacional da formulação de políticas públicas, o que é caracterizante das políticas públicas da primeira geração, que historicamente, precederam àquelas instadas a partir da adoção neoliberal na estrutura do modo de produção capitalista, dada a partir da década de 1980, conforme Bresser-Pereira (1982) sustenta.

Entre as políticas forjadas no final da década de 1980 e a instauração do Ministério do Turismo, constituiu-se as políticas públicas de segunda geração, cujas características eram: a) a descentralização institucional e da escala, substancializada por direcionar a governança para os governos estaduais e municipais; e b) o aumento da presença da iniciativa privada e da terceirização da gestão, do trabalho e do aporte e execução de recursos. É célebre a formulação da Política Nacional de Municipalização do Turismo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, como resultante à essas demandas.

Já as políticas públicas de terceira geração são caracterizadas pelo desgaste parcial do neoliberalismo, uma maior inserção do Estado como

formulador e planejador, e uma centralização incipiente das políticas públicas. Neste instante, foram formulados os Planos Nacionais do Turismo a partir do primeiro governo Lula da Silva (2003-2011). Eles colocavam o componente estatal como protagonista em constituir políticas públicas, diretivas políticas e de decisões e compartilhamento da governança. Isso substancializou-se no Programa de Regionalização do Turismo, que, com as instâncias regionais, propiciou, em tese, a democratização da política, a descentralização da governança e o avanço de repasses estatais para a consolidação do turismo. Isso só foi possível, como lembram Costa, Boaventura e Barreto (2010), pela criação do Ministério do Turismo, que disponibilizou, com a sua instituição, estrutura e orçamento próprios, além de uma certa autonomia se comparado às historicizações anteriores.

Na atualidade, ainda há a predominância das políticas de terceira geração no turismo. Apesar dos desarranjos prognosticados após os megaeventos e aos objetivos e metas dados pelos planos, o turismo ainda está é arranjado institucionalmente no primeiro escalão da administração pública, tem uma participação média de 11% do PIB e crescimento de dois dígitos, entre os anos de 2019 a 2022, segundo dados de Brasil (2023a). Porém, os objetivos e metas do último plano de turismo não foram suficientemente atingidos, graças à incapacidade política do governo Jair Bolsonaro (2019-2023) e à pandemia de COVID-19.

Todos esses fatores fizeram com que o turismo passasse a ser uma importante pauta política no Brasil. Kingdon (1995) justifica que quando uma área ou setor da sociedade passa por um momento de crescimento, maximiza a atenção, por parte das instituições públicas e privadas, a ela. No Brasil, sob a ótica do poder público, isso deu-se na Década de 1990, mas atingiu o ápice com a criação do Ministério do Turismo. Destarte, em decorrência dessa importância, o turismo passou a compor as propostas políticas dos candidatos à presidência da República, conforme aponta Beni (2006).

As propostas políticas são conhecidas como *agenda setting* no ciclo político. Por ser o primeiro estágio, conforme observam Dearing e Rogers (1996), é passível de ser escrita sem a institucionalidade requerida pela neutralidade teoricamente requisitada na gestão pública. Por isso, a sua concepção é mais ligada às questões ideológicas e subjetivas dos candidatos, do grupo político dele e do partido político de filiação do pleiteante ao cargo. A *agenda setting*, argumentam os autores, apontam diretrizes que poderão ser usados na formulação e na implementação das medidas, caso o candidato em questão saia vitorioso. Em decorrência disso, as propostas, dessa forma, podem ajudar a investigar como tal área ou setor podem ser pensados e planejados caso os postulantes em questão e seu grupo político chegue ao poder, conforme observa Rodrigues (2015).

Com a chegada as Eleições Gerais no Brasil em 2022, e a publicação da *agenda setting* dos candidatos, é possível visualizar as suas formulações das propostas de turismo, que podem indicar como a gestão do turismo e de suas políticas públicas se encaminharão, em escala federal, a partir do ano de 2023.

METODOLOGIA

A política pública, como área de conhecimento, é recente, assim como a própria função administrativa e de gestão dentro do seio do Estado. A sua análise é um fenômeno recente, relativamente dada após a década de 1970, como uma subárea da sociologia crítica, empunhada pela Escola de Sociologia de Chicago. Segundo Rodrigues (2015), o seu estudo, na atualidade, se dá por quatro vieses: entender a agenda ou *agenda setting*, ou seja, as propostas que levam a uma política pública a ser formulada; a formulação da política, ou o estudo da movimentação e de implantação da agenda; a atuação dos sujeitos sociais, suas coalizões de ação e implantação; e a avaliação, com a busca do grau de sucesso e impacto sobre a realidade, como aponta Queiroz (2011).

