

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Doutorado em Sociologia

Dianine Censon

A POLICY IMAGE DO TURISMO NO BRASIL

Porto Alegre

2022

Dianine Censon

A POLICY IMAGE DO TURISMO NO BRASIL

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Soraya Maria Vargas Cortes

Porto Alegre

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Censon, Dianine
A policy image do turismo no Brasil / Dianine
Censon. - 2022.
182 f.
Orientadora: Soraya Maria Vargas Cortes.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, RS, 2022.

1. Políticas Públicas. 2. Turismo. 3. Policy Image.
4. Governo. 5. Política Setorial. I. Vargas Cortes,
Soraya Maria, orient. II. Título.

Dianine Censon

A POLICY IMAGE DO TURISMO NO BRASIL

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Soraya Maria Vargas Cortes.

Aprovada em:Porto Alegre, 11 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lauro Almeida de Moraes
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Márcio Barcelos
Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. José Vicente Tavares dos Santos
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Aos 329 alunos
das três instituições de ensino em que já lecionei.

Vocês são o principal motivo
desta tese ter sido feita.

AGRADECIMENTOS

Esta lista será extensa. Não são agradecimentos àqueles que fizeram parte dos quatro anos do meu doutorado, mas sim de uma vida. Por alguém há de se começar, e escolho muitos “alguéns”. Início por meus alunos, aos quais também dedico esta tese. Obrigada a cada um daqueles que, desde 2017, alegam meus dias. As aulas, as risadas, as brincadeiras, as perguntas, as apresentações, os trabalhos, os pequenos dramas. Ser professora me ensinou também a entender melhor meu papel como aluna. Sobre isso, Mariana merece agradecimento especial. Minha primeira orientada, na Universidade Estadual do Centro-Oeste, que me fez “ver” a orientação a partir de uma outra perspectiva.

E por falar em orientação, qualquer agradecimento à Soraya seria pequeno. Até hoje não entendo como ela nunca desistiu de mim. Lembro que fui avisada: “Vocês são muito diferentes... Tem certeza de que quer ser orientada por ela?” E eu tinha. Existem frases que Soraya me disse, nas reuniões de orientação, que vão seguir norteando muitas das minhas decisões daqui para frente. Obrigada pela exigência e objetividade nas correções e nas conversas sobre a tese. Obrigada por confiar neste trabalho!

Do mesmo modo, outra pessoa merece mais do que um simples texto de agradecimento pode expressar. Lembro que conheci Barcelos num bar, depois de alguma aula, e ele havia acabado de chegar na UFPel. Perguntei qual era o tema da tese dele e alguém disse: “Não faça esse tipo de pergunta, Dianine!” Barcelos respondeu a minha pergunta naquele dia, e segue respondendo a todos os questionamentos que faço. De lá para cá, ele participou da minha banca de mestrado, foi meu professor, me orientou na especialização, e agora está na banca do doutorado. Parceiro também de escritas e publicações. Mas meu maior agradecimento diz respeito à humanidade. Não conheço pessoa mais humana que Barcelos. Nunca pensei duas vezes para pedir ajuda, e a resposta nunca foi menos do que o esperado. Obrigada pela paciência, pela compreensão, pela atenção e por sempre iluminar minhas ideias.

Ainda na ala dos professores, merecem agradecimento especial: Elaine, minha eterna orientadora do mestrado; Sérgio, que segue acreditando mais em mim do que eu mesma; Marcio Rodrigues, por me apresentar a Análise Crítica do Discurso; e Lorena, que talvez nem saiba, a grande responsável por esta tese chegar até aqui. Foram importantes os piqueniques no intervalo das aulas, o acolhimento. O doutorado teria sido muito diferente se não fosse Lorena. Talvez o doutorado nem “fosse”. Também agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa Sociedade e Políticas Públicas pelas conversas, leituras, debates e construções. Em especial, agradeço ao Hêider, sempre atento, com palavras educadas e muito apoio.

Cabe especial agradecimento à *International Public Policy Association* e à Escola Nacional de Administração Pública. Guardo com carinho e cuidado todos os aprendizados e todas as caóticas anotações (um pouco em inglês, um pouco em português e um pouco em espanhol) dos dias que passei na capital federal, imersa em valiosos debates e ensinamentos sobre políticas públicas. Um privilégio imensurável estar ali, e uma estada que aproveitei com intensa empolgação. Foi a primeira vez que pisei no Centro-Oeste, a primeira vez que estive no Cerrado. As pouquíssimas horas de sono para dar conta das leituras, das aulas, das interações com os colegas e de todas as visitas aos prédios públicos valeram a pena. Sem dúvida, aquelas foram algumas das semanas mais felizes da minha vida.

Também fui feliz no PPG, e é impossível não mencionar as amizades ali construídas. Alejandro, amigo desde o mestrado, com quem dividi muitas horas na rodoviária de Porto Alegre, entre as idas e vindas do interior do estado. Momentos de conversas, reflexões, preocupações, apoio mútuo e algumas cervejitas. Arthur e Carol, companheiros de ILEA. Hoje posso contar: durante a tarde, entre as aulas do período da manhã e da noite, os dois iam para o *campus* para me fazer companhia. As tardes no ILEA eram, na verdade, tardes no boteco da “vila”. Risadas, histórias, dramas compartilhados e muita batata-frita murcha. Na sala de aula, Marcelo, com a cobrança acadêmica, e Guillermo, proporcionando risadas argentinas a qualquer hora. No virtual, Wagner, a amizade mais improvável da turma.

Aliás, amizade é o que não me falta. Poderia escrever páginas sobre isso. No Rio Grande do Sul, berço da minha vida adulta, Lara, Maicon, Nicolas, Jéssica, Rubem, Suelen, Margie, Léo, Marcelo, Carlos, Fernanda, Mohamad, Priscila, Rafa, Falcão, Takaki, Ivam, Eugênia, Natyta, Laís, Odonai, CatB, Su Kelermann, Milena, Elisa, Ana Maria, Pablo, Jaq, Simões, Kosby, SH, Ramão, Tanise, Maria Emilia, Giovanna, João Matheus, Kaio, Andrey, João, Valdir, Raphael, Alemão, Gica, Sabugo, Diego, Tita, Rodrigo, Carina, Davi, Lucas, Gamino, Julia, Victor, Nauro, dona Julia, tia Noca, e a sempre positiva Nauan... Cada um em um momento, cada um com a sua contribuição – nos churrascos, nos meus quatro empregos simultâneos, nos trajetos semanais de Pelotas para Porto Alegre, nos “cafés”, nos chimas das tardes de sol, no Galpãozinho, nos balcões dos bares e restaurantes, nas centenas de noites sem dormir. No apoio, sempre incondicional. Quando eu penso no Rio Grande do Sul, é impossível também não pensar em Micha, Zudi e Pok Sombra. Sou a maior fã dos meus amigos, sempre na beira dos palcos, com as músicas na ponta da língua. E eles são responsáveis pelas notas e letras que ecoam na minha cabeça cotidianamente, partes da trilha sonora da minha vida. “Dá pra chegar se tem chão”, né? “Uma homenagem à Sweet Home, minha cidade brilha, e eu vou!”

E eu fui. Do Sul para o Norte, cheguei no Tocantins, a terra que tem um sol para cada um. Lá, as incríveis chefas Stephanni e Andressa, os sempre solícitos e receptivos Maurício, Mácia, Aline e Osmar. Também os colegas de trabalho, almoços, risadas e muitas noites inenarráveis entre o Highlander e o Bar do Nazza, Frois, Bruno e Marusa, amigos que levo no peito. Também por lá, Érica e sua família, que tão bem me receberam, Bibiana, acolhimento interestadual, e as superpoderosas Marietta e Bárbara, que nos últimos anos torceram, incentivaram e viveram intensamente muitas das minhas histórias. Por último, mas não menos importante, Gustavo, responsável por inúmeras risadas. Eu brinco que o Tocantins foi um delírio coletivo, meu e daqueles que vivenciaram aquilo comigo. Lugar que me ensinou mais do que qualquer sala de aula, mais do que qualquer titulação.

Na continuação desse aprendizado, atravessei o país novamente e desembarquei no Paraná. Contei com a sincera amizade de Mateus, Gabriel, tia Ana e tio Nácere, que sempre me receberam de braços abertos. No trabalho, as novatas Fabi e Nati, risadas e muita reclamação, o divertidíssimo Diogo, e os solícitos e disponíveis Gigliese, Juliano, Amanda, Golinski, Diana e Luis – mais um interior para minha bagagem e mais um sotaque dentre os muitos que, sem perceber, venho incorporando. Por falar em mistura de sotaques, devo também agradecimento ao Cadu pelas várias ideias e conversas, pelos planos mirabolantes compartilhados, e por cuidar tão bem das minhas plantas!

Espalhados por esse Brasil, entre encontros físicos e interações virtuais, JP, Igor, Heide (e Toco!), Bruno, Nogo, Rafael Ferro, Ivaneli, Brenno, Robson, Marília e Kettrin. Alguns são amigos há mais de uma década, alguns chegaram há pouco. Todos, sem exceção, são parte essencial do que sou, do que faço, do que quero fazer, e do que acredito. Se os amigos são a família que a gente escolhe, essa minha família é bem numerosa! Espalhada! De norte a sul do país, sei que onde quer que eu vá, haverá algum amigo para encontrar, risadas para dar, um churras para fazer, comidas boas para provar e muitos vinhos e cervejas para brindar. Que sorte a minha ter vocês!

Dizem que a tese é uma produção solitária. No entanto, morei em três estados diferentes nos últimos quatro anos, viajei por todo o Brasil, os parágrafos anteriores mostram que nunca estive sozinha. Um dia aceitei que precisava buscar o silêncio, a paz e o foco para os momentos de escrita, e encontrei esse abrigo no interior paulista. Agradeço aos meus pais, Daniela e Ricardo, pelo acolhimento que durou alguns meses – o suficiente para dar conta das páginas que seguem. Também no interior paulista, Muriele e Nathan, amigos de infância e adolescência, respectivamente, que quinzenalmente me tiravam do computador para algumas horas de respiro, conversas e puxões de orelha. Agradeço também às famílias desses amigos, Nice, Seu

Doni, Murilo, Seu Zé, dona Cleusa, Viviane, Fátima e Seu Dela, que nunca hesitaram em me receber. Também no entorno paulista, merece menção dona Yolanda. As chamadas de vídeo dos últimos anos sempre traziam uma frase que, para mim, é bem característica da minha avó: “Peraí, explica de novo, Dianine”. E assim eu fui explicando: a tese, as aulas, o que eu fazia, para onde estava me mudando...

Porque se teve uma coisa que eu fiz, foi mudar. Morei em cidades cortadas por algumas das principais rodovias desse país, morei a alguns minutos de caminhada de diversos trilhos de trem. Talvez por isso nunca pensei duas vezes antes de colocar a mochila nas costas e partir para uma nova morada. Mudei também a tese, tantas vezes que perdi as contas, e hoje entendo que era disso que eu precisava. A união de todos esses lugares, pessoas e histórias compõem a Dianine que escreveu este texto. O turismo, que desde muito nova me despertava curiosidade. A sociologia, que me permitiu olhar o mundo por um novo prisma. Os processos políticos e a comunicação, interesses antigos, que costuraram essa relação. Sennett, em um dos meus livros preferidos, brincou que a maioria das pessoas não se sente à vontade com mudanças, com esse modo socialmente interpretado como indiferente e negligente de lidar com as derivas. Eu, confortavelmente, em todas as andanças, em todos os pedacinhos de mundo que vi, vivi e aprendi, colhi um pouco para escrever não só a tese, mas a minha vida. Sempre que questionada (sobre as escolhas, os novos ares, as novas paisagens), penso em Vitor Ramil, que também me faz lembrar com muito carinho da quase uma década que vivi em Pelotas: pelas margens que passei, construí o centro de outra história. A minha história. Uma história que venho registrando na bagunça organizada dos textos, nas moradias, nas amizades. O fim desta etapa me deixa curiosa pelas próximas. E como turismóloga, andante, sempre me intrigo: qual será meu próximo destino?

Nada me dais,
nada me tirais,
nada sois que eu me sinta.

Fernando Pessoa

RESUMO

O objetivo desta tese foi o rastreamento das mudanças da *policy image* do turismo no Brasil ao longo dos anos. Uma vez que a *policy image* se caracteriza por um conjunto de interações de crenças e valores acerca de uma determinada política pública, ou de um conjunto de políticas públicas, buscou-se investigar a trajetória política do setor turístico no país. Partindo do pressuposto de que o turismo é resultado de um processo que envolve construções sociais, e que em diferentes contextos históricos, diferentes perspectivas governamentais influenciaram o setor, questões norteadoras guiaram este estudo: Qual o papel político do turismo no Brasil? Como este papel foi construído e quais elementos foram utilizados nessa construção? Quem o construiu? A Análise Crítica do Discurso foi utilizada como aporte teórico-metodológico para responder a essa problematização, buscando a compreensão das relações de poder, formas de agir, pensar e sentir, presentes no discurso político que compôs a imagem da política de turismo no Brasil. Utilizando o método de rastreamento de processos, a tese aqui defendida foi a das mudanças processuais da *policy image* do turismo no Brasil como forma de instrumentalização do turismo como ferramenta política, tomando a agenda presidencial e o eixo central de ações governamentais como elementos indissociáveis da implementação de políticas públicas setoriais, e tendo como norte um aporte teórico que combinou os estudos do Turismo, da Administração Pública, da Sociologia e das Políticas Públicas. Foram analisados planos de governo, materiais promocionais de campanha presidencial, discursos presidenciais, planos nacionais de turismo, programas, políticas, decretos, projetos de lei, leis, orientações, diretrizes, regulamentos e relatórios técnicos. A análise desses materiais permitiu a identificação de elementos que compuseram discursos e imagens sobre a política de turismo no Brasil através do tempo. Identificou-se que ainda que determinados períodos, elementos e temáticas se sobressaíssem frente a outros, o quadro geral da pesquisa realizada demonstrou que é costumeiro que governos utilizem o turismo como instrumento de promoção política e, assim, como vetor de uma imagem positiva. Foram, assim, identificadas diversas *policy images* do turismo no Brasil, e não apenas uma *policy image*.

Palavras-chave: Políticas públicas. Turismo. *Policy image*. Governo.

ABSTRACT

The aim of this thesis was to track the policy image of tourism in Brazil changes over the years. As policy image is characterized by a set of interactions of beliefs and values regarding a certain public policy or set of public policies, an attempt was made to investigate the political trajectory of the tourism sector in the country. Beginning with the assumption that tourism is the result of a process that involves social constructions, and that in different historical contexts, different governmental perspectives have influenced the sector, questions were developed to guide this study: What is the political role of tourism in Brazil? How was this role constructed and what elements were used in this construction? Who constructed it? Critical Discourse Analysis was used as a theoretical and methodological contribution to answer these questions, seeking to understand the power relations and ways of acting, thinking and feeling present in the political discourse that composed the tourism policy image in Brazil. Using the process-tracing method, the thesis defended here was the process changes of policy image of tourism in Brazil as a form of instrumentalization of tourism as a political tool, assuming the presidential agenda and the central axis of government actions as inextricably linked to the implementation of sectoral public policies, and guided by a theoretical contribution that combined the studies of Tourism, Public Administration, Sociology and Public Policy. Government plans, promotional materials from presidential campaigns, presidential speeches, national tourism plans, programs, policies, decrees, bills, laws, guidelines, directives, regulations and technical reports were analyzed. An analysis of these materials led to the identification of elements that composed discourses and images concerning tourism policy in Brazil over the years. The overall frame of the research showed that even that in specific periods, elements and themes stand out from others, it is a frequent practice for governments to use tourism as a tool of political promotion and, so, as a vector of a positive image. Thus, it was found many policy images of tourism in Brazil, not only one policy image.