Este artigo analisa a *agenda setting* para o turismo dos quatro principais candidatos que postularam a presidência da República do Brasil na eleições gerais de 2022: Lula da Silva, pertencente ao centro-esquerdista PT; Jair Bolsonaro, do PL, de extrema-direita, Ciro Gomes, do PDT, de centro-esquerda, e Simone Tebet, do centrismo MDB. Esses candidatos, dado os resultados do primeiro turno, concentram mais de 98% dos votos válidos para candidatos ao Palácio do Planalto, conforme dados de Brasil (2023b), e por isso serão os analisados.

A *agenda setting* para as eleições respectivas foram elaboradas no período pré-campanha, entre os meses de junho e julho de 2022, pelas próprias coordenações. Atenta-se, neste fato, se houve alguma iniciativa de respaldo ou de receptáculo de opiniões de agentes-atores de fora do escopo gerencial da campanha, por meio de conferências das bases partidárias ou por meio do recebimento de opiniões e diretrizes na internet e, neste caso, se houve uma ampliação no que tange à participação da sociedade civil, organizada ou não. Esse gesto é importante, conforme observa Kingdon (1995), pois a inserção de outros sujeitos sociais, que estão fora da estrutura partidária, envolvem e proporcionam uma abordagem mais abrangente da política, o que consubstancia o seu caráter democrático, bem como do grupo político que a formula. Somente com o início da campanha, em 16 de agosto de 2022, o TSE publicou em seu sítio oficial, os programas de governos dos candidatos. Foram observados os planos de governo dos quatro candidatos supracitados, sendo procurado a seção que trate, diretamente ou indiretamente, sobre o turismo.

Para a elucidação deste artigo, a *agenda setting* será analisada a partir de três parâmetros: a) a dinamização da economia; b) a descentralização da governança; e c) a democratização da política. Esses parâmetros foram suscitados por Sousa (2015), depois de um estudo de caso sobre a avaliação do turismo em Brasília. Foi apurado, pelo autor, que desde a instituição do Ministério do Turismo, em 2003, foram criadas premissas mais abrangentes e menos consonantes com o binômio “caráter econômico & caráter mercadológico” das políticas públicas federais do turismo. Nessa esteira, foi criado, por exemplo, o Programa de Regionalização do Turismo, em 2004. Como resultado, o autor constatou que há três elementos que são transversais no que tange as políticas de turismo, e que as análises deles são primordiais. Neste estudo, cada um desses elementos transversais são transformados em parâmetros de análise.

O primeiro parâmetro de análise observa o turismo pela faceta de dinamização da economia e como esse fator implica na geração de empregos, renda e

participação da economia. Porém, estes dados sozinhos não representam a totalidade e a complexidade própria do fenômeno turístico, mas orientam alguns dados sintomáticos que podem ser mensurados quantitativamente, conforme sinaliza Urry (2007). Esses dados podem julgar se há uma expectativa de crescimento ou decréscimo, se há esperança de investimento e aporte de recursos ou não; se está gerando crescimento e nisso, da renda e do emprego, que tendem a ter impactos benéficos de curto prazo, mas que se consolidam como um fator de desenvolvimento.

O segundo parâmetro é observado pela descentralização da governança. É importante ressaltar, conforme afirma Kingdon (1995), que este é observado notadamente por um caráter administrativo, quando a gestão pública acata outras instâncias de poder ou de governança para uma diretriz consultiva ou deliberativa ou se a constituição da política pública será feita estritamente dentro das instituições estatais, sem a contribuição de nenhum seguimento empresarial ou social. Como afirma Rodrigues (2015), a descentralização por si só não é um fator de democratização, mas inclusive de retrocesso, pois a estrutura institucional é existente, mas ineficiente.