Keywords: Public policies. Tourism. Policy image. Government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Promoção do sentimento de nacionalismo no governo Vargas.....	34
Figura 2 – Propaganda turística no exterior, veiculada pela Divisão de Turismo.....	36
Figura 3 – Divulgação de apresentação de Carmen Miranda no Cassino da Urca, Coristas no Cassino da Urca e Cassino do Copacabana Palace.....	37
Figura 4 – Representação visual de emprego de Operação Psicológica em panfletos na Segunda Guerra Mundial.....	42
Figura 5 – Material promocional da Embratur em 1971 e 1979.....	47
Figura 6 – Material promocional da Embratur em 1977, 1978 e 1983.....	48
Figura 7 – Marca Brasil.....	93
Figura 8 – Reportagem de capa da Revista Época, em 23 de junho de 2003.....	98
Figura 9 – Reportagem de capa da Revista Época, em 12 de dezembro de 2006.....	102
Figura 10 – Capa do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010 – Uma viagem de inclusão.....	110

LISTA DE SIGLAS

ACD	Análise Crítica do Discurso
ADP	Análise do Discurso Político
AFC	<i>Asian Football Confederation</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Brics	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Caepe	Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia
CAF	<i>Confédération Africaine de Football</i>
Casa	Comunidade Sul-Americana de Nações
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNTur	Conselho Nacional de Turismo
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COI	<i>Comité International Olympique</i>
Combratur	Comissão Brasileira de Turismo
Conac	Conselho de Aviação Civil
CONCAF	<i>Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football</i>
Conmebol	<i>Confederación Sudamericana de Fútbol</i>
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DP	Departamento de Propaganda
DT	Divisão de Turismo
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Embratur	Empresa Brasileira de Turismo/Instituto Brasileiro de Turismo
ESG	Escola Superior de Guerra
Expogrande	Exposição Agropecuária e Industrial de Campo Grande
Fenadoce	Feira Nacional do Doce
FGV	Fundação Getúlio Vargas

FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fifa	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
Fungetur	Fundo Geral de Turismo
G-20	Grupo dos Vinte
Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibas	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e América do Sul
ICCA	<i>International Congress and Convention Association</i>
JK	Juscelino Kubitschek
LSN	Lei de Segurança Nacional
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
MG	Minas Gerais
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MP	Medida Provisória
MS	Mato Grosso do Sul
MTur	Ministério do Turismo
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OFC	<i>Oceania Football Confederation</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMT	Organização Mundial de Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Operação Pan-Americana
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ações Econômicas do Governo
PPA	Plano Plurianual de Governo
PT	Partido dos Trabalhadores
PEI	Política Externa Independente
Plantur	Plano Nacional do Turismo (1992-1994)
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
Prodetur/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste

PRT	Programa Regionalização do Turismo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PUC	Pontifícia Universidade Católica
Rintur	Relatório de Informações Turísticas
RS	Rio Grande do Sul
SIPS	Serviço de Inquéritos Políticos e Sociais
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TUBSA	<i>Tecnologías Urbanas Barcelona SA</i>
Uefa	<i>Union of European Football Associations</i>
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UNWTO	<i>World Tourism Organization</i>
USP	Universidade Estadual de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
2 TURISMO: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO PAPEL POLÍTICO DA ATIVIDADE NO BRASIL	32
2.1 O INÍCIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO BRASIL	32
2.2 DITADURA MILITAR.....	40
2.2.1 O turismo e sua relação econômica	44
2.2.2 A imagem do país no exterior	46
2.2.3 A qualificação profissional em turismo e o fim do Regime Militar	50
2.3 REDEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E NOVOS ARES PARA O TURISMO.....	53
3 O TURISMO NA DÉCADA DE 1990	55
3.1 OS PLANOS DE GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	57
3.2 O PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO	63
3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO	65
3.4 O ENCERRAR DE UM CICLO.....	68
4 A <i>POLICY IMAGE</i> DO TURISMO NO BRASIL NO PERÍODO 2003-2007	72
4.1 CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2002.....	72
4.2 PLANO DE GOVERNO, POSSE PRESIDENCIAL E PRIMEIRAS MENÇÕES AO TURISMO.....	77
4.3 PERÍODO 2003-2007	82
4.3.1 Elementos da construção de uma nova imagem de Brasil	88
4.3.2 <i>Policy image</i>, população-alvo e clima nacional: um discurso positivo ao turismo ..	97
4.4 DIMENSÃO CONFLITUAL DOS DISCURSOS	103
5 A <i>POLICY IMAGE</i> DO TURISMO NO BRASIL NO PERÍODO 2007-2010	106
5.1 CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2006: REAFIRMAÇÃO DE DISCURSOS.....	106
5.2 PERÍODO 2007-2010	109
5.2.1 O aumentar da autoestima dos brasileiros	114
5.2.2 A Crise econômica de 2008, o G-20, e o Brasil como <i>global player</i>	120
5.3 “NUNCA ANTES NA HISTÓRIA DESTE PAÍS...”	123
5.4 AS CONSEQUÊNCIAS DAS DECISÕES TOMADAS NOS ANOS ANTERIORES .	127
5.4.1 Adequações na agenda governamental	130

5.4.2 Plano Nacional de Turismo 2013-2016	133
5.4.3 Circunstâncias, clima nacional e constrangimentos	136
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
6.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS.....	145
REFERÊNCIAS.....	147
FONTES DOCUMENTAIS.....	173

1 INTRODUÇÃO

A *policy image* se caracteriza por um conjunto de interações de crenças e valores sobre determinada política pública ou sobre um conjunto de políticas públicas setoriais (BAUMGARTNER; JONES, 1991). Esse processo está vinculado a uma série de ideias que, a depender da forma como trabalhadas, acarretarão estabilidades e mudanças, bem como arranjos institucionais e comunicacionais. Considerando que a capacidade de atenção às questões de políticas públicas é limitada, e que enquanto algumas questões passam despercebidas, outras observam períodos de intensa atenção, a *policy image* é definida (CARNEY, 2012).

Um emaranhado de elementos e interações complexas constituem o que pode delimitar a mudança na atenção que é dada a determinados assuntos. A forma como essa atenção é enquadrada e discutida e, assim, como são estabelecidas ou mudadas as imagens a respeito dessa temática constituem a *policy image* (BAUMGARTNER; JONES, [1993] 2009). A *policy image* está relacionada à Teoria do Equilíbrio Pontuado, que tem como pressuposto a explicação de comportamentos de estabilidade e de mudança dos processos e decisões políticas frente às trajetórias e caminhos antes em curso (BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007). Nesse sentido, *policy image* é um conceito importante que funciona como um mecanismo – dentre outros – para analisar as dinâmicas de estabilidade e de mudança nas políticas, bem como, conforme pontuado por Ingram, Schneider e DeLeon (2007), dinâmicas de estabilidade e mudança na construção social de realidades.

Para Ingram, Schneider e DeLeon (2007, p. 95), com base em Berger e Luckmann ([1966] 1985), uma construção social “é um exercício de moldar o mundo ou, pelo menos, uma maneira de englobar formas variadas pelas quais as ‘realidades’ do mundo são definidas”. Por conseguinte, essa modelagem do mundo traz elementos como as imagens, os estereótipos, os valores, as temáticas, os assuntos, os interesses, os objetivos, as pessoas, os eventos, de forma a operacionalizar o agir político e as políticas públicas. As construções sociais estão incrustadas nos processos políticos, assim como implícitas nas comunicações discursivas público-políticas. Como essas comunicações e mensagens são absorvidas pela população, como elas causam efeitos e consequências no clima público-político, e como isso afeta as orientações e participações populares, compõe os cenários de poder político e desenho político – bem como a forma como esses poderes e desenhos irão reforçar ou alterar as *policy images*. Um sistema liberal democrático é composto por instituições políticas e atores políticos com capacidade para manejar ações estratégicas a favor ou em desfavor de seus interesses. Para apreender a *policy image* e, complementarmente, identificar populações-alvo de políticas públicas, é necessário

compreender quais são os contextos, os atores, as ideias, os argumentos, as questões, as influências, as atenções e os demais elementos que compõem a complexidade de interações que farão com que determinada temática seja enquadrada e discutida (BAUMGARTNER; JONES, [1993] 2009).

Na intenção de contextualizar a temática desta tese, o setor turístico, é necessário afirmar que o ato de viajar é tão antigo quanto a humanidade. Remonta os deslocamentos nômades, passando pelas viagens comerciais da antiguidade, até as viagens como conhecemos hoje, com propósitos aliados ao lazer e ao tempo livre. A transformação do ato de viajar em mercadoria, e dos destinos em produtos, no entanto, é mais recente. Autores conhecidos nas Ciências Sociais, como Harvey (1989) e Hobsbawm (2000), apontam o turismo moderno, como é chamado atualmente, como produto da expansão do sistema capitalista, atrelado à internacionalização da economia, à globalização, e à busca por experiências. Para os autores, assim como para Santos Filho, reconhecido estudioso nacional da temática, o turismo-mercadoria é uma forma de produção e reprodução do capital (HARVEY, 1989; HOBBSAWM, 2000; SANTOS FILHO, 2004, 2008a, 2008b, 2008c). Atrelada a essa constatação está também a afirmação de Boyer (2003, p. 16): “[O turismo] não é um dado da Natureza ou do Patrimônio Histórico, pois nenhum lugar é ‘turístico em si’, nenhum sítio ‘merece ser visitado’, como diz a literatura turística; o turismo é um produto da evolução sociocultural”. E, como produto da evolução sociocultural, também é resultado de um processo que envolve construções sociais acerca da realidade vivida, desejada e experienciada.

Giddens (2005) também versou, brevemente, sobre essa trama. Para o autor, amparado em Goffmann (1969, 1971) e Urry (1990), ao discorrer sobre interação social e vida cotidiana, o turismo é motivador da estranheza. Assim, ao mesmo tempo em que seria instrumento configurador de novas percepções de mundo, seria influenciado por elas. A atividade turística não ocorre de maneira isolada, mas em relação às diversas outras áreas, e sua análise, a partir de novos olhares, pode conduzir à compreensão de como ela se construiu. No prisma da sua história, o turismo mobilizou instituições, sujeitos e, conseqüentemente, perspectivas diferentes vinculadas a cada contexto e período.

No Brasil, é após 1808, no período imperial, com a presença da corte, a chegada de imigrantes europeus e a abertura dos portos, que o país passa a receber visitantes que mudariam os hábitos nacionais no lazer, na hospitalidade, e nos serviços. Essas mudanças nos costumes também influenciariam o trânsito de pessoas. As cidades do Rio de Janeiro e Salvador, no início da história do turismo no Brasil, merecem destaque. Na então capital federal, a urbanização e a

expansão demográfica, aliadas às características tropicais de calor e umidade, acarretavam condições sanitárias calamitosas.

Na transição da monarquia para república, a partir de 1889, foram implementados o que Machado (2005) chamou de *Planos de Melhoramentos e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro*, que ao mesmo tempo objetivavam a modernização urbana e a redefinição da imagem da capital e do país (DAIBERT, 2014). Em Salvador, no mesmo período, se promovia um exercício “civilizador” dos hábitos populares, ocultando elementos culturais como a música afrobaiana, as festas religiosas, e a capoeira, acompanhado de um reordenamento espacial e da promoção de belezas arquitetônicas e naturais (SILVA; DIAS, 2009).

Ambos os processos, em suas similitudes e contrastes, objetivavam expor aos olhos estrangeiros uma imagem construída de prosperidade que, a passos largos, a nova república vivia. Como consequência dessa nova imagem, o país também mostrava condições para receber visitantes. Assim, tornar-se-ia mister a exploração de serviços, espaços, produtos, e práticas que envolvessem o fenômeno turístico e, conseqüentemente, a necessidade de uma série de orientações, diretrizes, regramentos e políticas que viabilizassem condições adequadas para o desenvolvimento e continuidade da atividade. No Brasil, assim como em outros países, é possível observar que a relação entre Estado e turismo vem sendo marcada pelo modo como (e se) o governo federal coordena implementa políticas públicas para o setor, que se estrutura com diferentes atores e arranjos institucionais em uma federação (PASTRAS; BRAMWELL, 2013). Pensar a respeito dessa relação é, também, pensar a respeito do papel que o setor turístico desempenha nas estruturas do Estado.

O primeiro organismo público de turismo no Brasil foi criado em 1939. A Divisão de Turismo (DT) tinha como objetivo principal a promoção positiva do país no exterior, e para isso trabalhava de forma diretamente articulada com o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), responsável pela censura e propaganda durante o Estado Novo. Ao mesmo tempo que promovia as belezas naturais e eventos no território nacional, a DT também fomentava a imagem de Getúlio Vargas, então presidente, como governante legítimo e promotor da liberdade (SANTOS FILHO, 2008a). O DIP e o DT deixam de existir em 1945.

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foi criada a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), um marco para a gestão pública do turismo. A Combratur pressupunha uma visão nacional mais abrangente do setor turístico, buscando, ainda que timidamente, maior articulação entre União, estados e municípios. Foi durante a gestão de JK que os primeiros inventários de interesse turístico nacional começaram a ser realizados (BRASIL, 1960). Além disso, os volumosos investimentos na área dos transportes, feitos pelo

governo JK, também trouxeram consequências importantes para o desenvolvimento do turismo no país.

Marcante também para a atividade turística foi o Golpe Civil-Militar de 1964, que instaurou a Ditadura Militar no Brasil durante mais de duas décadas. Em 1966, foi criada a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), com o objetivo principal de divulgar a imagem do Brasil no exterior como país exótico, sedutor, mágico e erótico. O corpo da mulher foi utilizado, durante o período, como promotor do Brasil como destino turístico. Isso se aproximava do que era prática na época do DIP: a difusão de mensagens, símbolos e imaginários sociais, que servia também como instrumento de ocultação de um regime autoritário (SANTOS FILHO, 2004, 2008b). A partir da Ditadura Militar, elementos como a linguagem e a comunicação passaram a ser mais utilizados na promoção do turismo.

No período da redemocratização brasileira, o setor turístico teve uma nova inflexão em sua trajetória. Na década de 1990, e conforme os princípios da descentralização da gestão pública, o planejamento do turismo passou a ter maior participação dos entes subnacionais. Assim como em outras áreas de políticas públicas, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se a construção de bases institucionais de gestão federativa para a gestão do turismo. Em 2003, no primeiro ano do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério do Turismo foi criado.

Feita essa breve contextualização, é possível afirmar que não só os aspectos estruturais dos contextos históricos alteraram os enfoques dados ao turismo como atividade e como setor, mas também a ação de atores-chave no cenário político. As agendas governamentais de presidentes (ou regimes, como durante a Ditadura Militar) específicos, fizeram também com que a atividade circulasse entre instâncias e setores diversos e recebesse influências inúmeras. Para Lahera Parada (2006), a agenda presidencial, ainda que mais ou menos mutável e flexível, é composta por temáticas prioritárias – que são, também, responsáveis pela definição do eixo central de ação do governo. As características institucionais do presidencialismo brasileiro (ABRUCIO, 2018) vêm fazendo com que, ao longo da história política do país, a capacidade presidencial de combinar e articular fatores externos (como aprovação popular e bases políticas de apoio) e internos (como conhecimento e corpo técnico) dê forma a agendas governamentais notadamente marcadas pelos chefes do executivo. Assim, o poder presidencial de ditar o tom da agenda governamental (RUTLEDGE, 2016) também traz consequências para a importância das áreas setoriais e para a forma como políticas são propostas e colocadas em prática.

Na união desses fatores (contextos, atores importantes, bases de apoio, conhecimento técnico etc.), temáticas merecedoras de atenção são enquadradas. As estratégias mobilizadas

pelos atores, e como esse enquadramento acontece, ditarão a imagem daquela temática naquele contexto específico. No campo de estudos de políticas públicas, essa imagem é chamada de *policy image* ou a “maneira como uma política é entendida e discutida” (BAUMGARTNER; JONES, [1993] 2009, p. 25). Essa *policy image* será construída por diversos elementos e relações, criando percepções para além do desdobrar da política pública em si, mas também acerca do mundo. Nessa empreitada, tem papel fundamental a linguagem, seja escrita, oral ou visual, e os atores que se colocam no centro das atenções de debates e argumentações em torno da temática. Quem são esses atores, como se expressam, quais argumentos utilizam, quais escolhas linguísticas e textuais fazem, e quais relações se desdobram dessas escolhas podem compor, positiva ou negativamente, a *policy image* da temática em questão.

Com base nessas reflexões, o objetivo desta tese foi o rastreamento das mudanças da *policy image* do turismo no Brasil ao longo dos anos. Para isso, utilizou-se uma abordagem longitudinal, como proposto por Baumgartner e Jones (2009) e Baumgartner, Jones e True (2007), na Teoria do Equilíbrio Pontuado. Esta abordagem busca compreender tanto as discontinuidades ou interrupções das políticas públicas, quanto as continuidades destas políticas, entendendo que o mesmo sistema institucional pode dar conta de gerar pequenas mudanças, de formas graduais ou, então, de romper totalmente com alguma ideia em curso (BAUMGARTNER, JONES; TRUE, 2007). Foi necessário apresentar dados qualitativos acerca dos problemas, da inserção dos problemas na agenda de políticas públicas e da formulação de políticas públicas para estes, trazendo comparativos nas mudanças ou estabilidades das políticas públicas através de longos intervalos de tempo. Não se tratou de compreender o momento exato no qual as atenções foram estáveis ou modificadas, mas sim de buscar um entendimento de quais foram os contextos, atores, as discussões e as influências que permitiram estabilidades ou mudanças. Tratou-se de utilizar o referencial teórico das políticas públicas, principalmente da Teoria do Equilíbrio Pontuado, com enfoque no conceito de *policy image*, na construção de uma contribuição para o entendimento de como se deu produção de políticas públicas de turismo no Brasil, e quais os processos estiveram intrínsecos nos processos específicos dessa produção.

Retomando a ideia do turismo, há a premissa de que determinadas imagens remetem ao equilíbrio, à noção de que está tudo em harmonia até que não se esteja mais. Quando novas questões emergem, novas tensões surgem, novas problemáticas e temáticas passam a fazer parte daquele espaço, há a tendência a se interromper tal equilíbrio, e assim a imagem em relação a determinada questão pode mudar (BAUMGARTNER; JONES, 2009). O conceito de imagem enquanto uma ‘imagem de política pública’ [*policy image*] conforme a Teoria do Equilíbrio

Pontuado, tem a ver, portanto, com a forma e o enquadramento de uma questão. Quando a *policy image* muda, as políticas públicas também tenderão a assumir novos formatos. Sendo assim, tomando a Teoria do Equilíbrio Pontuado como lente analítica, é possível inferir que determinadas ideias são criadas e mantidas de forma a veicularem em larga escala um quadro específico. Esse quadro orienta como determinada política deve ser discutida e aceita com base em informações empíricas e apelos emotivos (BAUMGARTNER; JONES, 2009).

Para se compreender as *policy images* que passam a sustentar ou não determinados arranjos institucionais, é preciso também compreender que os equilíbrios no que está em atenção não são mantidos, exclusivamente, pela relação de balanço entre as preferências e demandas de políticas públicas da população e as tomadas de decisões dos representantes políticos. São inúmeros os atores, contextos, influências e razões que podem auxiliar, em maior ou menor medida, na construção de argumentos tanto para a definição de problemas merecedores de atenção quanto na formulação de alternativas para tomadas de decisão referentes àquela problemática (KINGDOM, [1984] 2011). Sobre os atores, e considerando que o poder presidencial tem papel importante na formação da agenda de políticas públicas (RUTLEDGE, 2016), nesta análise tomou-se o papel presidencial como central. Deu-se enfoque particular ao período 2003-2010, tendo como motivação a criação, em 2003, do Ministério do Turismo, no início do primeiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Esse ministério se tornou o maior marco na história da institucionalização do setor, posto que, nos anos anteriores, o turismo circulou por diversos ministérios, com estrutura, orçamento e corpo técnico precários. O intervalo foi pensado de forma que a análise pudesse examinar as características específicas da atividade em relação ao conjunto da agenda presidencial, e tendo em vista o eixo central de ações governamentais que orientaram os dois mandatos – da mesma forma que, a análise dos demais períodos, também esteve diretamente atrelada aos respectivos mandatos presidenciais.

Na composição dos elementos que dariam forma à *policy image* do turismo no Brasil, foi de suma importância o referencial teórico dos estudos da comunicação política, um campo interdisciplinar entre a comunicação e a ciência política. Para isso, foram utilizadas discussões do *marketing* político e da construção da imagem de candidatos políticos e representantes eleitos (BRUM, 1988; FIGUEIREDO, 1994, 2000; W. S. GOMES, 2004; OLIVEIRA; FERNANDES, 2007), e do entrelaçamento entre comunicação, mídia, exposição e formação de agenda governamental (MCCOMBS; SHAW, 1972; LIPPMANN, 1992; F. BRASIL; CAPELLA, 2015). Conjuntamente à formação da agenda governamental, identificou-se a profissionalização do planejamento público para o setor de turismo. Para essa análise, foi

substancial o contributo teórico do *New Public Management* (NPM) (HOOD, 1991; HOOD; JACKSON, 1991), bem como a aproximação com o conceito de *nation brand* (marca nacional) (ANHOLT, 1998, 2013).