O terceiro parâmetro, a democratização da política, se dá pela resultante política do segundo ponto. Conforme afirmam Gastal e Moesch (2007), diferentemente da mera descentralização, a democratização lida diretamente com a concepção de poder e de tomada de decisão de terceiros com vistas à participação dos rumos da política e da realidade. Tampouco, segundo as autoras, a democratização é apenas da possibilidade de “fazer turismo”. A democratização, afirmam, é uma via de mão-dupla entre a participação da sociedade civil no planejamento e na tomada de decisão, bem como na possibilidade de mais pessoas, sobretudo as que possuem menor poder aquisitivo, também terem condições de viajar. Metodologicamente, para se mensurar este parâmetro deve-se o escopo dessa democratização; quem participa dela; quem são os agentes-atores envolvidos; e se a participação é deliberativa ou meramente consultiva.

Essa investigação, conforme aborda González (2008), busca compreender a realidade a partir do método comparativo. Este método tem como objetivo as comparações entre fenômenos, representados por características semelhantes ou diferenças, o que permite a compreensão de similaridades ou não da ocorrência de tais relações na realidade. Uma forma de se fazer isso, conforme afirma o autor, é descrever e estabelecer a comparação entre esses fenômenos a partir de tipologias características entre eles, para daí se depreender analogias, e consequentemente, conclusões.

A análise documental dos planos de governo foi feita pela leitura, na íntegra, dos conteúdos dos documentos. Como revisão da leitura, foi buscado o termo “turismo” e “turístico” na lupa do navegador, no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Para a análise documental, não foram feitos os usos de *softwares* especializados de pesquisa.

PRIMEIRO PARÂMETRO: A DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA

Este parâmetro é caracterizado por uma postura ativa do Estado, notadamente o governo federal, como protagonista ao se constituir as políticas públicas de

turismo, a partir de concepções econômicas do turismo, como o seu crescimento, bem como a constituição de infraestruturas turísticas. Esse parâmetro é o mais suscitado no plano de governo da candidata Simone Tebet. Apesar do turismo estar estruturado no eixo “Justiça Social, cidadania, e combate à desigualdade”, há um amálgama de proposições nesta seção, que vão desde o combate à pobreza até a regulação da política nacional de resíduos sólidos.

Nas linhas mestras do eixo, há uma explicação conjuntural da realidade brasileira no ano de 2022, cuja pandemia de COVID-19 e cortes e falta de estratégias em programas-chave produziram em conjunto um aumento da fome e do subemprego, sendo, pela primeira vez na história, a população economicamente ativa em maior número no mercado informal do que formal, conforme depreende-se de Brasil (2022e). Dentro do plano, não há uma seção própria do turismo, mas sim sobre a cultura e o lazer, cuja articulação se dá como estratégia de desenvolvimento, de formulação de políticas criativas, notadamente econômicas, e de cidadania.

Mais precisamente do turismo, ele é manifestado dentro do lazer, como um importante setor econômico. Porém, é sublinhado somente por dois fatores: visitação de museus e parques nacionais e o fortalecimento e divulgação do ecoturismo. Não há nenhuma composição que tragam dados, objetivos e metas, nem os atores e nem os aportes e recursos financeiros.

No programa de governo do candidato Ciro Gomes, não há sequer a menção da palavra “turismo”. Mas, nas entrelinhas, percebe-se a sua conceituação no eixo “A cultura como afirmação da identidade nacional”, cuja proposição é a democratização de bens e serviços culturais, por meio da ação do Estado, e assim, tornando-o como protagonista. Assim como o anterior, não há nenhuma apresentação de dados econômicos ou socioeconômicos.

No programa de governo do candidato à reeleição Jair Bolsonaro, o escopo econômico do turismo aparece em na seção “crescimento sustentado do PIB a médio prazo”. Há, quantitativamente, em comparação aos programas dos outros candidatos, maior número de proposições, com a apresentação de índices econômicos do turismo no último biênio, notadamente geração de emprego e de riqueza acumulada em comparação ao Produto Interno Bruto nacional. Também o crescimento econômico se faz com a ação protagonista do Estado. A política pública do turismo focaria o apoio técnico e de recursos de destinação turística, com a descrição da própria metodologia das ações no documento, dividindo-as em eixos de nichos, o que provavelmente implica na criação de programas específicos para segmentações turísticas com um foco ao turismo doméstico e o crescimento de uma localidade, por meio dos índices apontados pelo turismo.