Toma forma, assim, mais uma parte do arcabouço teórico que embasou esta tese. Uma vez que se procedeu o rastreamento das mudanças da *policy image* do turismo no Brasil no ao longo dos anos, também se tomou como contributo teórico Schneider e Ingram (1988, 1990, 1993) e Ingram, Schneider e Deleon (2007), na identificação de populações-alvo (*target population*) dos desenhos de políticas públicas para o setor turístico. Desde o final da década de 1980, Schneider e Ingram vêm desenvolvendo e debatendo uma teoria que combina construção social e desenho de políticas públicas. Para as autoras, há percepções socialmente construídas que moldarão desenhos de políticas públicas (SCHNEIDER; INGRAM, 1988, 1990, 1993), assim como a modulação desses desenhos terão como alvo algumas populações, em detrimento de outras (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007). As populações-alvo [*target population*] de políticas públicas e as construções sociais acerca do mundo e, conseqüentemente, as políticas públicas, não são estáticas, mas tendem a permanecer em um estado de equilíbrio até que algum evento, algum acontecimento, alguma tensão, as altere. Para Schneider e Ingram (2005, p. 8-9), “eventos externos podem criar oportunidades para novas construções, que conseqüentemente levarão a uma mudança política que reitera a nova construção e acarreta legitimação”. Isso porque, durante a análise da *policy image* do turismo no Brasil, alguns grupos e populações compunham alguns enfoques de decisões políticas, da mesma forma que acontecimentos específicos mudavam esse enfoque e traziam o holofote para outros grupos. Nesse processo, formava-se um clima nacional (*national mood*) (SCHWARZ; BLESS; BOHNER, 1991) sobre a política ou as políticas de turismo no Brasil. Opiniões, ideias e comportamentos sobre uma determinada temática (KINGDON, [1984] 2003), neste caso, o turismo, compunham o clima nacional. Foram também utilizados os conceitos de janela de oportunidade e empreendedor de políticas (*policy entrepreneur*) (KINGDON, [1984] 2003), interrelacionando-os com problemas e soluções de políticas públicas de turismo, e com a capacidade presidencial de influenciar a formação da agenda de políticas públicas do setor.

Como turismóloga de formação, mestra em sociologia e especialista em gestão pública, nos diferentes momentos de minha formação, me deparei com inquietações sobre o papel político do turismo no Brasil, sobre sua construção, quais elementos foram utilizados nesse processo, e quais atores influenciaram na sua construção. A tentativa de responder essas questões resultou nesta tese. O “vivido sociologicamente construído” (WACQUANT, 2002, p. 15) se uniu às orientações de Fischer (2009, p. 112) acerca de questões científicas “também

serem influenciadas por percepções sociais, crenças e motivações pessoais”. Meus questionamentos se tornaram perguntas norteadoras, que tentei responder ao longo das páginas de análise que seguem. Para isso, tomei como norte um aporte teórico que considerasse a combinação da minha trajetória de estudos. As Ciências Sociais Aplicadas, sobretudo no que tange aos estudos do Turismo e da Administração Pública, se fizeram presentes nessa empreitada. Dentre as Ciências Sociais, tiveram maior contribuição os estudos que traçam vínculo entre a Sociologia e as Políticas Públicas. Unem-se as duas áreas do conhecimento de forma a sustentar a tese das mudanças processuais da *policy image* do turismo no Brasil como forma de instrumentalização do turismo como ferramenta política, aqui defendida.

Esta tese não apresenta um capítulo teórico. No decorrer da análise, procedeu-se ao acesso recorrente à literatura e ao referencial teórico, adotando uma abordagem recursiva (VEAL, 2011), o que permitiu melhor apreender o sentido do material analisado, e compreender seus significados. Nesta introdução, a literatura e o referencial teórico foram utilizados para introduzir o problema da pesquisa e para expor argumentos teóricos basilares para a discussão. A introdução também apresenta um subcapítulo de procedimentos e técnicas empregados para a análise.

O segundo capítulo da tese analisa o histórico da institucionalização do turismo no Brasil, partindo do surgimento da atividade como interesse público, na década de 1930, caracterizando o turismo no cenário nacional e descrevendo as orientações do governo federal para a gestão do setor, trazendo elementos marcantes nos processos de políticas públicas para a institucionalização do turismo no Brasil. Divide-se entre o início dessa institucionalização, o período da Ditadura Militar, e a redemocratização brasileira. Busca articular aspectos internos com contextos internacionais, criando uma narrativa crítica acerca de quase 60 anos de história.

O terceiro capítulo analisa década de 1990. São descritos os desdobramentos sociopolíticos da época, bem como acontecimentos e institucionalizações políticas marcantes para o setor turístico. Neste período, foi de suma importância a estabilização da moeda nacional. Foi colocado em prática, em 1994, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que, como em outras áreas setoriais de políticas públicas no Brasil, dava ênfase à descentralização do planejamento e da gestão, principalmente com enfoque à municipalização. Também no período, foi implementada a Política Nacional de Turismo, com macroestratégias voltadas à participação social e à transferência de funções. Ao final do capítulo, que coincide com o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, constata-se que o período permitiu a formação de uma estrutura federativa que permitiria que políticas de turismo pudessem vir a ser implementadas.

O quarto capítulo analisa o período 2003-2007. A transição do grupo de governo do país é de suma importância nesta análise, tendo o presidente importante papel na formação da agenda governamental que atrelaria questões sociais, econômicas e internacionais. No período, é implementado o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, e da análise deste documento, depreende-se uma cadeia de acontecimentos que subsidiaram elementos para a construção de uma nova imagem de Brasil, mais atrelada à aspectos culturais do país e à diplomacia internacional trabalhada no período; e, conseqüentemente, um clima nacional que pavimentaria a *policy image* do turismo no Brasil. A análise demonstra que havia, no período, discursos conflituosos direcionados para e compostos por populações-alvo distintas.

A dimensão conflitual desses discursos leva à análise do período 2007-2010, no quinto capítulo. Nele, políticas transversais do segundo mandato do governo Lula se tornam importantes elementos atrelados ao lançamento do Plano Nacional de Turismo 2007-2010. São elas o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Além disso, duas conjunturas têm destaque no período: a Crise Econômica de 2008 e o papel brasileiro na mediação de políticas internacionais; e a escolha do Brasil como sede da Copa Mundial de Futebol de 2014, e da cidade do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Em 2008, uma sólida Política Nacional de Turismo é lançada e, concomitante a ela, orientações e diretrizes são formuladas para que, ao término do mandato presidencial do governo, o próximo grupo governante planejasse e coordenasse o turismo e os megaeventos. O encerramento do capítulo apresenta um breve desdobramento, considerando que, a partir de 2011, sob novo mandato presidencial, decisões tomadas entre 2007 e 2010 acarretaram circunstâncias e constrangimentos para o governo. Em 2014, o Brasil sediou a Copa do Mundo de Futebol e, em 2016, o Rio de Janeiro sediou os Jogos Olímpicos. Assim, entre 2011 e 2016, o turismo esteve fundamentalmente vinculado ao planejamento e à realização destes megaeventos.

O último capítulo traça uma síntese da tese, buscando responder a cada uma das questões norteadoras apontadas nesta introdução. Essas questões foram respondidas individualmente, ao mesmo tempo que dialogaram entre si. Ao final, limitações da tese e sugestões de pesquisas futuras são apresentadas.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como descrito na introdução, três questões centrais nortearam a construção desta tese, a saber: Qual o papel político do turismo no Brasil? Como este papel foi construído, e quais elementos foram utilizados nessa construção? Por quem ele foi construído?

De forma a buscar respostas para tais questionamentos, buscou-se, na literatura sobre políticas públicas de turismo, informações acerca da institucionalização do turismo no Brasil. Nessa pesquisa bibliográfica, foram identificados períodos históricos marcantes para a área setorial de políticas públicas em turismo, bem como pesquisadores brasileiros que dedicam suas pesquisas exclusivamente à temática. A exemplo, foram expoentes na revisão de literatura as pesquisas de Cruz (1999, 2001, 2002, 2005) e Santos Filho (2004, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d), além de Fratucci (2008), Trentin (2014) e Trentin e Fratucci (2014). Destes, o que dispunha de mais conteúdo acerca dos primórdios políticos do turismo no Brasil, Santos Filho (2004, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d), foi também responsável por suscitar novos questionamentos e possíveis debates para a continuidade da tese.

Posto que a institucionalização do turismo no Brasil era apontada, pela bibliografia, como fruto do Estado Novo, partiu-se para as informações disponíveis nas plataformas do governo federal. Deste momento em diante, utilizou-se o método de rastreamento de processos [*process tracing*], seguindo as orientações de Bennett e Checkel (2015) e Beach (2016). Com um desenho de pesquisa longitudinal, partindo da década de 1930, buscou-se explicar estabilidades e mudanças na área setorial de turismo ao longo do tempo. O rastreamento de processos é um método eminentemente qualitativo, que intenciona analisar cadeias causais, com base em evidências (COLLIER, 2011). Uma vez que a causalidade se caracteriza como um processo no qual determinados elementos e mecanismos estabelecem ligações entre uma ou várias causas e efeitos (BRADY; COLLIER, 2010), faz-se necessário demandar atenção à sequência temporal de eventos (COLLIER, 2011), bem como a contextualização histórica de tais fenômenos (STEINBERG, 2004, 2007), uma vez que a sequência de antecedentes e resultados se caracterizava como importante (BUTHE, 2002; STEINBERG, 2004).

Assim, foram coletados programas, políticas, decretos, projetos de lei, leis, orientações, diretrizes, regulamentos e relatórios técnicos, que tivessem proximidade com o turismo, no período entre 1939 e 2016. Uma vez que a partir de 2003 o turismo passou a dispor de um ministério próprio, recorreu-se a outras fontes documentais para complementação do material a ser analisado. Foram elas os planos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998), Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006), Geraldo Alckmin (2006), José Serra (2010) e Dilma Rousseff (2010); materiais promocionais de campanha presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva (2002); discursos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016); e planos nacionais de turismo (2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016).

Assumindo que as escolhas metodológicas devem também levar em conta as características do fenômeno e do material a ser analisado (BENNETT; ELMANN, 2006), e que

essas escolhas também estão relacionadas à postura e às intenções do pesquisador, partiu-se do pressuposto que a linguagem, a comunicação e o discurso compõem parte essencial dos processos de políticas públicas. Assim, o principal subsídio teórico-metodológico desta tese foi a Análise Crítica do Discurso (ACD), que parte da teoria social do discurso, fixando a linguagem como elemento indissociável da vida social, em busca de estruturas e estratégias de texto, de falas, de interações verbais e de eventos comunicativos que podem exercer papel na construção e manutenção de estruturas e realidades sociais (VAN DIJK, 1993). A ACD é um modelo teórico-metodológico que estuda a linguagem como prática social (FAIRCLOUGH, 2001). Desenvolvida por Fairclough, a abordagem assume a linguagem como essencial para a vida social, diretamente relacionada a outros elementos de construção social da realidade e, assim, a produção e reprodução do discurso e das formas de poder. Em sintonia com a Análise Crítica do Discurso, toma forma a Análise do Discurso Político (ADP), que trata a análise do discurso político como essencialmente crítica, focando na “reprodução e contestação do poder político pelo discurso político” (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012).

Para Fairclough (2001), há três dimensões do discurso que variam de acordo com os fatores sociais envolvidos, e são elas: i) texto, ou a mensagem propriamente dita, que deve ser analisado tanto nas questões de formas linguísticas como nas questões de significado, procurando compreender como se deu a formação daquela mensagem, utilizando para isso o vocabulário, a gramática, a coesão, a estrutura textual, a força dos enunciados, a coerência, a intertextualidade dos textos etc.; ii) a prática discursiva, que se refere aos processos que determinam a formação ou, como denomina o autor, a produção das mensagens, que podem ser construídas de forma individual ou coletiva, além de com propósitos difusos; o contexto, ou consumo textual, já que mensagens diferentes são consumidas em momentos diferentes, também de forma individual ou coletiva; e o alcance do que se deseja reproduzir, ou distribuição, que pode variar conforme a intenção que se tem ao distribuir a mensagem, o que determina que há dimensões sociocognitivas específicas de produção e interpretação textual, que relacionam aspectos desde a formação até a recepção das mensagens, devendo a análise da prática discursiva envolver a combinação da “microanálise”, que se refere aos aspectos da mensagem, e da “macroanálise”, onde se deve considerar as relações exteriores que determinam/sustentam seu contexto; e iii) a prática social, uma vez que o discurso tem relação de determinante numa ideologia de poder, já que é uma construção/significação de realidades para a produção/reprodução e transformação das relações de dominação, acarretando uma busca pela luta hegemônica da manutenção desse poder. A prática social engloba as duas primeiras

dimensões, já que o discurso é moldado pela estrutura social, mas é também parte importante no processo de construção da estrutura social.

Tendo como base o texto, a prática discursiva e a prática social, e dispondo de uma infinidade de materiais passíveis de análise para o período proposto por esta tese, optou-se por priorizar o discurso político, no sentido atribuído ao termo por van Dijk (1998), que considera que o discurso político (e seus muitos gêneros) pode ser entendido como uma maneira de “fazer política” e, assim, pode ser exemplo específico de ação e interação política. Para o autor, a maioria das ações políticas são amplamente discursivas (como a aprovação de leis, tomadas de decisões, debates parlamentares, reuniões, campanhas etc.). Também são discursos políticos, e compuseram parte importante deste estudo, as leis, os regulamentos governamentais e ministeriais e outras formas institucionais de texto. Finalmente, tiveram relevância a propaganda política, as entrevistas na mídia, os programas partidários, os materiais de campanha, e outros documentos de texto, imagem e som, que auxiliaram na compreensão do contexto político do período analisado e do tom dado à *policy image* do turismo. Destarte, os discursos políticos estiveram diretamente relacionados ao domínio político, aos sistemas políticos, aos valores políticos, às ideologias políticas, às instituições políticas, às organizações políticas, aos grupos políticos, aos atores políticos, às relações políticas, aos processos políticos, às ações políticas e às cognições políticas, que compõem o quadro teórico das estruturas políticas sugeridas pela teoria de van Dijk (1998), em constante retroalimentação de seus contextos, funções, implicações, atores etc.

Durante o processo de construção desta tese, também se considerou que políticas públicas não são somente resultados de processos sociais e culturais, mas elementos ativos desses processos, simultaneamente afetando e sendo afetadas por eles. Ciente de que a análise textual é apenas um dos inúmeros recursos para compreender processos sociais, optou-se pela ACD, porque ela permite o entrelaçamento entre linguagem e sociedade na compreensão de relações de discurso, poder, formas de agir, pensar e sentir (VAN DIJK, 1998), o que permitiu também que o conceito de *policy image* fosse o norte teórico, de forma conjunta com a ACD como subsídio teórico-metodológico. O quadro 1 expõe os tipos, períodos e quantidade de documentos analisados, bem como a utilização destes para a construção da tese das mudanças processuais da *policy image* do turismo no Brasil como forma de instrumentalização do turismo como ferramenta política, de forma a também esclarecer como as duas perspectivas (*policy image* e ACD) foram complementares.

Quadro 1 Sinóptico da pesquisa documental

Tipo de documento	Período	Número de documentos consultados	Utilização
Programas, políticas, decretos, projetos de lei, leis, orientações, diretrizes, regulamentos e relatórios técnicos	1939-2016	54	Construção histórica da institucionalização do turismo no Brasil, e da implementação de políticas de turismo
Planos de governo e materiais promocionais de campanha presidencial	1994-2010	7	Contextualizações acerca da agenda de governo, e da relação desta para com o turismo
Planos nacionais de turismo	2003-2016	3	Atenção ao início da cadeia de acontecimentos a partir da criação do Ministério do Turismo, bem como ao conjunto de relações e significados que emergiam das orientações apresentadas nos documentos
Discursos presidenciais	2003-2016	15	Observação de elementos da linguagem para a busca de relações causais que pudessem indicar redes de relações, ou que pudessem explicar acontecimentos previamente identificados nos demais documentos

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Os programas, políticas, decretos, projetos de lei, leis, orientações, diretrizes e regulamentos consultados foram lidos em totalidade, inicialmente com o propósito de construção histórica da institucionalização do turismo no Brasil. Durante a leitura, fez-se consulta a relatórios técnicos que visavam mensurar e avaliar políticas implementadas, ou apresentar proposições embasadas em estudos e pesquisas empíricas. A consulta a tais relatórios se deu de maneira objetivada: buscou-se àquelas informações objetivas acerca da temática. Somente dois relatórios foram lidos em totalidade, pelo grau de importância das informações ali contidas, em relação à cadeia de acontecimentos que compunha a análise: o relatório executivo do *Plano Aquarela do Brasil, Marketing Turístico Internacional*, e o relatório *Classes C e D. Um novo mercado para o turismo brasileiro*, divulgados em 2005 e 2006, respectivamente.

Nos documentos que não tratavam especificamente do turismo (planos de governo e materiais promocionais de campanha presidencial), foram destacados trechos que mencionavam o setor turístico direta e indiretamente (fosse utilizando os termos ‘turismo’, ‘turistas’ e suas variações, fosse ao mencionar viagens, lazer, férias, infraestrutura aeroportuária etc.). Os planos nacionais de turismo 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016 foram lidos em totalidade, e foram selecionados excertos que indicariam orientações, ações e proposições para

o planejamento público do turismo no decorrer dos anos. Com a seleção desses trechos, realizou-se a checagem da conversão de tais orientações em implementação de políticas, novamente recorrendo aos programas, políticas, decretos, projetos de lei, leis, orientações, diretrizes, regulamentos e relatórios técnicos. Para escolha dos discursos presidenciais a serem analisados, foi consultada a biblioteca de discursos presidenciais, que tem acesso virtual público. Inicialmente, foram lidos todos os discursos, do período 2003-2016, que continham, em seu título, relações diretas com o turismo. Em um segundo momento, novamente a biblioteca foi consultada, de forma a buscar discursos que não diretamente relacionavam-se ao setor turístico, mas que poderiam trazer fatores explicativos para temáticas que emergiam nos discursos antes selecionados.

Para dar conta desse complexo cenário de relações, e como forma de organizar e facilitar a leitura da tese, optou-se por seguir as recomendações de M. S. Rodrigues (2013): nos excertos textuais dos documentos analisados, o itálico foi utilizado para enfatizar trechos relevantes na análise proposta. Inicialmente a intenção seria trazer para a tese apenas os trechos merecedores de destaque. No entanto, considerando Fairclough (1995, 2001), Foucault (2004), van Dijk (2008) e Fairclough e Fairclough (2012), ainda que determinadas palavras e frases saltem aos olhos na análise, a construção textual é tributária de um contexto mais amplo. Também considerando a importância do contexto sob o qual os documentos oficiais foram produzidos, durante a análise, e para um maior aprofundamento, foi necessário buscar outros documentos, informações, notícias etc. que pudessem expressar o conjunto de elementos, vozes, realidades e relações que compunham o contexto analisado.

Assim, recorreu-se novamente à literatura sobre políticas setoriais de turismo, políticas econômicas, e relações internacionais, que apresentavam discussões sobre o período (1939-2016). Essa revisão permitiu uma visão mais ampla e integrada dos processos políticos que dialogavam entre si, colaborando para a caracterização dos períodos, das propostas, das agendas governamentais e dos contextos políticos nacional e internacional. Também se buscou, nos veículos de comunicação, notícias que representassem os eventos e acontecimentos políticos que a análise identificou. Com isso, foi possível reconstruir a cadeia de eventos do processo de construção da *policy image* do turismo no Brasil.

2 TURISMO: UMA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO PAPEL POLÍTICO DA ATIVIDADE NO BRASIL

Para a Organização Mundial do Turismo (OMT), a definição básica de turismo diz respeito a “um fenômeno social, cultural e econômico que implica o movimento de pessoas para países ou espaços fora do seu ambiente comum por motivações pessoais ou profissionais” (UNWTO, 2019a, p. 1). Além da definição básica, a UNWTO (2019) também destaca que as implicações da atividade turística dizem respeito à economia, ao ambiente natural e construído e à população local do destino, além de, claro, aos turistas. Com tamanha diversidade de implicações, a UNWTO ainda destaca que é necessária uma aproximação holística na compreensão, planejamento, organização e monitoramento do turismo. Finalmente, também afirma que a formulação de políticas públicas em turismo, tanto no âmbito local como no internacional, é fortemente dependente dessa aproximação com embasamento sistêmico e, ao mesmo tempo, complexo (UNWTO, 2019, p. 1).

Estudos diversos demonstram como a promoção do turismo pode ser compreendida como forma de demonstrar autoridade e legitimidade (LEONG, 1997; LIGHT, 2007; HENDERSON, 2002; WOOD, 1984), pode ser usada como demonstração de competência e de organização institucional (RICHTER, 1999), como forma de delinear determinadas identidades nacionais (HENDERSON, 2002), além de também desempenhar o papel de produção de ideias e sentidos a partir das decisões tomadas pelas entidades políticas (HALL, 1992). A partir de uma análise histórica, no Brasil e no mundo, é possível observar que a atividade pode desempenhar papéis diversos, a depender de como é planejada, executada e promovida. Um desses papéis, e que é enfoque nesta tese, é o de ferramenta política capaz de aliviar tensões, fortalecer ideologias e alcançar objetivos específicos dos governantes (YAN; BRAMWELL, 2008). Nesse sentido, far-se-á uma construção histórica do papel da atividade turística no Brasil em contextos políticos, sociais e culturais que se destacam como importantes para a compreensão da atividade no prisma ao qual se propõe este trabalho.

2.1 O INÍCIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO BRASIL

No Brasil, as primeiras menções ao setor, em vias de uma institucionalização, datam da década de 1930, quando, ainda sem muita articulação, surge o primeiro organismo público de turismo no país (MARANHÃO, 2017). Para compreender a institucionalização do turismo no Brasil, no entanto, faz-se necessária uma digressão histórica que considere não apenas a atividade, mas também as tensões políticas e sociais em curso no país.

A Revolução de 1930, movimento armado que culminou no golpe de Estado em 1930, depondo o presidente da República Washington Luís e dando forma a um “governo provisório” liderado por Getúlio Vargas, trouxe um processo marcado por transformações econômicas e sociais, e a possibilidade de vislumbre de interesses nacionais mais populares. Para além de uma economia sustentada quase exclusivamente pelo café, algodão e açúcar, havia interesse em desenvolver também a indústria de base e o mercado interno (COMPARATO, 2014; LASSANCE, 2015; SOUZA, 2014). Também na política externa, a chegada de Vargas ao poder demonstrava uma tentativa de postura conciliatória com os países vizinhos. Tensões derivadas de rivalidades militares, herança das décadas anteriores, encontraram no novo presidente uma alternativa diplomática. Nessa seara, o turismo tem participação, ainda que de forma tímida: em 1934, a partir do Decreto n. 24.393/34, é promulgado o Convênio entre o Brasil e Argentina para o fomento do turismo (BRASIL, 1934; TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). No referido decreto, sinalizava-se o papel do turismo na viabilização da aproximação dos povos, por meio da possibilidade de contato com a cultura do país vizinho (BRASIL, 1934).

Em 1937, com o surgimento do Estado Novo, a centralização do poder político no país é também permeada pelo destaque dado ao nacionalismo. O avanço na industrialização é marcado, dentre diversos outros episódios, pela criação de instituições importantes ao cenário nacional, como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce. Outra característica marcante do Estado Novo foi o enfoque anticomunista. A Lei de Segurança Nacional (LSN), criada em 1935, tem papel importante nesse período, enquadrando crimes contra a ordem política e social como ameaças à segurança do Estado (D’ARAÚJO, 1997; CAPELATO, 2007). Na prática, a LSN permitia repressão a mobilizações consideradas subversivas e, conseqüentemente, ameaças comunistas (D’ARAÚJO, 1997; CAPELATO, 2007). Nesse sentido, também toma forma a terceira característica do Governo Vargas: o autoritarismo. Um dos maiores expoentes desse período é o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Criado em 1939, pelo Decreto-lei n. 1.949/39, atuou como instrumento de censura e propaganda durante o Estado Novo. Os objetivos do DIP eram, em síntese, centralizar e coordenar a propaganda nacional, fosse ela interna ou externa, e fiscalizar as atividades de imprensa e propaganda no território nacional (BRASIL, 1939).

Assim, ao mesmo tempo em que articulava forças heterogêneas a partir de um complexo sistema de alianças entre burocracias civis e militares e a burguesia industrial, e instrumentalizava a centralização do poder governamental também no comando do legislativo e o executivo brasileiro, Vargas controlava o que era dito sobre o seu governo e como era dito. Com isso, Vargas necessitava de instrumentos que amparassem a ideologia política sendo posta

em curso, fosse com o objetivo de apoio político, fosse como ferramenta de persuasão popular (SANTOS FILHO, 2008a; COMPARATO, 2014), fosse como promoção de uma imagem pacífica, positiva e promissora da gestão do país.

Figura 1 – Promoção do sentimento de nacionalismo no governo Vargas



Fonte: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – FGV, 2009.

Tomou forma, nesse cenário, o papel de Alzira Vargas, filha do então presidente e também auxiliar de gabinete presidencial. A partir de excertos do diário de Getúlio Vargas, bem como trechos ricamente detalhistas do livro biográfico de Alzira Vargas, remonta-se a ocasião em que a família Vargas se reuniu para dias de descanso na cidade de Poços de Caldas, interior de Minas Gerais, em março de 1938. Algumas semanas antes da chegada do pai, a jovem Alzira, então com 24 anos, usufruiu de passeios, atividades e eventos durante a realização do carnaval na cidade, que já dispunha de um hotel denominado Palace Hotel, suficientemente estruturado para a recepção de uma autoridade como o presidente (PEIXOTO, 1960; SANTOS FILHO, 2008a). Ainda que se possa considerar que esse acontecimento de viagem, descanso, lazer e fruição de atividades, se caracteriza como turismo, foi nessa ocasião que Alzira foi convidada, pelo prefeito de Poços de Caldas, Francisco de Paula Assis Figueiredo, para uma conversa que ditaria os rumos da atividade no país. Dentre outras temáticas, o enfoque se deu na potencialidade turística não só da cidade, mas do país. Alzira relata que

Mostraram-me mapas, folhetos, relatórios, estatísticas, estudos para me provar que o Brasil estava perdendo uma fonte de renda excepcional, por falta de organização turística. Pediram-me que sugerisse ao Patrão, com a máxima urgência, a criação de um organismo que se dedicasse à propaganda de nossas belezas naturais, e fomentasse a vinda de turistas estrangeiros a nosso País (PEIXOTO, 1960, p. 360).

Também houve destaque, na reunião, à atenção dada à infraestrutura da cidade para a recepção dos hóspedes, bem como a diversidade de atrativos, e a consequente oportunidade econômica que o trânsito de pessoas em visita à cidade representava. A reunião e os dados surtiram efeito, e a filha do presidente foi convencida da ideia. Aos poucos, e com a insistente atuação de Alzira, ainda em 1938 começa a nascer a preocupação do governo federal com o turismo no Brasil (SANTOS FILHO, 2008a).

À sugestão de Alzira, é criada, em 1939, a Divisão de Turismo (DT). A Divisão toma forma durante a fusão do Serviço de Inquéritos Políticos e Sociais (SIPS) e o Departamento de Propaganda (DP), que criam o já supracitado DIP. Santos Filho (2008a) reflete acerca da escolha dos órgãos que acolheram o turismo, “os mais importantes para o ‘Estado Novo’ e por onde passava toda a política nacional do Presidente Getúlio Vargas” (2008a, p. 7). Para o autor, ainda, a filha do presidente

[...] só poderia pensar no turismo pensando aos órgãos policiais, visto que estes sustentavam o Estado Novo e davam a “legitimidade” ditatorial para um populismo que questionava a dominação norte-americana no território nacional e oferecia uma liberdade previamente delimitada às classes trabalhadoras pelo governo (2008a, p. 8).

A afirmação de Santos Filho (2008a) merece, ainda, mais reflexão. Getúlio Vargas performava um marco na economia e na justiça social do país, pois ao mesmo tempo que atendia as demandas da elite e instrumentalizava a indústria nacional, institucionalizou a questão social como política nacional, articulando trabalhadores rurais e urbanos, e aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas, dentre outras façanhas, embasadas no esforço anticomunista e na capacidade da figura presidencial em articular o apoio popular, fizeram com que o governo Vargas fosse entendido, por alguns estudiosos, como populista (DOCKENDORFF, 2009; FRAIMAN, 2009; GALELLA, 2010; COMPARATO, 2014).

O populismo, em linhas gerais, é entendido como essa capacidade de unir grupos que naturalmente não se uniriam, com o objetivo de lutar contra um “inimigo” comum, criado a partir de lutas e conflitos suscitados pela voz de um messias, um salvador, um líder (LACLAU, 2005; MOUFFE, 2019). Getúlio Vargas, assim, ao salvar o país da República Velha, e ao deprender fenomenais esforços na luta anticomunista, necessita não só do autoritarismo como modo de governo, mas de discursos voltados às massas e soluções simplistas para problemas complexos. O uso de estratégias discursivas que desviam o foco das atenções, e o controle e manipulação do que é veiculado na imprensa, são algumas possibilidades.

Com isso, como ferramenta promissora para a manutenção da ideologia do Estado Novo, a DT foi proposta como instrumento aliado ao DIP, visando uma promoção positiva do país ao

exterior. A intenção era não só a de apresentar uma alternativa próspera de entrada de divisas, mas também, e principalmente, divulgar ao exterior a imagem de um Getúlio Vargas legítimo e promotor da liberdade (SANTOS FILHO, 2008a; COMPARATO, 2014; VELASCO GONZÁLEZ, 2011).

Dentre as atividades da DT, destacavam-se a produção e distribuição de literatura e propaganda impressa acerca das belezas do país, a promoção de eventos comemorativos civis e militares em todo o território nacional, a filmagem de materiais de atrativos nacionais destinados à propaganda turística no exterior, a realização de feiras e congressos acerca da atividade, e a atração de personalidades internacionais com o objetivo de visitar o país (SANTOS FILHO, 2008a; VELASCO GONZÁLEZ, 2011) (Figura 2). O turismo, assim, é compreendido como lógica instrumental da ditadura getulista, dotando de legitimidade o governo, atuando como forma de controle e propaganda, atraindo atenção estrangeira, e funcionando como ferramenta para o desenvolvimento econômico, social e político (SANTOS FILHO, 2008a; COMPARATO, 2014).

Figura 2 – Propaganda turística no exterior, veiculada pela Divisão de Turismo



Fonte: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – FGV, 2009.

Nos anos que seguem, ainda em sintonia com o processo de crescimento da indústria nacional, também crescia o poder econômico de uma elite tanto política quanto empresarial. Clubes, cassinos, salões e hotéis nas grandes cidades do país, principalmente no Rio de Janeiro, eram palco de festas que traduziam a síntese da propaganda nacional (PAIXÃO, 2005), transpassando uma imagem de paraíso, luxo e ostentação (Figura 3). Em 1945, o DIP encerra suas atividades e, com isso, a promoção turística internacional do país também é cessada. Durante a presidência de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), o retorno de Getúlio Vargas (1951-1954) e João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955), pouco se avançou na temática

turística. Três decretos são promulgados no período, estabelecendo convênios e cooperações com Chile e Uruguai (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016).

Figura 3 – Divulgação de apresentação de Carmen Miranda no Cassino da Urca, Coristas no Cassino da Urca e Cassino do Copacabana Palace



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Acervo Instituto Moreira Salles (1940) e Empresa Brasil de Comunicação (2018).

No primeiro ano de governo de Juscelino Kubitschek, é constituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar os problemas de turismo no Brasil (BRASIL, 1956). No texto da resolução, destacava-se a necessidade de atenção à atividade turística posta a “presente escassez de divisas de tão extensa e nociva repercussão da economia nacional” (BRASIL, 1956, p. 1869), o que tornaria “imperiosa, a adoção de medidas que possibilitem a exploração dos recursos turísticos do país” (BRASIL, 1956, p. 1869). Foram utilizados exemplos de outras nações que desenvolviam promissora a atividade, considerada uma “exportação invisível” (BRASIL, 1956, p. 1869).

O governo de JK teve como destaque o slogan *Cinquenta anos em cinco*, fazendo referência às 30 metas a serem desenvolvidas e concluídas durante o período de governo. O objetivo era a modernização do país a partir de cinco setores básicos: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação (IANNI, 1977). Essa modernização do país trouxe também a modernização de pensamentos, hábitos, consumo, estilos de vida, artes, ciências etc. (M. RODRIGUES, 1996). O desenvolvimento do país, das cidades, a modernização do pensamento e o aparente clima nacional positivo, aliados ao direito trabalhista de férias remuneradas, incentivavam o trânsito de pessoas no território nacional em busca de lazer, descanso e, conseqüentemente, turismo.

Também foi destaque, no período, a criação da Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), por meio do Decreto n. 44.863/58, em 1958. A Comissão, diretamente

subordinada à presidência da República, se destinava à coordenação de atividades para o desenvolvimento do turismo doméstico e estrangeiro, ao estudo e supervisão do fluxo de turistas e da padronização da coleta de informações acerca de turistas (BRASIL, 1958). A Combratur é compreendida como um dos marcos na institucionalização do turismo no Brasil, pois foi a partir da sua criação que se passa a tratar a atividade de forma abrangente. Ainda durante o governo de JK, em 1960, por meio do Decreto n. 48.126/60, foi aprovado o regimento da Combratur, que passa também a ser responsável pela promoção dos planos e equipamentos turísticos (principalmente a modernização dos hotéis), pela criação de serviços e instalações que complementassem os destinos turísticos, pela realização de inventário da oferta turística, e pela articulação conjunta aos estados e municípios na realização do inventário de interesse turístico nacional (BRASIL, 1960). JK deu continuidade à compreensão getulista de que o turismo se caracterizava como uma atividade promissora, com destaque para o caráter econômico e político que ela poderia representar.

Além disso, outras ações tomadas pelo presidente durante seu governo foram positivas à atividade. A expansão urbana, o aumento da malha rodoviária, e a cada vez mais crescente popularidade do transporte aéreo comercial podem ser compreendidos como contributos ao turismo nacional. Na política externa, a Operação Pan-americana (OPA) agia como impulsionadora diplomática também para a atividade turística, na recepção de visitantes estrangeiros (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). A OPA, lançada por JK, em 1958, como tentativa de manutenção das relações interamericanas, buscava minimizar as tensões antiamericanistas a partir da impulsão ao desenvolvimento das economias latino-americanas. A iniciativa, no entanto, não obteve os sucessos práticos esperados. Ainda assim, os acordos internacionais que se desdobraram a partir da OPA influenciaram diretamente o desenvolvimento do turismo na América Latina e, conseqüentemente, no Brasil (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). Foram acordos que destacavam desde o esforço brasileiro à uma política externa multilateral regional, com enfoque para o trânsito de profissionais, turistas, cultura e costumes entre os países vizinhos, até uma aproximação com os países do Oriente, posicionando o Brasil como um “articulador de acordos de colaboração entre esses países” (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016, p. 42) e, conseqüentemente, um destaque no cenário internacional.

A breve passagem de Jânio Quadros pela presidência do Brasil (1961) foi marcada pela tentativa de colocar em prática uma Política Externa Independente (PEI) das disputas ideológicas entre Estados Unidos e União Soviética. A PEI, no entanto, trazia ações contraditórias questionáveis: ao mesmo tempo em que se pontuava a superação do

subdesenvolvimento a partir de uma ordem econômica mundial sem preconceitos ideológicos, permitindo a ampliação do mercado externo, internamente havia um clima de moralismo tradicional (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). No turismo, a estratégia adotada foi uma maior articulação da Combratur, integrando mais ministérios e setores nas decisões que envolviam a atividade turística no país. Havia representação, por exemplo, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, do Instituto Nacional de Imigração e Colonização e da Associação Brasileira de Tradições Populares (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). Em 1961, foi instituída a Divisão Turística do Território Nacional, através do Decreto n. 51.130/61, subdividindo as regiões e zonas turísticas brasileiras de acordo com as características em comum dos destinos turísticos (BRASIL, 1961). Seu sucessor, João Goulart (1961-1964), criou em 29 de dezembro de 1961 a Divisão de Turismo e Certames, e assim o turismo passou a fazer parte do Ministério da Indústria e Comércio (SANTOS FILHO, 2008a; MARANHÃO, 2017; LOPES; PANOSSO NETTO, 2021). Em 1962, a Combratur foi extinta e, mais uma vez, a atividade turística perdeu articulação.

O governo de João Goulart, após a inesperada renúncia de Jânio Quadros, a agitação política e popular em torno do parlamentarismo versus presidencialismo, das reformas estruturais, da conspiração golpista, e do cenário econômico nacional, pouco – ou nada – teve como ênfase o turismo. Ainda assim, acontecimentos marcantes do período, como a atuação de Celso Furtado na elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, a criação do Ministério do Planejamento, e a tentativa de orientação nacional a órgãos regionais de desenvolvimento, com integralização de planos regionais em consonância, remontam uma tentativa de ordenação econômica e territorial que trouxe consequências, tempos depois, para a atividade turística (FURTADO, 2011).