Diferentemente de outros candidatos, não há o uso do termo desenvolvimento econômico, e sim crescimento econômico. Apesar de aparentarem serem sinonimizadas, não o são. A primeira parte de um incremento meramente contábil e atuarial, e o segundo têm o pressuposto socioeconômico, cuja característica é a melhora qualitativa dos índices econômicos na realidade social, conforme assinala Bresser-Pereira (1982). Então, entende-se que as propostas partem em busca de melhoras quantitativas, e não de uma melhora social, a partir do turismo, com vistas à equidade, o enfrentamento da pobreza e das desigualdades.

Quando se opta pela primeira, há uma escolha política de que a economia e a economização da cadeia produtiva é a prioridade de políticas públicas, o que implica em desassociar outras instâncias e outros elementos analíticos na sua

formulação. Isso tende a ser retirar o caráter complexo do turismo, pois tende a focar somente no contexto econômico. Reprodutor do modo capitalista, isso pode ampliar as benesses aos atores econômicos e minimizar as questões sociais em torno delas: pobreza, baixos salários, poluição e segregação socioespacial.

No plano de governo do candidato Lula da Silva, há uma categorização errônea do turismo, denotando-o como “indústria”. Dentro da própria literatura do turismo este termo foi abandonado, pois ele é reconhecidamente caracterizado no bojo do comércio e dos serviços, caracterizando-o no terceiro setor da economia, e não o segundo. Portanto, é um erro classificá-lo como está no plano de governo do referido candidato.

O turismo está presente no eixo “desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental”. Com um forte viés economicista, reconhece que não cabe ao turismo um contexto meramente de crescimento, mas de desenvolvimento, contrastando com o plano de governo do candidato Jair Bolsonaro, o que explica uma grande diferença entre os dois candidatos e suas respectivas visões ideológicas.

No documento, as ações do governo federal também se tornam protagonistas, por meio de políticas públicas que visem a infraestrutura e a valorização do patrimônio cultural e natural, da biodiversidade e da cultura. No plano de governo, há suscitado, nas linhas destinadas ao turismo, a “segurança” como uma área a ser planejada pelo turismo. Não se entende se é a segurança pública, que constitucionalmente é realizada pelas unidades federativas, ou a segurança de turistas no usufruto de equipamentos turísticos.

Um terceiro ponto é a questão da qualificação, como um objetivo econômico de profissionalizar as pessoas para postos de trabalho. Não se sabe ao certo quais serão os cursos ofertados, mas espera-se que, como nos governos petistas anteriores, ele fique restrito às profissões ligadas ao *front desk*, geralmente que necessitam de menor grau de especialização e, portanto, de menor qualificação. Mas, de qualquer forma, isso implica intimamente na macroeconomia laboral de alguma localidade e do próprio país.

Por último, não há levantado nenhum ponto específico de dados que compunham objetivos e metas.

SEGUNDO PARÂMETRO: DESCENTRALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA

O segundo parâmetro a ser observado é a descentralização da governança. As políticas públicas de terceira geração, as quais são mensuradas na atualidade, tendem a não concentrar suas ações a partir das entidades e dos órgãos estatais, mas a partir de conselhos, conferências e fóruns cujos participantes não estão ligados a ele. Para Kingdon (1995), descentralização não é diretamente uma medida política, mas uma medida administrativa, cujo poder político age para a participação de setores da iniciativa privada e da sociedade civil com fins de respaldo a uma certa política pública. O objetivo é perceber se há uma disposição em diálogo, tanto para dar respaldo à consulta e à deliberação da ação governamental, tanto para dotar às instituições de fora da escala nacional alguma medida de decisão.

No plano de governo da candidata Simone Tebet, não há nenhuma menção sobre a descentralização da governança. Porém, o fato que mais chama atenção

da governança foi a decisão explícita de organizar o turismo, dentro da estrutura da administração pública federal, no arranjo do Ministério da Cultura, o que implica na sua reestruturação institucional e no fim do Ministério do Turismo.

Isso foi justificado pelo caráter liberal-econômico, que crê no ideário de que o crescimento se dá pelo enxugamento da máquina pública e que compõe o próprio ideário da candidata, de seu grupo político e de seu *staff* econômico (Kingdon, 1995). Não há nenhuma contextualização de como se daria essa desconcentração administrativa e nem como as políticas públicas serão continuadas. Estes pontos materializam um verdadeiro litígio neste ponto, e não na extinção em si do órgão federal. Em decorrência da estabilidade adquirida pela lei 8.112/1990, pensa-se que o corpo técnico do atual Ministério do Turismo será mantido. Mas todos serão aproveitados ou serão alocados em disponibilidade? As instâncias, como o Conselho Nacional de Turismo (CNT), existirão? O corpo técnico da cultura irá se apropriar das políticas de turismo? Não há nenhuma resposta para essas questões.

No plano de governo do candidato Ciro Gomes, não há, rigorosamente, nenhuma menção à descentralização. O que há é a possibilidade de entendê-la indiretamente. Há um contexto bem claro de um foco da democratização dos bens culturais, a partir de ações de ampliação de políticas culturais. Será que o turismo será mensurado como uma política cultural? Será que as instâncias, como o Conselho Nacional de Cultura, abrigarão as discussões de turismo? Será que a cadeia produtiva do turismo será arregimentada na mesma cultura organizacional e de produção que a cadeia produtiva da cultura? Não há nenhuma resposta para essas questões.

No plano de governo do candidato Jair Bolsonaro, há explicitamente um conteúdo descentralizador da governança, com a participação da iniciativa privada nas políticas de turismo. Porém, não é suscitado em nenhum dos pontos a participação da comunidade acadêmica e nem da sociedade civil, organizada ou não. Como seria uma gestão de continuidade, pois o candidato concorreu à reeleição, não há nenhuma menção à extinção do Ministério do Turismo, o que deve explicar a sua permanência, e assim, todas as suas instâncias, como por exemplo, o Conselho Nacional de Turismo e as instâncias regionais, criadas no seio do Programa de Regionalização do Turismo, porém esvaziadas. Deve-se observar a tônica da efetividade, pois, neste último quadriênio, somente foram realizadas quadro reuniões do CNT, uma para cada ano da gestão.

Não há menções implícitas de descentralização política no plano de governo do candidato Lula da Silva da Silva, somente a confirmação de que o seio estatal será o ator originário ao prover e formular as políticas públicas de turismo em um eventual governo. Porém, foi na primeira e segunda gestões anteriores do candidato, entre os anos de 2003 a 2011, que houve avanços institucionais, como a criação do próprio Ministério do Turismo, a instituição do Programa de Regionalização do Turismo, que tinham em suas bases programáticas a criação da instância regional do turismo, a publicação e regulamentação da Lei Nacional de Turismo (11.771/2008), que tem, em seus artigos, dispositivos com vista à descentralização administrativa, perpetuando o CNT como um instrumento legítimo de governança, como aponta Sousa (2015). Espera-se que esse contingente pretérito, inclusive com a manutenção do Ministério do Turismo, seja uma diretiva de um atual governo Lula da Silva III.

TERCEIRO PARÂMETRO: DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA

A democratização é a substancialização da decisão administrativa de descentralizar: quando se descentraliza, acata a tomada de decisão, mesmo que em menor ou maior grau, em um gradiente estabelecido pelo binômio consultivo-deliberativo estabelecido na política pública.

Mesmo assim, essa democratização deve ser observada de uma forma crítica, pois ao se democratizar, ao acatar as sugestões e as decisões e pautas de outros agentes-atores que estão fora do Estado, deve-se perguntar quem são e qual o caminho adotado por essa sugestão (Kingdon, 1995).

Também deve perceber se essa democratização tem algum sentido emancipatório, tornando os sujeitos sociais, notadamente oriundos da sociedade civil organizadas, dotando os indivíduos como protagonistas na constituição da própria política pública, o que a torna cidadã, como argumentam Gastal e Moesch (2007). Então, percebe-se uma concepção derivada de que não basta somente uma medida gerencial para a democratizar a política, diferentemente da descentralização, mas é alienar, fora das instâncias oficiais, a caracterização de decisão e política da ação governamental para terceiros.

No plano de governo da candidata Simone Tebet, não há nada que ressalte a democratização política da política de turismo. Porém, há uma ressalva no eixo “governo inclusive, seguro e transparente”, de que o turismo será ampliado para as pessoas com deficiência, cumprindo as normas estabelecidas no Estatuto da Pessoa com Deficiência. Nesta lei (13.146/2015), há a regulamentação de que o turismo é direito delas e um dever do Estado, e para a *agenda setting* da candidata do MDB, o Estado será responsável por assegurar a adequação e a acessibilidade dos equipamentos turísticos quando couber, nos locais públicos e de sua responsabilidade, conforme dados de Brasil (2022e). Este gesto é importante, por garantir, para a parcela da população que possui algum tipo de deficiência, seja ela física, visual, auditiva ou motora, um acesso mais cidadão ao turismo.