De volta à PEI e à tentativa de estabilização da política e da economia brasileira, novamente tomava força um discurso anticomunista – dessa vez em uma articulação entre a elite brasileira, grandes empresários, as Forças Armadas e o financiamento dos Estados Unidos (DELGADO, 2010). As bases de reforma propostas por João Goulart, a saber, agrária, tributária, educacional, urbana, eleitoral e bancária, e sua representatividade na liderança trabalhista do país, deram forma à uma insatisfação não apenas política e não apenas militar. Diversos elementos são necessários para a compreensão do que foi o Golpe Civil-Militar de 1964, que resultou na deposição de João Goulart do poder, seu exílio, e a instauração de um regime militar no Brasil que durou duas décadas.

Para Dreifuss (1981), Bandeira (1978) e Delgado (2010), o projeto nacional-desenvolvimentista que vinha tentando ser colocado em prática pelo presidente indica que o

Golpe de 1964 deve ser considerado não apenas um golpe militar, mas um golpe de classe. Nessa seara, também é necessário destacar a importância da imprensa na articulação golpista. Destaca-se o papel de emissoras de rádio e televisão e de jornais como Globo, Tupi, Jornal do Brasil, Diário de Notícias, Correio da Manhã e Folha de São Paulo, na elaboração e veiculação de conteúdos que intensificaram a campanha contra o presidente, e assim a legitimidade da intervenção militar (E. G. SILVA, 2008a; BIROLI, 2009; DELGADO, 2010).

O evento de 1964 é também um marco na construção de sentidos para a atividade turística no país, bem como para a construção de modelo de comunicação política nacional a respeito do tema. De maneira processual, se o período JK introduziu o Brasil na modernidade, a Ditadura Militar deu continuidade à expansão desse ideal de modernidade no país. Por esses motivos, na próxima seção abordar-se-á o período da Ditadura Militar, de 1964 a 1985, e os fatos marcantes para o enfoque de atenções ao desenvolvimento do turismo no país, bem como à sua imagem.

2.2 DITADURA MILITAR

O Golpe de 1964 trouxe uma diferença importante de outras intervenções militares na gestão pública brasileira: na ocasião, não só os militares tomaram a frente do golpe, como se mantiveram no poder. O regime tinha características nacionalistas, desenvolvimentistas e anticomunistas, orientado pelo autoritarismo. A sustentação se dava por meio de atos institucionais, instrumentos que dotavam de legitimidade e legalidade as ações inconstitucionais desenvolvidas por quem estava no poder. Na história da ditadura militar no Brasil, e na relação com o desenvolvimento do turismo no país, alguns elementos merecem atenção. O primeiro deles é a Escola Superior de Guerra (ESG).

Criada em 1949, a ESG era descrita como um instituto de altos estudos, subordinado ao chefe do Estado-Maior das Forças Armadas. Criada sob influência dos Estados Unidos, a ESG propunha formações que tivessem enfoque no “entrosamento indispensável entre a conduta das operações militares e a formulação da política nacional” (BRASIL, 1949). A ESG também foi, durante a articulação para o Golpe de 1964, essencial: suas bases político-ideológicas pavimentaram a campanha midiática contrária à João Goulart (E. G. SILVA, 2008b; SCHINKE, 2019). Destacavam-se o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (Caepe) e o Instituto Nacional de Altos Estudos, como espaços destinados a pesquisar e debater problemas brasileiros, bem como a compreensão da ESG de que o desenvolvimento nacional e a Segurança Nacional estavam diretamente relacionados com fatores culturais, sendo necessária uma articulação política, econômica, diplomática e militar para compreensão da realidade nacional

e planejamento de soluções (SCHINKE, 2019; VANNI FILHO, 2000). Estudos demonstram, por exemplo, a influência ideológica da Doutrina da Escola Superior de Guerra na formulação da Política Nacional de Cultura de 1974 (CAPARELI, 1989; V. M. SILVA, 2001).

Sobre isso, faz-se necessário analisar o “comportamento das instituições e dos atores envolvidos”, considerando que esses são permeados “por discursos, cujas construções de sentido pretendem fundamentar as funções que cada um desses atores exerce na engrenagem de cooptação de lealdades e de repressão dentro do regime [militar]” (SCHINKE, 2019, p. 1975). Quando nos voltamos à construção de sentidos a partir dos discursos emergentes na ESG e reproduzidos na mídia nacional, remontamos a afirmação de Van Dijk (2008) referente à necessidade de que aqueles que estejam no poder também controlem discursos, e, conseqüentemente, controlem mentes e ações. No prisma militar, no Brasil e no exterior, esse tipo de controle é denominado de operação psicológica.

A partir da Diretriz Estratégica de Operações Psicológicas do Ministério da Defesa, embasado em estudos do Exército Brasileiro, operação psicológica é definida como:

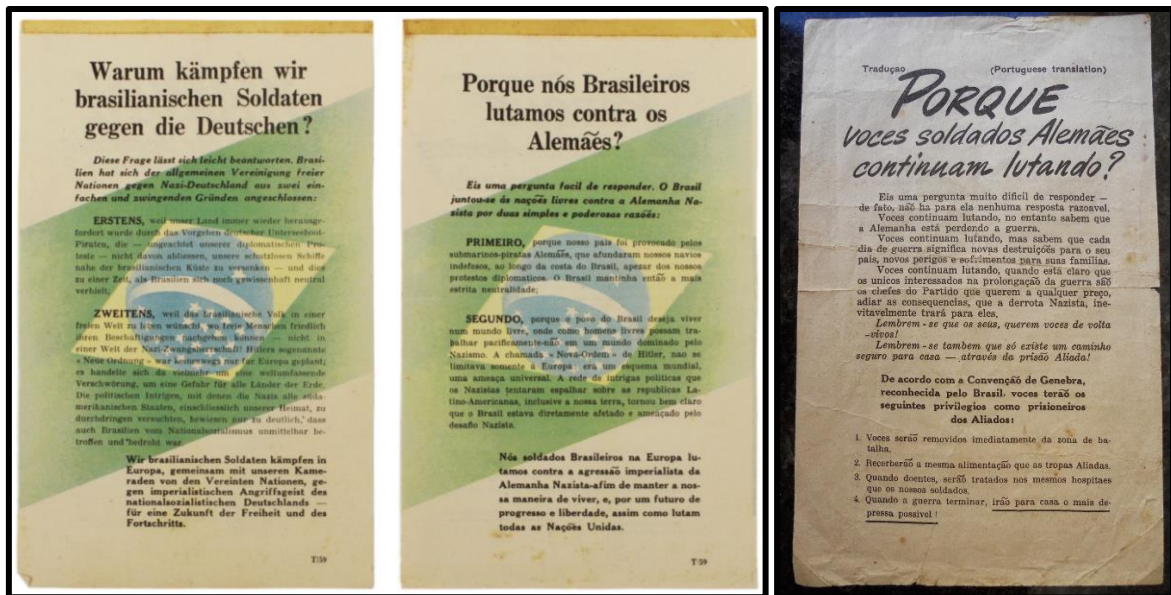
1. Operações que incluem as ações psicológicas e a guerra psicológica e compreendem ações políticas, militares, econômicas e psicossociais planejadas e conduzidas para criar em grupos – inimigos, hostis, neutros ou amigos – emoções, atitudes ou comportamentos favoráveis à consecução de objetivos nacionais.
2. Procedimentos técnico-especializados, operacionalizados de forma sistematizada para apoiar a conquista de objetivos políticos ou militares e desenvolvidos antes, durante e após o emprego da força, visando a motivar públicos-alvo amigos, neutros ou hostis a atingir comportamentos desejáveis, com o intuito final de apoiar a conquista dos objetivos estabelecidos (BRASIL, 2015, p. 196),

Considera-se que, neste trabalho, compreender os instrumentos e procedimentos utilizados pelos atores ativos na manutenção do Regime Militar está diretamente relacionado à compreensão acerca dos discursos, das imagens, dos interesses, dos tons, enfim, das estratégias discursivas que permeiam períodos de estabilidade e mudança de processos políticos. Assim, o que militarmente é denominado como Operações Psicológicas, nessa análise, se aproxima da conceituação de discurso como prática social e da construção de discursos, com base em Fairclough (2001), e do controle discursivo, com base em Van Dijk (1998).

Ao observar estudos desenvolvidos, por militares e por civis, acerca do papel das Operações Psicológicas, é possível identificar um sem-número de possibilidades de aplicação de seus instrumentos e ferramentas. Há trabalhos abordando o papel das Operações Psicológicas na Segunda Guerra Mundial nos esforços de difusão de imagens dos países envolvidos, desgastando morais inimigas, motivando dúvidas e abalando confianças e, por outro lado, exacerbando conquistas (DAUGHERY; JANOWITZ, 1958; DIEHL, 1996) (Figura 4); na busca por apoio popular para restabelecimento da segurança e promoção da ordem pública na

Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (KÜNH, 2006); na construção do patriotismo, do dever cívico e de um sentimento de necessidade de defesa nacional (MOTA, 2013) e de atenção à soberania nacional (H. OLIVEIRA, 2009), dentre outros.

Figura 4 – Representação visual de emprego de Operação Psicológica em panfletos na Segunda Guerra Mundial



Fonte: Fotos de arquivo pessoal, com base em acervo físico do Museu do Expedicionário, Curitiba, Paraná (2021).

O que se tem como consenso, dentre todas as temáticas possíveis de emprego do instrumento, é que 1) recursos e técnicas são utilizados para geração de emoções, sentimentos, atitudes, compreensões e comportamentos nos indivíduos, como forma de persuasão, em busca da mudança de comportamento daquele público-alvo (PACKARD, 1957; LAMB, 2005; SILVA, 2008), e 2) a comunicação (política, midiática, de massa etc.) tem papel de extrema importância nesse processo (LINEBARGER, 1962; CHIESA, 2006; R. F. C. SILVA, 2008; N. D. RODRIGUES, 2013; HYLTON, 2015; F. I. C. ALBUQUERQUE, 2017; LISBOA, 2020). Nesse sentido, a construção discursiva deve considerar o trinômio política-psicologia-comunicação, de forma a elaborar o que se deseja comunicar, como se deseja comunicar, onde se deseja comunicar e para quem se deseja comunicar (LASSWELL, 1927, 1936, 1948). No contexto da Ditadura Militar no Brasil, o turismo ganha espaço nesse trinômio, na comunicação pública, a partir da sua compreensão como *soft power*¹ das Forças Armadas.

O conceito de *soft power* pode ser compreendido pela capacidade política de orientar atrações ideológicas e culturais, de forma a persuadir ao convencimento de uma imagem, de

¹ Poder brando, em tradução livre.

um comportamento, ou de práticas sociais (NYE JR, 2004). No contexto militar, configura-se como uma possibilidade de substituição das armas, da força e da coerção física (o *hard power*), pela persuasão projetada em contextos de entretenimento, cultura, inovação e, na temática que deste texto, turismo (DIEHL, 1996; RAMONET, 2002; NYE JR, 2004; HOLANDA, 2015), bem como em valores políticos e políticas internacionais (NYE JR, 2004). Importante destacar que o conceito de Operações Psicológicas, o uso de *soft power* e a relação destes com o turismo não são recentes nem exclusivos do Brasil. Tampouco são conceitos, instrumentos e ações legados ao tempo, sendo possível observar exemplos recentes na história do desenvolvimento da atividade turística pelo mundo, como a *Opera Nazionale Dopolavoro*² da Itália fascista e o *Kraft durch Freude*³ durante o nazismo (ALVES; NASCIMENTO; FREITAS, 2018); o *Red Tourism* na China (HOLLINSHEAD; HOU, 2012); as políticas de promoção e abertura turística da Rússia moderna (BUNAKOV; ZAITSEVA; LARIONOVA; ZHUKOV; MOROZOVA; DMITRIEVA, 2018); o processo de ocidentalização da promoção turística na Arábia Saudita (KHAN, 2020; RICCI, 2021); e, inclusive, a promoção de megaeventos no Brasil nos anos recentes (ALMEIDA; GUTIERREZ, 2018), tema que será mais bem abordado no próximo capítulo.

O uso do turismo como *soft power* em contextos como a Ditadura Militar no Brasil, atrelado ao já mencionado discurso de combate à ameaça comunista, ao complexo cenário econômico no país, e ao autoritarismo do regime, comporia o que Nye Jr (2004) chamou de três fontes de poder: militar, econômico e *soft* [brando]. O quadro abaixo, adaptado de Nye Jr (2004, p. 30), descreve comportamentos, formas de utilização e processos políticos que podem fazer parte da composição de cada um destes poderes:

² Obra Nacional depois do Trabalho, em tradução livre. De acordo com Rybczynski (2000, p. 26), “o governo criou uma série de organizações *dopolavoro* (depois do trabalho) [...] Por ordem do governo, aos sábados havia matinês especiais de ópera com entradas muito mais baratas que nos outros dias [...]. O sábado à tarde e o domingo também era para os trens especiais levarem os trabalhadores a passeio pelo campo e a praia. Os esportes e as atividades ao ar livre foram incentivados, pois, quando o assunto era lazer, os fascistas – como membros da Associação para o Fechamento – eram reformadores sociais que queriam não só oferecer tempo livre, mas ainda a forma certa de usar esse tempo livre”.

³ Poder por alegria, em tradução livre. Também de acordo com Rybczynski (2000), a *Kraft durch Freude* tinha por objetivo organizar o tempo livre dos trabalhadores de forma coletiva e orientada, eliminando o individualismo e o tempo livre alienado. O autor descreve que a *Kraft durch Freude* “promovia viagens coletivas baratas para os trabalhadores, em colônias de férias no litoral e nas montanhas, mantinha escolas de iatismo e equitação e chegou a ter uma frota de dez navios” (2000, p. 127). Isso, aliado ao conceito de vida coletiva ao qual embasava-se o nazismo, contribuía para a construção de uma identidade média, controlada e, dentro do condicionante da época, satisfatoriamente feliz.

Quadro 2 Comportamentos, formas de utilização e processos políticos das três fontes de poder

	Comportamentos	Principais formas de utilização	Ações políticas
Poder Militar	Coerção Intimidação Proteção	Ameaça Força	Diplomacia coercitiva Alianças Guerra
Poder Econômico	Indução Coerção	Pagamentos Sanções	Auxílios Subornos Sanções
Soft Power	Atração Formação de agenda	Valores Culturas Políticas Instituições	Diplomacia pública Diplomacia multilateral e bilateral

Fonte: Adaptado de Nye Jr (2004).

Três tópicos são importantes para compreender os enfoques dados ao turismo, como *soft power*, durante a Ditadura Militar: a relação econômica, a imagem do país no exterior e a qualificação profissional.

2.2.1 O turismo e sua relação econômica

Em termos econômicos, a gestão político-militar promoveu o desmantelamento da PEI, da OPA, e a promoção do Programa de Ações Econômicas do Governo (PAEG). O nacionalismo e a autonomia do Brasil foram abandonados, e a política externa brasileira voltou a se alinhar com ideais norte-americanos, uma vez que estes também haviam tido importante participação no Golpe (DELGADO, 2010; TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). Havia também a construção de um discurso que diretamente relacionava desenvolvimento com segurança, o que justificaria o Estado militar como o único com disponibilidade e competência para coordenar o país. Com isso, comportamentos coercitivos e intimidadores, com uso de ameaças e força física, conforme Nye Jr (2004), e como descrito nos inúmeros estudos e relatos acerca da repressão militar no período, encontram como justificativa a busca pelo bem-comum (o crescimento econômico e o desenvolvimento do país) e a luta contra um inimigo nacional (a ameaça comunista). Como forma de contenção das insatisfações pelos comportamentos e ações militares durante o regime, como alívio das tensões nacionais, e como instrumento de promoção de um país bonito, interessante, coeso e atrativo, tem-se o turismo como ferramenta ideológica

(SANTOS FILHO, 2008^a, 2008b, 2008c), como *soft power* capaz de unificar valores e culturas, e como instrumento de diplomacia.

Dentre os estudiosos do turismo, e ainda no contexto do Regime Militar, é comum a afirmação de que as primeiras preocupações institucionais para a atividade turística no Brasil, a partir de uma efetiva estrutura federal, datam de 1966, sob a presidência de Castelo Branco. Assim, mais uma vez, justifica-se a necessidade de observação atenta ao período.

O intervalo entre 1966 e 1991 é conhecido como Primeiro Período Regulatório (CRUZ, 1999; ARAÚJO, 2012). Foi em 18 de novembro de 1966 que o Decreto-lei n. 55/66 criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). O momento marcou o início das movimentações para a criação de uma política nacional para o setor, trazendo o debate da atividade e das suas dimensões, possibilidades e potencialidades para as instâncias de governo. O CNTur, de caráter normativo, seria responsável por “formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo”, também definida no mesmo Decreto-lei) (BRASIL, 1966a, sp), e a Embratur, órgão executor, teria como finalidade “incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo Governo” (BRASIL, 1966a, sp). Importante destacar que, em 1966, instrumentos legais foram sendo definidos em vias de planejar a atividade no país. Houve enfoque na organização, comunicação e financiamento do turismo, bem como regulamentação de serviços de empresas turísticas (BRASIL, 1966b).