No plano de governo do candidato Ciro Gomes, não há nenhuma menção direta de descentralização política do turismo. No eixo da cultura, o qual o turismo está parcialmente representado, não há sequer nenhuma menção ou movimento de descentralização política. Rigorosamente todas as propostas são originárias das ações governamentais e das decisões técnicas e políticas do Estado. Em todo documento, que contém um pouco mais de duas dezenas de páginas, a participação social somente é suscitada duas vezes: na primeira, no eixo “Devemos também garantir a igualdade de direitos a todos os brasileiros”, há uma atenção às políticas para a comunidade LGBTIAPQ+. Em tese, haveria um Comitê Nacional cujos representantes seria os “representantes estaduais”. A dúvida é se serão elencados pelos governos das unidades federativas ou pela sociedade civil, pois o documento não explica.

O segundo está no eixo “Plano para combater a corrupção”, cuja democratização não se faz para elevar o sentimento democrático e cidadão da política pública, mas como uma estratégia que se espera aplicar eficazmente o combate à improbidade administrativa. Efetivamente, isso daria-se pela ampliação das atuais instâncias de governança do governo federal. Então, decerto, deve-se supor a expansão e a manutenção do CNT - e a incorporação de atores da sociedade civil - o que no plano

está explicitamente nomeado como cidadão comum - e do micro e pequeno empresário. É difícil mensurar como ficaria no turismo, pois apesar de a sua maioria de mão-de-obra nas pequenas empresas, o grande capital, sobretudo nas grandes cidades, domina a cadeia produtiva e a barganha política nas instâncias de poder (Kingdon, 1995). Estes seriam apartados do CNT? Aumentar-se-ia ou diminuir-se-ia os grandes *stakeholders* do turismo? A participação seria deliberativa ou consultiva?

No plano de governo do candidato Jair Bolsonaro, as propostas de democratização aparecem como um fim da política pública, como uma ação de resultados que, no final, pode ajudar a promover um caráter cidadão, a partir do turismo. Não é colocado nem a criação e nem a exclusão de uma instância governamental, portanto, presume-se a manutenção do funcionamento do CNT. Contudo, lembra-se que, no que tange à descentralização da governança, há um estreitamento de laços entre a iniciativa privada e o governo, como observado no parâmetro anterior. Porém, a resultante política deste movimento é desprezada pelo próprio documento. Esses resultados são vistos a partir de dois vieses: a soberania - inclusive parte da proposta do turismo está no eixo “soberania nacional” - e a ampliação para outros nichos de mercado, sob a justificativa, segundo o plano, de que deve ser amplificado a segmentos escanteados pela política pública atual.

A soberania nacional, e deve ser realçado o caráter político-ideológico de extrema-direita do candidato, é inserido na *agenda setting* como uma tônica fundamental. Nisso, o turismo é observado como um componente de ocupação e permanência no território, e como consequência, um equalizador das disparidades regionais. Esse ranço é totalmente compatível e palatável ao I Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado no auge do milagre econômico, que tinha milimetricamente, essa visão, o que confirma o seu caráter implicitamente tecnocrático, como apontam Brandão e Siqueira (2013). Assim, as propostas de turismo, além de outras descritas no plano, como o foco na sustentabilidade, e a promoção do etnoturismo, com foco na proteção, pela visitação, aos lugares dos povos originários e de reminiscência quilombola são suscitadas como solucionadora das disparidades entre as regiões do Brasil por uma questão territorial-militar.

O segundo ponto é colocado no eixo “economia”, o qual o turismo será guiado pela sua noção “responsável”. Não há a explicação, no corpo do texto, o que seria. No mesmo ponto, há a explicação de ampliação da sustentabilidade, da inserção do turismo da terceira idade em momentos de baixa sazonalidade. Nos dois casos, a democratização estaria no fazer-turismo, no deslocamento, na viagem em si, dando a concepção de conceituá-la meramente um serviço, estabelecido em um âmbito mercadológico, cuja democratização se dá somente se se comprar, consumir, viajar. A proposição, para o turismo ser enunciado como cidadão, no sentido de democratização da tomada de decisão não aparece e sequer é mencionado.