Ainda que instrumentos legais fossem (e ainda sejam) necessários para o planejamento e coordenação da atividade, a importância do tema, no período referido, se dava também pelas políticas econômicas militares voltadas à corrente liberal. Nesse sentido, o Decreto-lei n. 55/66 trazia uma relação entre o turismo e a indústria, relacionando esse à ideia de crescimento econômico – o decreto lei emprega, inclusive, o termo “indústria do turismo” no seu primeiro artigo (ARAÚJO, 2012). Alves, Nascimento e Freitas (2018) e Santos Filho (2008b) destacam o Golpe de 1964 como um momento de transformação profunda no capitalismo brasileiro, envolvendo o turismo nesse processo. As atenções à atividade se davam de forma a dotá-la de forte caráter de oportunidade econômica, com destaque para a entrada de moeda externa, e para a criação de novos empreendimentos e mercados. Nesse cenário, os esforços das mais variadas instituições concorriam para consolidar um discurso pró-turismo, mediado por noções como empreendedorismo e lucratividade. O discurso positivo ao turismo passa a ser encaminhado a um discurso positivo à economia, já que são em variáveis econômicas que se conduzem os debates sobre o tema. Santos Filho (2008d) e Ouriques (2005) apontam o turismo como uma das melhores mercadorias do capital, desde que usada da forma correta. Para os autores, a

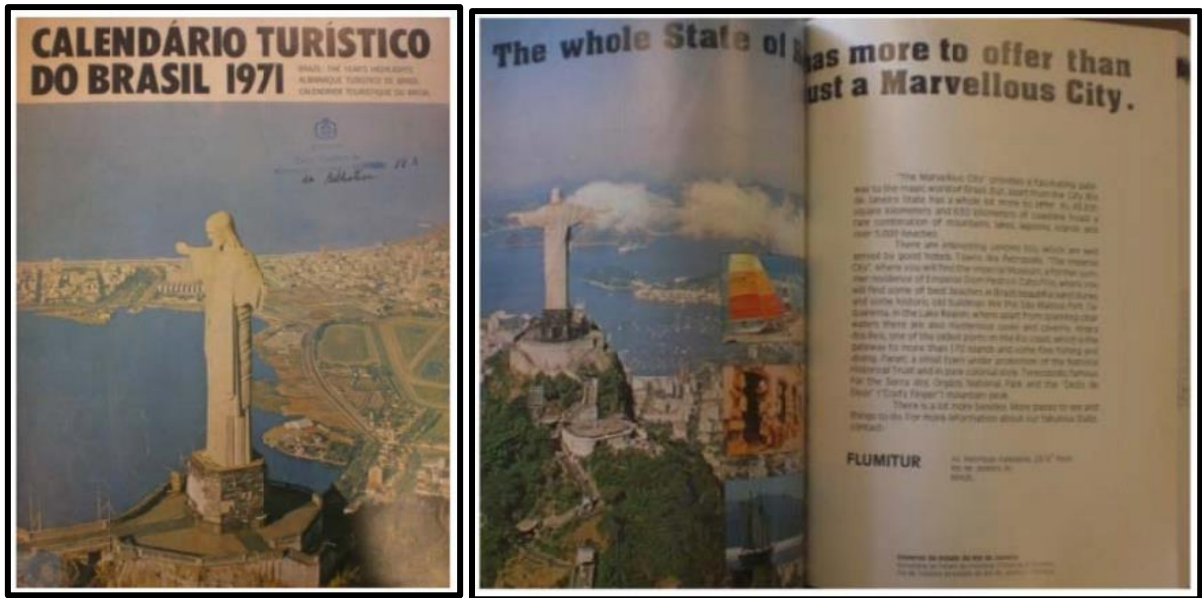
mercadoria turismo pode ser acrescida de potencialidades (turismo sustentável, turismo fonte de empregos, turismo atividade econômica não poluidora, turismo paz entre os povos etc.) capazes de mexer com o lúdico e o imaginário dos indivíduos – o que era verdadeiro durante a Ditadura Militar, e segue verdadeiro nos dias atuais.

Passou-se, então, à exploração dos diversos formatos, caracteres e papéis que o turismo poderia assumir. Se a intenção era aproveitar sua potencialidade econômica, tratou-se de “transformar a atividade turística no encantamento para as fantasmagorias do capital” (SANTOS FILHO, 2008d, p. 7). Para isso, observou-se “um esforço da Embratur em converter os bens naturais e culturais do País em novas mercadorias, destravando, assim, formas mais avançadas de acumulação e reprodução do capital” (ALVES; NASCIMENTO; FREITAS, 2018, p. 156).

2.2.2 A imagem do país no exterior

As preocupações supramencionadas também trouxeram à tona uma relação entre turismo e os objetivos do já extinto DIP. O papel da Embratur seria, na prática, trabalhar a divulgação da imagem do Brasil no exterior, a partir de um imaginário fetichista, sedutor, glamoroso e místico, elementos importantes para a ocultação – ou ao menos a tentativa de ocultação – dos escândalos de tortura, repressão, perseguição, sequestro e assassinatos que caracterizavam o período militar no país (SANTOS FILHO, 2004, 2008b, 2008c). Foram realizadas participações em feiras, congressos e exposições nacionais e internacionais, viagens promocionais para conhecer o país, divulgação de calendários de eventos nacionais e regionais, bem como elaboração e divulgação de material impresso, com enfoque no público internacional (Figura 5). Ortiz (2006) e Alves, Nascimento e Freitas (2018) descrevem essa estratégia (e tantas outras na história do turismo do país) como uma operação ideológica, na qual o Estado se utilizava de mediações simbólicas, das paisagens, da cultura, e de ícones midiáticos, para moldar uma homogeneidade nacional. A relação com as Operações Psicológicas militares é intrínseca: buscar atrair ideológica e culturalmente determinados públicos, difundindo produtos, mensagens e símbolos, distanciando-se, nesse processo, de iniciativas abertamente coercitivas.

Figura 5 – Material promocional da Embratur em 1971 e 1979



Fonte: Brasil (1983, 1987a, 1987b, 1987c) e Kajihara (2010).

Para Santos Filho (2008b), tanto durante a presidência de Getúlio Vargas, quanto durante a Ditadura Militar pós 1964, o turismo foi utilizado para encobrir atos de repressão e servir como “escudo” aos interesses daqueles que estavam no poder. No entanto, se nos regimes totalitários se utilizava a figura do ditador como símbolo do regime, a ditadura militar orientava sua propaganda a partir de outros elementos. Ainda para Santos Filho, “se 1930 foi para firmar a imagem de Getúlio como pai dos pobres e dos trabalhadores, em 1964 os militares usaram do turismo para divulgar o exotismo do carnaval e da terra dos prazeres erótico e exótico” (2008b, p. 10). Fico (1997) afirma que os militares, ao valorizar os brasileiros e a brasilidade, a boa convivência e a valorização das paisagens do país, inauguraram novos tempos de convencimento: não pela propaganda do regime em si, mas pela criação de um imaginário social de farturas e felicidades. Assim, a publicidade feita pela Embratur a partir de 1966 foi também responsável por construir uma imagem que perdura até os dias atuais: a do corpo da mulher brasileira como símbolo nacional (Figura 6).

Figura 6 – Material promocional da Embratur em 1977, 1978 e 1983



Fonte: Brasil (1983, 1987a, 1987b, 1987c) e Kajihara (2010).

Diversos pesquisadores realizaram e vêm realizando análises acerca da construção dessa imagem e das consequências disso para a atividade turística no país. Alves, Nascimento e Freitas (2018) identificaram que, entre 1966 e 1985, 44 propagandas turísticas foram idealizadas pela Embratur, e em 30 delas o enfoque é a exploração da imagem da mulher. Nessas propagandas, a mulher é retratada na praia (80%), no Carnaval (13%) e na floresta (7%), o que remete à tropicalidade, ao paradisíaco e à sexualidade (ALVES; NASCIMENTO; FREITAS, 2018). Bignami (2005) e Kajihara (2010) destacam que ao Carnaval, presente na promoção turística elaborada e veiculada pela Embratur, o enfoque dado é o de evento de

libertinagem e sexualidade, ao invés de manifestação cultural. Assim, o país se tornava conhecido como o paraíso da mulher, da mulata, do Carnaval, do exotismo e da sexualidade (BIGNAMI, 2005; ALFONSO, 2006; KAJIHARA, 2010; MULLER; HALLAL; RAMOS; GARCIA, 2011; FINO; QUEIROZ, 2017; LEITE, 2017; ALVES; NASCIMENTO; FREITAS, 2018), em detrimento das tensões sociais internas, produtos do Regime Militar (SANTOS FILHO, 2004, 2008b, 2008c; ALVES; NASCIMENTO; FREITAS, 2018).

Assim como salientou-se o papel da construção de imagens na promoção turística, é necessário destacar o papel de uma comunicação bem-feita e bem articulada. A motivação para o deslocamento turístico se dá, principalmente, pela midiaticização. Se essa comunicação destaca imagens capazes de despertar imaginários, representações, sentimentos, constrói-se também identidades nacionais. A vocação turística do Brasil era assim socialmente construída.

No ano de 1967, o país participou do Congresso da União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo, da Conferência da *South American Travel Organization*, e se filiou à *American Society of Travel Agents*. Como resultado dessas participações, o então presidente da Embratur, Joaquim Xavier, assumiu o cargo de diretor da entidade que congregava organismos oficiais de turismo na América do Sul. De acordo com um relatório de atividades publicado pela Embratur em 1968, esse caminho vinha sendo trilhado desde a Conferência das Nações Unidas de 1963, sobre viagens e turismo internacional, quando

[...] ao término da Conferência das Nações Unidas de 1963, sobre viagens e turismo internacional, foi introduzida uma recomendação no sentido de que países em desenvolvimento se dessem conta do valor do Turismo como meio para desenvolver novas indústrias e serviços, especialmente construção e transportes, em regiões particularmente apropriadas para esta espécie de gerenciamento; o desenvolvimento de indústria e serviços também poderia significar uma base para a expansão da indústria de consumidores. A conferência assinalou mais que turismo, como indústria, criou uma grande quantidade de trabalho (BRASIL, 1968, p. 3).

São apresentados dados acerca da receita arrecadada pelo turismo mundial, evoluções dessa arrecadação em diversos contextos regionais e, com base nisso, a possibilidade de consideração da atividade como uma “indústria de base” para alguns países (BRASIL, 1968, p. 4), de forma a ratificar a ideia de um “processo de conscientização para integrar a indústria do Turismo no plano de desenvolvimento do País” (BRASIL, 1968, p. 31). Também se observa o recorrente uso da expressão “Consciência Nacional” no relatório, de forma a trazer a relação direta com o plano de integração nacional do país, embasado pela ideologia militar em curso (ALFONSO, 2006). O relatório também destaca a importância da atividade na manutenção da paz entre os povos, citando o pronunciamento do Papa Paulo VI, referindo-se ao turismo como “veículo da paz” (BRASIL, 1968).

As expressões destacadas no parágrafo acima, “Consciência Nacional” e “veículo da paz”, remetem a Fairclough (2001, p. 91), ao destacar o “uso da linguagem como forma de prática social e não como atividade puramente individual ou reflexos de variações situacionais”. A linguagem, assim, como dependente direta do contexto e das relações sociais que a compõem, faz com que o discurso promovido seja, além de uma forma de ação, já que implica como as pessoas podem agir sobre o mundo, também um modo de representação da realidade (FAIRCLOUGH, 2001). Para o autor, ainda, o discurso auxilia na construção de todas as dimensões da estrutura social, fazendo parte da criação das características que determinam a participação dos elementos dessa estrutura social. M. S. Rodrigues (2013), em referência a Fairclough (2001), argumenta que “se por um lado o discurso é moldado pela estrutura social, por outro, ele constitui a estrutura social” (M. S. RODRIGUES, 2013, p. 110). Por isso, voltando às expressões destacadas, o relatório da Embratur reafirma elementos que embasavam o Regime Militar. Consciência nacional, como ideia ou sentimento coletivo, sustentada pela ideia de pertencimento comum, de experiências partilhadas, de características genéricas e generalizantes, voltam a se vincular diretamente à construção de sentidos a partir dos discursos – o discurso da paz. Assim, os militares, além de agirem psicologicamente na promoção do país como destino turístico e na exacerbação da mulher e das belezas naturais, também atuavam na comunicação de seus resultados em forma de relatórios oficiais.

2.2.3 A qualificação profissional em turismo e o fim do Regime Militar

Em continuidade à institucionalização do turismo, em 1971 foi regulamentado o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), para financiamento de obras, serviços e atividades relacionadas à atividade turística (BRASIL, 1971). A década de 1970 foi, assim, marcada pela credibilidade no turismo, expressada pelo constante aumento de visitantes estrangeiros no país, e pelo consequente aumento da receita arrecadada e interesse cada vez maior no desenvolvimento e profissionalização da atividade (CERQUEIRA; MAZARO; FURTADO; NETO, 2010; ARAÚJO; CÉSAR, 2012; ARAÚJO; TASCHNER, 2012; G. L. CARVALHO, 2016; LOPES; PANOSSO NETTO, 2021). Toma forma, então, o terceiro tópico importante para a compreensão da construção de uma orientação positiva ao turismo no Brasil, e o estabelecimento deste como *soft power* nacional: o surgimento dos cursos superiores de turismo.

Para Cunha (2000), na Ditadura Militar no Brasil havia uma inspiração no modelo norte-americano de desenvolvimento, o que fez com que os governos militares tomassem medidas que possibilitassem a formação profissional, em vias de uma qualificação do país, o que pode

ser observado nos relatórios utilizados para a Reforma do Ensino Superior de 1968, que incentivavam a criação de cursos voltados às ‘carreiras prioritárias ao desenvolvimento’ (TEIXEIRA, 2007). Se o turismo vinha sendo compreendido como elementar para o desenvolvimento nacional, e se havia forte interesse econômico no aparelhamento da atividade, nada mais natural do que o interesse por formação profissional na área. A imprensa nacional da época, inclusive, destacava essa importância (HALLAL; MÜLLER, 2014). Assim foi criado, em 1971, o primeiro curso superior de turismo do mundo, no Brasil, na Faculdade de Turismo do Morumbi (atual Universidade Anhembi Morumbi), em São Paulo, seguido da Faculdade Ibero-Americana (atual Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), e da Universidade Estadual de São Paulo (USP), em 1971 (HALLAL, 2010; HALLAL; MÜLLER, 2014). Os dois perfis de formação eram o profissionalizante, voltado ao mercado, e o acadêmico, com formação multidisciplinar e humanística (LIMA; REJOSWSKI, 2011; SOGAYAR; REJOWSKI, 2011; HALLAL; MÜLLER, 2014; TRENTIN, 2014).

Para Silveira, Medaglia e Gândara (2012), com o dito milagre econômico da década de 1970, o mote “ordem e progresso” se expandia para além da industrialização, alcançando a profissionalização. Saviani (2008, p. 298), destaca que a Lei n. 5.692/71, que “instituiu a profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau, visando atender à formação de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho”, pavimentou caminhos para um ensino superior em turismo focado em conteúdos mais operacionais. Silveira, Medaglia e Gândara ainda apontam que era “notória a tendência de cursos superiores de Turismo se comportarem como somatórios de treinamentos técnicos, alinhados com o tecnicismo vigente no processo do ‘milagre econômico’ brasileiro” (2012, p. 13). Ainda discutindo as características do surgimento e da expansão do ensino superior em turismo no país, os autores destacam que não só a importância econômica do turismo era considerada, mas também a importância social que a atividade vinha recebendo (SILVEIRA; MEDAGLIA; GÂNDARA, 2012).

Em relação a isso, e em mais um relatório anual, a Embratur afirma que

há nos dias de hoje, evidência de um “boom” turístico, ainda não econometricamente definido, mas podemos afirmar que os investimentos feitos pelo Governo Federal e os realizados pela Indústria e Empresariado Nacionais criaram sem dúvidas condições para o maior florescimento do turismo no Brasil, país abençoado pelas suas atrações naturais de beleza e exotismo (BRASIL, 1973, p. 8).

Chama a atenção, no trecho mencionado, a questão dos investimentos e das oportunidades da atividade. O texto também remete à imagem construída e às narrativas sobre o que constituía o país como destinação turística. Nos anos seguintes, simultaneamente à instalação de cadeias hoteleiras internacionais no país, meios de hospedagem alternativos

também começaram a compor a oferta de serviços turísticos (SOLHA, 2002). Ao mesmo tempo, em 1977, a Lei n. 6.513 indica o interesse de organização do espaço turístico (BRASIL, 1977), apontando que áreas de preservação ambiental, bens de valor histórico, arqueológico e/ou pré-histórico, bem como reservas e estações ecológicas, também poderiam ser englobadas como áreas de interesse turístico ou bens de valor cultural e natural (FERNANDES, 2013). Com essa lei, mais liberdade era dada ao mercado, no sentido de possibilidades de exploração e comercialização dos espaços. Novamente Santos Filho (2008d, p. 1) aponta esse como mais um dos processos que caracterizam o turismo como “uma mercadoria barata para rápida acumulação de capital”.

Se a *policy image* se constitui como um processo de interação de crenças e valores sobre uma temática passível de formulação e articulação de políticas (BAUMGARTNER; JONES, 1991), a literatura sobre o tema e a construção histórica acerca do período permitem afirmar que a Ditadura Militar logrou resultados no estabelecimento de uma imagem turística que posicionava o Brasil no centro das atenções e dos desejos dos turistas internacionais. As interações da atividade turística com as fases econômicas do país, e as ditas crenças e oportunidades de desenvolvimento nacional, se alinhavam às expectativas de crescimento econômico, de geração de emprego e de circulação de divisas a partir de um caráter centralizado e intervencionista do Estado (ENDRES, 2012; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2012; MARANHÃO, 2017). Essas condições também posicionaram o turismo em um espaço privilegiado das atenções políticas até o início dos anos 1980.

Ainda que, como mencionado, a década de 1970 tenha ficado conhecida como palco do “milagre econômico” brasileiro, e isso refletiu não só nas políticas para o turismo, mas também no clima nacional frente à atividade e na imagem desta para o exterior, a “década perdida” de 1980 trouxe um período de estagnação para a atividade (|G. L. CARVALHO, 2016). A insatisfação da população com a economia e o descontentamento com o autoritarismo do Regime Militar trouxeram a proposta de uma abertura política definida como “lenta, gradual e segura”, que resultou na perda de força política militar e na articulação do movimento político-popular Diretas Já (DELGADO, 2007; RESENDE, 2014).

Mesmo que os meandros do movimento não seja foco da construção histórica deste capítulo, cabe destacar que, novamente, um conjunto de elementos, espaços e atores necessitaram ser articulados para que o regime autoritário chegasse ao fim em 1985. Partindo do papel midiático, merece atenção a relutância da grande imprensa nacional em se engajar ao tema, parte à sombra da censura à imprensa que a passos lentos acabava, parte ainda como palco alternativo de uma resistência militar que não se sustentava somente na comunicação pública

(A. ALBUQUERQUE, 2000; MOTTA, 2002; MATOS, 2008). Especialistas no tema e na relação da imprensa comercial com o clima político e econômico nacional, em diversos contextos históricos, afirmam que o expoente midiático a favor das eleições diretas foi o jornal Folha de São Paulo, “mesclando pragmatismo de mercado com interesses políticos e econômicos” (MATOS, 2008, p. 50), em uma articulação entre diversos setores da sociedade.

2.3 REDEMOCRATIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E NOVOS ARES PARA O TURISMO

A redemocratização brasileira e a transição ao neoliberalismo influenciaram diretamente a coordenação do turismo (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). Novos instrumentos organizativos não foram criados para a atividade, mas a descentralização da gestão pública brasileira trouxe desdobramentos para a atividade turística (TRENTIN, 2014; LOPES; PANOSSO NETTO, 2021). Em 1986, dá-se um passo atrás na ordenação da atividade: no Decreto-lei n. 2.294, de novembro de 1986 (BRASIL, 1986), determina-se que “são livres, no país, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis”. Observou-se o desordenamento dos empreendimentos do setor, que não tinham mais a obrigatoriedade de estar legalmente registrados à Embratur, antes responsável também pela fiscalização desses. É o início de uma abertura política, diretamente relacionada a um pensamento neoliberal, também transformando o turismo (CRUZ, 2005; SILVEIRA; PAIXÃO; COBOS, 2006).

Enquanto isso, em 1987, a Embratur lança um novo produto turístico no mercado, o turismo ecológico, vinculando a ideia de desenvolvimento sustentável ao desenvolvimento do turismo. Em 1988, a Constituição Federal (CF) estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988, artigo 180). Com isso, não só os demais entes federativos passam a integrar as estratégias de gestão e planejamento do turismo, mas também regiões antes não exploradas, como a Amazônia e o Pantanal, passam a compor o discurso nacional de incentivo à atividade (BECKER, 2001; ARAÚJO; CÉSAR, 2012; G. L. CARVALHO, 2016; LOPES; PANOSSO NETTO, 2021). As novas regiões de atenção à atividade turística, assim, também passam a receber pressões políticas e empresariais para a instalação de infraestrutura turística – convence-se o país de que é necessário instrumentalizar meios de hospedagem, agências de turismo, serviços de alimentação etc.

Fonseca (2005), Oliveira e Oliveira (2012) e Maranhão (2017) identificam na tensão político-econômica decorrente da década de 1980 a conjuntura ideal para a consolidação da imagem do turismo como opção/solução estratégica, e a curto prazo, para a retomada do crescimento econômico do país nos próximos anos. No capítulo seguinte, os anos 1990, as políticas e os programas da atividade no país serão apresentados como forma de contextualização da *policy image* do turismo no momento exatamente anterior à criação do Ministério do Turismo.

3 O TURISMO NA DÉCADA DE 1990

Se o período de 1966 a 1991 ficou conhecido como Primeiro Período Regulatório do Turismo, o intervalo entre 1991 e 2002 foi apresentado como o Segundo Período Regulatório (CRUZ, 1999; ARAÚJO, 2012) ou Nova Era do Turismo (FONSECA, 2005; MARANHÃO, 2017). Se o turismo não se constrói e não ocorre de maneira isolada, mas em relação a diversas outras áreas de políticas públicas em um dado contexto sociopolítico, novamente, na construção dessa história, se faz necessário contextualizar elementos relacionados à política nacional, à política externa, à economia e à mídia.

Os anos 1990 foram marcados por profundas mudanças no Brasil. No breve mandato presidencial de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi lançado o polêmico Plano Collor, com congelamento de depósitos em conta corrente e poupança, fim dos incentivos fiscais e substituição da moeda Cruzado Novo pelo Cruzeiro, medidas que tinham como objetivo controlar a inflação e estabilizar a moeda brasileira. O Plano não surtiu o efeito esperado e, em meio ao descontentamento público e político nacional e a escândalos de corrupção, Collor sofre um processo de *impeachment*. A desvalorização da indústria nacional, a venda de estatais, o desmonte ferroviário, os cortes no investimento à infraestrutura e o desemprego ocasionado pelas inúmeras falências do período foram algumas das consequências negativas ao desenvolvimento nacional (SALLUM JR, 2016).

Collor, quando assume a presidência, interpretava uma imagem fantasiosa de herói salvador de todas as mazelas pelas quais o Brasil passava. Essa expectativa não foi concretizada e seu vice, Itamar Franco, frente ao errante cenário, se caracterizava como um presidente muito mais “real”. Tão real que, em seu mandato, começa também a tomar forma um marco para a economia nacional: o Plano Real. Entre períodos de descrenças e episódios de credibilidade, desconfiança social e traumas econômicos, o Plano Real se desenrolou como o mais bem concebido dentre os planos de estabilização nacional até então. Ainda que sob presidência de Itamar Franco, destacou-se Fernando Henrique Cardoso (FHC), liderança política no processo do Plano Real (IANONI, 2009). FHC conseguiu articular, não somente com o Plano, mas também com retórica e oratória, a efetiva atenção à inserção do país no cenário de globalização econômica – projeto iniciado, sem grande sucesso, por Collor (VIZENTINI, 2005).

Também nesse cenário, o paradigma de economia globalizada e de vantagens competitivas apresentaram uma nova perspectiva de mercado também para o turismo. Para Fratucci (2008) e Maranhão (2017), o pragmatismo econômico orientava uma leitura simplista da atividade turística, fazendo com que as ações se desdobrassem de forma empírica e em

“discursos das grandes vantagens” (FRATUCCI, 2008, p. 17). Acordos internacionais, como o Decreto n. 118/91, voltado para a promoção turística na América Latina, e os diversos acordos bilaterais de cooperação, profissionalização e diminuição de entraves para o fluxo turístico entre Brasil e outros países durante a presidência de FHC (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016) demonstravam também a preocupação competitiva que passava a orientar a atividade.

Mudanças jurídicas importantes aconteceram nesse período. Por meio da Lei n. 8.181/91, a Embratur, em 1991, recebeu a denominação de Instituto Brasileiro de Turismo, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, tornando-se uma autarquia especial com as atribuições de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Turismo no país (FERRAZ, 1992; CAVALCANTI; HORA, 2002; NOIA; VIEIRA JÚNIOR; KUSHANO, 2007). Em 1992, no Decreto n. 448/92, a Política Nacional de Turismo foi estabelecida. Concomitantemente, foi elaborado outro Plano Nacional do Turismo, denominado Plantur (1992-1994), com o objetivo de “ordenar as ações do setor público, orientando as políticas de governo, o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social, através do desenvolvimento regional do turismo” (BRASIL, 1992, p. 12). O enfoque se dava, em sintonia à ideia de descentralização desencadeada após a Constituição Federal de 1988, na distribuição da infraestrutura turística do país, que até então se concentrava no eixo Sul-Sudeste (BECKER, 2001; ARAÚJO, 2012;). O Plantur era subdividido em sete programas: Programa Polos Turísticos; Programa Turismo Interno; Programa Mercosul; Programa Ecoturismo; Programa Marketing Internacional; Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico; e Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo (BECKER, 1995; ARAÚJO 2012). A observação dos nomes desses programas, remete à trajetória do turismo no país nos anos anteriores. O incentivo ao estabelecimento de destinações com infraestrutura de destaque, a circulação de turistas domésticos, a relação com os países do Mercosul, o novo enfoque ao meio ambiente, natureza e sustentabilidade, a promoção do país no exterior, e as diversas abordagens acerca de profissionalização e competitividade não se caracterizam como temáticas novas, mas sim como processos de interesse contínuo na gestão do setor.

A instabilidade política nacional na época e a clara falta de articulação entre os entes federativos não possibilitaram que o Plantur obtivesse sucesso (BECKER, 2001; TRENTIN, 2014; ARAÚJO, 2012; LOPES; PANOSSO NETTO, 2021). O único programa executado no período foi o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), que atendia a proposta de desenvolvimento de polos de turismo em áreas ainda não consolidadas, com enfoque na zona costeira (BECKER, 2001). O Prodetur/NE articulava a Superintendência

do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Embratur, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste (BNB), propondo melhorias dos acessos, saneamento básico, capacitação profissional e suporte institucional para instrumentalização da atividade turística no Nordeste do país (BECKER, 2001; CRUZ, 2001; FONSECA, 2005; MARANHÃO, 2017).

Entre os anos de 1993 e 1994, com a implementação do Plano Real, a estabilização da economia brasileira e a ênfase na participação do mercado na provisão de bens e serviços, o turismo voltou a ser compreendido como prioritário. Em 1995, empresas nacionais e estrangeiras atuando no país deixaram de ter diferenciações legais, com a revogação do Artigo 171 da Constituição Federal (BRASIL, 1995), o que viabilizou o acesso a crédito e subsídios governamentais às empresas estrangeiras, incluindo-se as relacionadas ao turismo (F. M. OLIVEIRA, 2008). A importância da figura presidencial de Fernando Henrique Cardoso merece atenção para contextualização do período que seguiu.

3.1 OS PLANOS DE GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Nos estudos de políticas públicas, compreender a formação da agenda governamental também significa compreender processos, atores e relações que acarretam a priorização de determinados assuntos e temáticas, em detrimento de outros (CAPELLA, 2007, 2018). Ainda que não seja o objetivo desta pesquisa um aprofundamento acerca do processo de formação de agenda governamental, é necessário compreender que determinados atores detêm maior poder de propor e barganhar temáticas que merecem atenção.

O regime político institucional de governo no Brasil, o presidencialismo, pressupõe que não há diferença entre o chefe de governo e o chefe de Estado. No presidencialismo, a figura do presidente é central na articulação interministerial e também na formação da agenda governamental (ABRANCHES, 2018). Isso não significa que o presidente possa impor sua vontade à força, mas que ele é o ator principal nos processos de barganha para apoios (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999). Além disso, as crenças, ideologias e visões de mundo dos presidentes serão elementos essenciais no tom dado à agenda governamental, e assim também no tom dado às políticas durante seu mandato (RUTLEDGE, 2016).

Durante o governo FHC, havia contextos políticos, econômicos e sociais que demandavam determinadas ações públicas. A forma como essas ações foram planejadas e executadas, no entanto, trouxeram a marca do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999; COUTO; ABRUCIO, 2013; DINIZ; CASALECCHI, 2018). No intervalo entre 1995 e 2002, dois documentos são importantes para introduzir os processos que serão

descritos acerca do período de presidência de FHC: o *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*, documento utilizado por FHC em sua campanha presidencial de 1994; e o *Avança Brasil*, de 1998.

Em *Mãos à Obra*, FHC apresentava um “projeto de desenvolvimento” que pretendia encarar os desafios enfrentados pelo país à época. Em seu texto de apresentação, o documento destacava a abertura “a novas contribuições – de um esforço coletivo de repensar o Brasil de um ângulo democrático e social, ouvindo a sociedade e procurando responder aos seus anseios” (CARDOSO, 1994, p. 1). Observando a dimensão discursiva textual do documento, como indicado em Fairclough (2001), nota-se que os termos utilizados, já nessa apresentação, apontam a crítica ao passado, a tentativa de amparo nos preceitos da Constituição Federal de 1988, e a política neoliberal que se expandiria pelo país nos próximos anos. FHC referia-se, indiretamente, às mudanças observadas no país durante a era Vargas como uma “enxurrada” (p. 1) na qual os brasileiros se deixaram levar. Também afirmava que as mudanças e o futuro deveriam ser construídos com “as próprias mãos”, afirmando que, para isso, “não basta querer e dizer” (p. 1). O tom dessas mensagens sinalizava o que seria colocado em prática: a baixa intervenção estatal na economia e o incentivo à autonomia individual e profissional.

Já na introdução, o turismo foi apontado como “potencial gerador de empregos” (CARDOSO, 1994, p. 5), vinculado às bases para implementação do programa de governo. Para Cruz (2005), é com obviedade que se utiliza desse discurso legitimador ao turismo, pois este, como qualquer outro setor econômico, propõe-se ao desenvolvimento do país. Nessa mesma linha, ao descrever investimentos necessários para a “exploração” do turismo no Brasil, FHC justifica que “do seu valor estratégico para o aproveitamento de vantagens comparativas sem paralelo no mundo, o investimento nesses setores gerará, a curto prazo, centenas de milhares de empregos diretos” (CARDOSO, 1994, p. 5). Neste tópico, o uso do termo “exploração” e o destaque da geração de resultados “a curto prazo” chamam a atenção e também orientam quais políticas seriam propostas para a atividade.

Ainda no sentido das orientações, o documento apresenta tópicos específicos para cada uma das cinco regiões brasileiras. Uma vez que não é o objetivo deste subcapítulo a análise integral do documento de FHC, toma-se aqui como exemplo uma passagem referente à região Norte. No trecho, o documento informa que as principais atividades econômicas do país continuarão a ser “a agricultura, a exploração dos recursos florestais e minerais e o desenvolvimento industrial no pólo de Manaus”, mas, na frase seguinte, também apresenta o estímulo ao “turismo ecológico como fonte geradora de empregos, com preservação ambiental” (CARDOSO, 1994, p. 12). A alternância de enfoque nas atividades econômicas de interesse se

constitui como recurso discursivo estratégico (FAIRCLOUGH, 1995, 2001, 2003): a primeira frase agrada e satisfaz àqueles que creem nas atividades econômicas inicialmente descritas, a partir de um enunciado forte e com pouca margem para questionamentos. Isso desvia a atenção deste público à segunda frase, que tem como objetivo subjetivo a construção de uma identidade social relacionada às questões ambientais, de preservação e sustentabilidade. De acordo com Foucault (2004) e Fairclough (2001), o discurso consiste em uma disposição geral, um conjunto de enunciados que ordenam e orientam os saberes, as práticas sociais e as verdades sobre as coisas. Uma vez que a língua varia de acordo com a relação entre os participantes em suas interações e com a situação em que acontecem essas interações e os propósitos sociais dos participantes (FAIRCLOUGH, 2001), uma mesma mensagem pode ter variados significados quando aplicada a variados contextos, assim como pode ter diferentes significados quando direcionada a públicos diversos.

À luz de Fairclough (2001) e Van Dijk (2008), pode-se afirmar que esse simples trecho, de apenas três linhas, atrela-se aos contextos sociais, políticos e econômicos do país, e pavimenta um sistema de crenças que ditariam o tom dos anos seguintes. A mesma estrutura textual e estratégia discursiva se repete nas menções ao turismo apresentadas nas regiões Nordeste e Centro-Oeste que, curiosamente, não figuravam como enfoque das políticas de desenvolvimento – fosse setorial do turismo, fosse de outros setores nacionais – nos governos anteriores, exceto no anteriormente mencionado Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), em curso nos últimos anos do presidente antecessor.

O turismo está presente também nas seções do documento que se dedicam às propostas de emprego. Salta aos olhos o trecho que afirma que o turismo tem como característica a “utilização intensiva de mão de obra” e que, para isso, “o fator humano é insubstituível” (CARDOSO, 1994, p. 58). Em sintonia com o apresentado na introdução do documento, há também um trecho que relembra o imediatismo de resultados possíveis com o setor, como um dos que “mais rápida e fortemente reproduz em empregos os investimentos” (CARDOSO, 1994, p. 58). Finalmente, e traçando uma relação direta com uma das principais políticas que seriam implementadas durante o governo de FHC, afirma-se que no turismo podem ser empregados trabalhadores “com menor qualificação profissional, que podem ser capacitados com custos e tempo de formação reduzidos” (CARDOSO, 1994, p. 58). Mais uma vez, as escolhas textuais são orientadas à construção de um discurso de convencimento genérico e de fácil aceitação.

Na seção dedicada especificamente ao turismo, são apresentados dados quantitativos sobre o setor. Novamente destaca-se a potencialidade de investimento atrelada a resultados de

curto prazo, e sinaliza-se o interesse de dinamização econômica em localidades diversas do país. A subseção *Medidas do Governo Fernando Henrique para o turismo* apresenta dez tópicos: criar condições para a melhoria da infraestrutura nos potenciais polos turísticos brasileiros; valorizar os programas de capacitação profissional do setor; destinar recursos para divulgar e promover o Brasil no exterior; democratizar o acesso ao turismo interno; estabelecer sólidas parcerias; reformular a atual estrutura da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur); estabelecer ações interministeriais e intersetoriais, removendo os entraves burocráticos hoje existentes ao ingresso de turistas; desenvolver o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), em conjunto com o Banco do Brasil, Sebrae e Organização Mundial de Turismo (OMT); incentivar programas regionais integrados; e apoiar o turismo ecológico (CARDOSO, 1994). Estes tópicos servirão de pano de fundo para as ações seguintes, e serão lembrados, quando necessário, nas descrições e análises do período que tratemos nas próximas páginas.

Em 1998, novamente em campanha presidencial, agora para sua reeleição, FHC apresenta o *Avança Brasil: Proposta de Governo*. O texto de apresentação da proposta se intitula *Um novo Estado para uma nova sociedade* (CARDOSO, 1998, p. 1). O documento se ancorava nos sucessos obtidos durante o primeiro mandato presidencial de FHC, orientando uma continuidade das ações que vinham sendo desenvolvidas. A “nova sociedade”, na proposta, é aquela que inclui os excluídos. Interessante observar que, ao mesmo tempo que conduz as afirmações de mudanças (no discurso de inclusão), o texto do documento também afirma que “incluir os excluídos não significa melhorar a vida de uma parcela de brasileiros em prejuízo dos demais. Nenhum setor precisa perder para que a inclusão se dê na escala desejada” (CARDOSO, 1998, p. 1). A segunda afirmação dialoga diretamente com a estabilização econômica da moeda brasileira e o fim da inflação, que permitiram que, depois de anos de descrença, os brasileiros pudessem ter um pouco mais de guarida na confiança à economia brasileira. Mais uma vez, a estratégia discursiva é a de alternância de enfoques, chamando a atenção de públicos diferentes em cada uma das frases e afirmações.

Alguns termos escolhidos para composição do texto de apresentação da proposta também chamam a atenção. Ao afirmar que as diretrizes e metas da proposta eram “ao mesmo tempo consistentes e ambiciosas”, e que FHC tinha “perfil de liderança” (CARDOSO, 1998, p. 1), o documento remetia à racionalidade, ao senso de realidade, às características positivas esperadas de uma proposta e de um gestor. O documento funciona assim não só como promoção de sua candidatura à reeleição presidencial, mas como afirmação de seu governo. Ao mesmo tempo, afirmava-se que as mudanças (inclusão dos excluídos) se caracterizavam como uma

“utopia deliberadamente assumida pela sociedade, e possível de ser realizada no futuro próximo” (CARDOSO, 1998, p. 1). Ao final da apresentação da proposta, afirmava-se que, com a reeleição, “não deixaremos escapar a chance de entregar aos nossos filhos, no novo século, um Brasil mais próximo do país dos nossos sonhos e dos sonhos de nossos pais” (CARDOSO, 1998, p. 1). Utopias, sonhos, filhos e pais são mencionados na tentativa de engajar o leitor/eleitor. Aqui, considera-se que símbolos e valores, especialmente aqueles que remetem ao passado, são elementos-chave na política, e assim são também elementos que influenciam diretamente as mensagens de campanhas políticas (NEWMAN; PERLOFF, 2004). Quem não desejaria, ao lembrar do retrocesso econômico dos anos 1980, pavimentar um futuro melhor e encantador para os filhos, diferente daquele passado vivido pelos pais?