No plano de governo do candidato Lula da Silva, há poucos espaços destinados à democratização política do turismo. O foco também tende a ser empenhado nas instâncias de execução da política pública, como a manifestação cidadã aparecendo na valorização da cultura, do patrimônio, da biodiversidade e da sustentabilidade. Porém, não é descrito, no corpo do texto, nenhum instrumento de manutenção das atuais políticas democratizadoras, como as pensadas no próprio governo do candidato quando fora presidente da República, ou o avanço de outras.

No corpo do documento, intitulado “Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil”, deve ser observado os pontos 107, 108 e 109,

que falam justamente da governança de política pública. No texto, há uma nítida movimentação em democratizar a política, dotando-a como um instrumento de participação social nas tomadas de ações. Elas são divididas em: a) retomar as instâncias de governança extintas no atual governo e aprimorando-as, e b) ampliar os instrumentos de democracia participativa, com a participação da sociedade civil organizada extrapolando a fase de formulação das políticas públicas, mas contribuindo, inclusive, no estágio de execução e implementação delas.

Não há a mensuração de que o turismo, como governança institucional, pode ter ampliados os canais de participação e tomada de decisões. Mas, espera-se que isso aconteça, pois, no documento, não houve a imposição de limite para nenhuma área do primeiro escalão do governo. Também não é dito como isso pode ser feito, e se haverá igualdade de representação nessas ditas instâncias. Porém, foi a única proposta que, de fato, inclui explicitamente a participação da sociedade civil organizada em seus pontos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2022, com a divulgação dos planos de governo dos candidatos que pleiteiam a presidência da República na eleição geral do mesmo ano, percebe-se um caminho das propostas políticas deles a partir da divulgação desses documentos. Conhecidos como a *agenda setting* de uma política pública, este artigo fez a comparação entre os quatro candidatos congregaram quase a totalidade dos votos, sendo eles: o ex-presidente Lula da Silva, do centro-esquerdista PT; o atual presidente Jair Bolsonaro, de extrema-direita - esses dois concentram mais de quatro quintos totais dos votos válidos, Ciro Gomes, do centro-esquerdista PDT e Simone Tebet, do centro-direitista MDB, no que tangem as formulações das propostas para o turismo.

A partir do método comparativo, tais propostas foram analisadas por um conjunto dado de três parâmetros de investigação: a dinamização econômica, a descentralização da governança, e a democratização da política. Foram apontados que três candidatos versam diretamente sobre o turismo em seus planos de governo, com exceção de Ciro Gomes. Todos dão destaque sobretudo ao primeiro parâmetro, destacando o turismo como estimulador econômico e, a partir dele, da renda, de empregos e de mitigador de desigualdades. Também se nota o grande papel do Estado na formulação das políticas públicas de turismo, o que denota que, mesmo com mudanças no campo econômico, político, social e institucional, o governo se mantém como o principal agente-ator no planejamento do mercado turístico.

Os planos de governo não deixam muito claro sobre a descentralização da governança, com exceção do plano do candidato Jair Bolsonaro, que deixa explícita a participação da iniciativa privada, porém esquece da participação da sociedade civil. No plano do candidato Lula da Silva, na seção de políticas públicas, há uma noção de descentralização, com a criação de instâncias desconcentradas de governança para as políticas públicas, e, neste, entende-se que o turismo esteja inserido. Para os candidatos Ciro Gomes e Simone Tebet, há uma grande ênfase na descentralização das políticas culturais, e dentro delas, uma indicação de valorização dos patrimônios culturais por meio do uso e da visitação deles.

Porém, não está claro, em ambos, como a política de turismo se estruturaria dentro da política de cultura.

Sobre o terceiro parâmetro, nenhum candidato aborda explicitamente sobre a democratização como o turismo sendo um nóculo focal, ou seja, de que sujeitos, de fora da seara estatal, tenham decisões políticas, consultivas ou deliberativas, na política de turismo. Aqui, somente encontram-se pistas de como será feita essa governança, que vão desde a extinção do Ministério do Turismo, descrita nas formulações da candidata Simone Tebet, até à disposição de ampliação das instâncias de participação social, das políticas públicas federais, em um nas fomulações da campanha de Lula da Silva. Na proposta do candidato Jair Bolsonaro, por sua vez, a democratização se dá por um viés mercadológico, cuja manifestação é contextualizada pela ação de viajar: ou seja, a democratização do turismo é a própria possibilidade do turismo abranger cada vez mais pessoas.

Estranhamente, na *agenda setting* deste candidato, as resoluções estão na seção de soberania, e não de economia ou democracia. Ou seja, o turismo é uma política pública vista a partir da instância de soberania nacional, o que implica uso do espaço geográfico, pelo turismo, como uma forma de ocupação do território e de interiorização dele.

Espera-se que, desta forma, uma contribuição seja ensejada, com vistas ao diálogo existente dentro e fora do ambiente acadêmico, pois essas propostas darão base à institucionalização política e programática do novo plano nacional de turismo, a ser formulado a partir do ano de 2023. É importante um posicionamento para que surja um viés cidadão, tanto no trato da ação governamental, no seu planejamento, tanto na execução em si, que haja vigilância institucional para que a resultante do processo político englobe a maioria dos brasileiros na prática social do turismo, elementar para o mundo líquido e desgastante dado pela pós-modernidade, para acompanhar e saber lidar e se posicionar com possíveis equívocos da política pública, bem como mitigar conflitos entre sociedade civil, universidades, Estado e setor produtivo.

REFERÊNCIAS

- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Brandão, C; Siqueira, H. (orgs.). (2013). *Pacto Federativo, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Perseu Abramo.
- Brasil. (2022, 15 de agosto). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios - 2021*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>
- Brasil. (2022a, 18 de setembro). *Lei 13.146/2015, de 6 de julho de 2015*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>.
- Brasil. (2022b, 20 de setembro). Tribunal Superior Eleitoral. *Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil - Lula da Silva Presidente Geraldo Alckmin vice*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>

- Brasil. (2022c, 21 de setembro). Tribunal Superior Eleitoral. *Linhas Gerais do Programa de governo de Ciro Gomes, do PDT, à presidência da República em 2022*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>
- Brasil. (2022d, 21 de setembro). Tribunal Superior Eleitoral. *Pelo bem do Brasil: Plano de governo de Jair Bolsonaro 2023-2027*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>
- Brasil. (2022e, 16 de setembro). Tribunal Superior Eleitoral. *Princípios, diretrizes e compromissos - Simone Tebet Presidente*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>
- Brasil. (2023a, 1º de julho). Ministério do Turismo. *Turismo brasileiro fatura R\$208 bilhões em 2022*. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/turismo-brasileiro-fatura-r-208-bilhoes>.
- Brasil. (2023b, 1º de julho). Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado das Eleições 2022 no 1º Turno*. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao>
- Bresser-Pereira, L. C. (1982). *Economia brasileira: Uma introdução crítica*. 2. ed. São Paulo, SP: Brasiliense. 169 p.
- Costa, B. K., Boaventura, J. M. G., & Barreto, L. M. T. Da S. (2010). Formulação de estratégias no turismo: um estudo em órgãos municipais do Estado de São Paulo. *Revista Turismo Em Análise*, 21(1), 110-129. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v21i1p110-129>.
- Dearing; J.W; Rogers, E.M. (1996). *Agenda-setting*. Chicago: SAGE Productions.
- Gastal, S.; Moesch, M. M. (2007). *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph.
- Gonzalez, R. S. (2008). O Método Comparativo e a Ciência Política. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol.2, Nº 1. DOI:10.21057/repam.v2i1.1464
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Moesch, M. M. (2002). *A produção do saber turístico*. 2. ed. São Paulo: Contexto.
- Queiroz, R. B. (2011). *Formação e gestão de políticas públicas*. 3. ed., rev., atual. e amp. Curitiba: Ibpex.
- Rodrigues, M.M.A. (2015). *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha.
- Sousa, D. D. (2015). *Políticas públicas de Turismo no Distrito Federal e a relação com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. (Monografia em Turismo). Centro de Excelência em Turismo, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/12707>
- Urry, J. (2007). *O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas*. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel. 231 p. (Coleção Megalópolis). ISBN 9788585445539.

Recebido em: 23 agosto 2022
Aprovado em: 22 setembro 2022

Contribuição

Diogo Diniz de Sousa: autoria única.