A forma como as informações são apresentadas, seja nesses trechos, seja no documento como um todo, obedecem também a acordos tácitos entre aqueles que produzem o discurso e os receptores das mensagens. Assim como, por exemplo, em um texto jornalístico, há termos, expressões e ideias que são esperados pelo leitor (TRAQUINA, 2005), também na política algumas estruturas textuais e algumas formas de escrever e dizer coisas têm funções tacitamente acordadas (VAN DIJK, 1998). Nas campanhas políticas, ainda, Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1948, p. 73) afirmam que o apresentado ao público é “uma forma de pensar e agir que ele já está meio consciente de querer”.

O turismo compõe parte desse sonho e dessas vontades. A atividade foi mencionada pela primeira vez ainda nas páginas iniciais da proposta, como parte das diretrizes básicas do programa de governo. Afirmava-se que “vamos duplicar nossas exportações e crescer com base na agricultura, nos investimentos industriais, nos serviços modernos, no turismo e na construção civil” (CARDOSO, 1998, p. 3). Não há, no documento, esclarecimentos acerca do que seriam “serviços modernos”, tampouco é explicada a relação destes com o turismo e a construção civil, que estavam mencionados na sequência do texto. O termo aparece sete vezes no documento, sempre de forma generalizante, sem definição ou explicação. A ideia de modernidade parece uma comparação crítica aos anos anteriores à presidência de FHC, remontando ao atraso, à desqualificação e ao subdesenvolvimento. Além disso, é curiosa a apresentação do turismo conjuntamente à ênfase dada às indústrias e à construção civil, o que destoava do histórico de promoção turística no país.

No documento *Avança Brasil*, retoma-se o apresentado no *Mãos à Obra*: a grande necessidade de mão de obra que o turismo demanda e, conseqüentemente, seu potencial como gerador de empregos. Foram apresentadas previsões acerca dessa potencialidade, informando que “a cada ano, entre 1999 e 2002, cerca de 5,5 milhões de turistas, em média, deverão visitar

o Brasil”, e que “desembarques domésticos deverão alcançar a marca de 35 milhões por ano” (CARDOSO, 1998, p. 28). Destacava-se o Nordeste como “a prioridade do Brasil nesse setor”, o que facilmente pode ser observado nas ações colocadas em prática nos próximos anos de governo. Se em 1994, no *Mãos à Obra*, apontou-se que se estimava que “6 milhões de trabalhadores estejam direta ou indiretamente empregados na indústria brasileira do turismo” (CARDOSO, 1994, p. 58), em 1998, estimava-se a geração de 400 mil novos postos de trabalho (CARDOSO, 1998). A partir desses dados, apresentavam-se quatro grandes metas (relacionadas ao número de turistas estrangeiros e nacionais, e à receita gerada pela atividade), e 18 diretrizes e ações, tratando do enfoque municipal à gestão e desenvolvimento da atividade, da segmentação, da formação profissional, da infraestrutura, do mercado aéreo, do *marketing* e da promoção dos destinos do país (CARDOSO, 1998).

No documento de 1998, é importante ser destacado o fato de que em todos os momentos que a atividade turística foi mencionada, como geradora de emprego e renda, propulsora do crescimento e desenvolvimento, aliada à sustentabilidade e valorização do patrimônio histórico e cultural, o Nordeste foi mencionado. O advérbio “sobretudo” foi utilizado nessas menções, assim como foi utilizado quando se discorria acerca de avanços necessários e/ou possíveis – não necessariamente atrelados ao turismo, sempre vinculando a região à carência, à invisibilidade e à desatenção social e econômica. O uso constante do advérbio indica, de forma sutil e indireta, o grande objetivo da proposta de governo de inclusão dos excluídos. Pode-se novamente mencionar, inclusive, o Prodetur/NE como o início dessa preocupação mais focada em uma região que historicamente não recebia tanta atenção governamental quanto outras regiões do país.

Finalmente, o turismo também aparece relacionado a esse grande objetivo de inclusão dos excluídos, no anexo *Os projetos de infraestrutura e o desenvolvimento regional*, nas páginas finais da proposta de governo de 1998. Nessa parte do documento, projetos relacionados ao turismo estão presentes apenas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Assim, diferentemente do que vinha sendo trabalhado nos últimos anos, com enfoque nas regiões Sul e Sudeste, agora havia a intenção de chamar a atenção para as potencialidades e necessidades de espaços antes fora do enfoque governamental.

O *Avança Brasil* foi colocado em prática, como programa, em 2000. Nele se apresentavam 24 programas nacionais para o setor turístico. Durante a gestão de FHC, ainda, acontece o lançamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e a implementação da nova Política Nacional de Turismo, com macroestratégias de

desenvolvimento (TRENTIN e FRATUCCI, 2011). Esses acontecimentos estão descritos a seguir.

3.2 O PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO

Em 1994, ao final de seu mandato, Itamar Franco criou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). O PNMT foi estruturado no âmbito da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), institucionalizado pela Portaria n. 130 do MICT, de 30 de março de 1994, com a Embratur como órgão responsável pela sua execução (A. F. CARVALHO, 2000; BRUSADIN, 2005; GALDINO; COSTA, 2011; TRENTIN; FRATUCCI, 2011). A metodologia de planejamento que o Programa propunha introduzir no país era baseada em técnicas e métodos alemães das décadas de 1970 e 1980, com enfoque em projetos técnicos de cooperação e ênfase em moderadores de grupos de trabalho (BRASIL, 2002a). Diversos autores da área concordam ao destacar que o PNMT entrava em sintonia com a descentralização de políticas públicas no país, fomentando a participação dos agentes locais, as parcerias, a mobilização, a capacitação e, finalmente, a sustentabilidade (A. F. CARVALHO, 2000; F. M. OLIVEIRA, 2008; GALDINO; COSTA, 2011; TRENTIN; FRATUCCI, 2011; ARAÚJO; CÉSAR, 2012; G. L. CARVALHO, 2016; GODOI; AMARAL, 2019). Havia destaque no turismo como gerador de emprego e renda, bem como propulsor do desenvolvimento local. Para a Embratur (BRASIL, 2002a, p. 8), em uma análise histórica de suas atividades, no documento *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos*, um novo desafio se abria ao planejamento do turismo no país: utilizar metodologias participativas para sensibilizar, municipalmente, gestores e atores do *trade* turístico sobre a importância e as potencialidades da atividade turística (BRASIL, 2002a).

O PNMT foi considerado, naquele momento, o programa de maior impacto já proposto na política setorial do turismo. Foram 1.529 municípios atingidos, o que Trentin e Fratucci (2011, p. 841) descrevem como o “discurso implícito da inversão dos sentidos nos processos decisórios da gestão do turismo brasileiro”, com a lógica de cima para baixo, da federação para os municípios, sendo substituída pelos municípios estabelecendo níveis participativos mais ativos na demanda por ações federais, em uma tentativa de articulação de baixo para cima (TRENTIN; FRATUCCI, 2011; BANTIM; FRATUCCI, 2019). Ainda que o PNMT incentivasse o envolvimento dos agentes públicos, da iniciativa privada e da comunidade local na atividade turística, o programa era responsável somente pela capacitação e formação, disponibilizando “informação e conhecimento, estímulo e apoio às iniciativas, conceitos e metodologias, atenção ao local, além de criar e/ou até recuperar a autoestima local”

(GALDINO; COSTA, 2011, p. 10). Assim, foram transferidas funções para o município, embora não tenha havido transferência de recursos.

Foi realizada uma série de oficinas, nas esferas nacionais, estaduais e municipais, para a sensibilização, capacitação e planejamento do/para o turismo. As atribuições desempenhadas pelos municípios atingidos pelo PNMT diziam respeito ao preenchimento do Relatório de Informações Turísticas (Rintur), treinamento de novos agentes multiplicadores que unir-se-iam aos monitores das oficinas, conscientização da comunidade local, formação de um Conselho Municipal de Turismo, criação de um Fundo Municipal de Turismo, e elaboração e implementação de um Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal (BRUSADIN, 2005). Cabe destacar a importância dada à formação dos conselhos, de caráter consultivo ou deliberativo em relação à formulação da política municipal de turismo, compostos por representantes do setor público, da sociedade civil organizada e do setor privado de forma equitativa⁴ (TRENTIN; FRATUCCI, 2011). A pretensão era dotar os municípios de condições técnicas, operacionais e gerenciais para que eles promovessem o turismo em nível municipal, ainda que sem a necessidade de obrigatoriedade de adesão ao programa. Além disso, essa transferência de funções e esse estímulo para que os municípios se engajassem no planejamento e na promoção do turismo não eram acompanhados de transferência de recursos (BRASIL, 2002a; FRATUCCI, 2005; GALDINO; COSTA, 2011; TRENTIN; FRATUCCI, 2011).

No que tange às análises do PNMT, diversos pontos de vista são possíveis. Para a Embratur (BRASIL, 2002a), o Programa atingiu resultados expressivos em seus oito anos de funcionamento efetivo (1995-2002), treinando 27.483 brasileiros, em 1.107 oficinas de diversos níveis, com a mobilização de cerca de 150 mil pessoas (GALDINO; COSTA, 2011; TRENTIN; FRATUCCI, 2011). O documento *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos* (BRASIL, 2002a) apontava também a ativa participação de agentes sociais locais, destacando a comunidade, aldeias indígenas, universidade e outros grupos relacionados ao desenvolvimento da atividade. Isso permitiu que, pela primeira vez, os municípios e os agentes locais pudessem trazer para o centro do debate as suas características e potencialidades específicas (SILVEIRA; PAIXÃO; COBOS, 2006; GALDINO; COSTA, 2011; TRENTIN; FRATUCCI, 2011). Por outro lado, a imposição da escala municipal trouxe também um impedimento à articulação entre municípios próximos que dispunham de características e demandas similares (TRENTIN; FRATUCCI, 2011). Em um primeiro momento, essa falta de sintonia trouxe entraves para o

⁴ Para Abrucio (2005), condicionar o repasse de recursos à participação e à fiscalização da sociedade foi uma estratégia marcante estabelecida no período. A isso o autor denomina o “caráter democrático” (2005, p. 53) da descentralização, que continua relevante até os dias atuais.

desenvolvimento da atividade na escala municipal. Como consequência positiva, gestores públicos municipais tiveram a percepção da necessidade de trabalho conjunto para uma maior efetividade do planejamento turístico.

Ainda no âmbito municipal, uma vez que as diretrizes do PNMT eram bastante simples, houve intensa adesão de moradores locais, motivados a se tornarem agentes transformadores da atividade turística (ARAÚJO; CÉSAR, 2012). Sobre isso, emergem duas reflexões. Primeiro, ao mesmo tempo em que a simplicidade do envolvimento poderia figurar como elemento motivador de interesse e motivação, também remonta aos aspectos de um projeto político neoliberal, trazendo as ações individuais e os esforços particulares como enfoque. O PNMT também acarretou um processo de profissionalização do turismo (TRENTIN; FRATUCCI, 2011), aliado ao Sistema S⁵, que foi responsável pela articulação de diversas ações de formação, capacitação e requalificação da mão de obra turística. Os novos gestores públicos municipais se atentaram à necessidade de profissionais relacionados ao setor nas suas prefeituras, e uma proliferação de concursos públicos para bacharéis em turismo pôde ser observada. Isso, aliado ao fortalecimento de associações e entidades de classe, indicava a formalização do turismo, processo iniciado na década de 1970, e que encontrará equivalência e novos desdobramentos no decorrer da história da atividade no país.

Em segundo lugar, a simplicidade das diretrizes do PNMT refletia que o governo federal seria responsável pelo estímulo à municipalização sem, no entanto, viabilizar que isso de fato acontecesse de forma mais abrangente nacionalmente. Não havia repasse de recursos ou uma normatização clara sobre como as coisas deveriam ser feitas. Os municípios que tiveram mais sucesso no PNMT foram aqueles que já dispunham de algum início de estrutura para colocar o planejamento e a promoção do turismo em prática. Ainda que novas localidades, distantes dos grandes centros econômicos e/ou turísticos do país, pudessem iniciar um processo de organização para o turismo, havia falta de perspectiva de planejamento do turismo regional, a partir de um incentivo indireto à competição entre destinos turísticos sem articulação.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

Em 1996, é implementada a Política Nacional de Turismo, embora já tivesse sido criada em 1992 (BRASIL, 1992, 1996). Essa demora se deu, principalmente, por não haver uma base governamental nem uma estrutura federativa, que pudessem fundamentar essa implementação.

⁵ Conjunto de nove instituições brasileiras voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que têm seu nome iniciado com a letra S.

O PNMT, de certa forma, construiu o princípio dessa base federativa, que, em alguma medida, permitiu a implementação da política. A Embratur era responsável pela coordenação e execução da PNT, uma vez que ao longo dos anos anteriores o órgão recebeu cada vez mais poderes na administração pública brasileira em relação à atividade turística (BRUSADIN, 2005). Se o Ministério do Esporte e Turismo tinha como objetivo formular a política nacional de desenvolvimento do turismo, a Embratur se ocupava de, além de promover a divulgação da atividade no país e no exterior, estimular iniciativas públicas e privadas relacionadas à atividade, e planejar, coordenar, supervisionar e avaliar planos e programas de incentivo ao turismo (PIMENTEL; PEREIRA; PIMENTEL; CARRIERI, 2011).

Para Cruz (1999, 2001, 2002) e Cruz e Sansolo (2003), nunca antes uma política nacional de turismo havia alcançado tamanha visibilidade. Para contextualizar a política no cenário nacional, é importante lembrar que FHC, ao assumir a presidência, se opunha publicamente ao período de industrialização e intervenção estatal na economia brasileira da era Vargas, e defendeu políticas de ajuste fiscal, liberalização econômica e privatizações. A política compreendia quatro macroestratégias:

- (i): o ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada;
- (ii) a qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor;
- (iii) a descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado;
- e (iv) a implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequadas às potencialidades regionais (CRUZ, 2001, p. 63).

As quatro macroestratégias remontavam à ideia de descentralização e participação social da Constituição de 1988. Para isso, havia o esforço de transferência de funções para os entes subnacionais, o interesse no fomento a parcerias público-privadas, e, principalmente, a terceirização dos serviços públicos para atores da sociedade civil – sob a justificativa da necessidade de agentes multiplicadores da conscientização e da qualificação profissional para o turismo.

Os programas federais que integravam a política se relacionavam, principalmente, à promoção internacional, à qualificação profissional, ao financiamento, à sistematização de informações e estatísticas da atividade, e ao fortalecimento da integração subnacional (BRASIL, 1995). O tom dado aos programas se alinhava a um discurso de promoção do bem-estar social, uma vez que o desenvolvimento da atividade turística poderia ser instrumento potencializador da redução das disparidades regionais e da geração de empregos (SANCHO, 2007; SANCHO; IRVING, 2011). Ainda assim, há análises que apontam que regiões com baixo

índice de desenvolvimento humano não foram priorizadas pela política e pelos programas desenvolvidos nacionalmente (PAULA, 2009).

Também havia em curso o início de uma discussão acerca de sustentabilidade ambiental, muito por influência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Notava-se, no esforço de promoção de destinações ecoturísticas como a Amazônia e o Pantanal, uma tentativa de diversificação da oferta turística nacional, antes focada em destinos de sol e praia, já mais consolidados (CRUZ, 2001). Em 1994, foi publicado um documento intitulado *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*, uma proposta do Ministério de Indústria, Comércio e Turismo com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 1994). Ainda que essas diretrizes considerassem os aprendizados da ECO-92, é possível refletir acerca da oportunidade mercadológica que se apresentava: o discurso da sustentabilidade, com enfoque na natureza, sendo que o ecoturismo e o turismo de aventura pressupunham, naquele momento, uma classe consumidora mais exigente e com perfil de gastos mais elevado (BURSZTYN, 2003; F. M. OLIVEIRA, 2008; GODOI; AMARAL, 2019).

A política também iniciou um processo de promoção da valorização do patrimônio histórico-cultural (SANCHO, 2007; SANCHO; IRVING, 2011), que pode ter relação com o contexto de valorização do real, uma vez que a facilidade que os brasileiros experienciavam de viajar para destinos internacionais provocou a diminuição do turismo doméstico. Fez-se necessário, com isso, chamar a atenção para a diversidade das belezas nacionais, buscando atrair visitantes estrangeiros – o que Cruz (2005, p. 33) destaca ao apontar o Prodetur/NE como responsável por transformar “o litoral nordestino em um extenso ‘canteiro de obras’, como resposta às demandas de um almejado turismo massivo e internacionalizado” (BRASIL e PLANELLO, 2002; LUCHIARI e SERRANO, 2002). Havia, inclusive, a analogia a um “caribe brasileiro”, que em sua forma e conteúdo visava o interesse estrangeiro – fosse na construção de infraestrutura de serviços turísticos, fosse no consumo deste (BURSZTYN, 2003).

Esses dois novos elementos acrescidos à implementação de políticas públicas de turismo, a sustentabilidade e a valorização do patrimônio histórico-cultural, podem ser considerados exemplos de uma instrumentalização da construção de novos enfoques para a gestão pública do turismo no Brasil. Ainda que não seja possível afirmar que foram novos enfoques com resultados efetivamente positivos, uma vez considerando-se que, lentamente, comporiam um novo tom dado às políticas de turismo, podem ser compreendidos como elementos iniciais da construção de uma nova *policy image*, em um processo de distanciamiento daquela *policy image* consequente da Ditadura Militar.

Ainda assim, a política ainda apresentava lacunas por não se articular com outras políticas setoriais. Posto que o turismo não acontece sozinho, havia a necessidade de planejamento conjunto com questões que envolvem outras políticas setoriais relacionadas, por exemplo, aos transportes e à segurança – ainda que, nas propostas de governo de FHC houvesse menção a articulação da atividade com dezenas de outras (CARDOSO, 1994, 1998). Não obstante, é possível visualizar avanços no desenvolvimento do turismo no país, que ganhou destaque nacional e, com o PNMT, passou a ser planejado também em âmbito municipal. A próxima seção chama a atenção para as redes de relações e influências que se desdobraram do período descrito.

3.4 O ENCERRAR DE UM CICLO

Ainda que o PNMT (1995 a 2002) e a Política Nacional de Turismo (1996-1999) tenham sido descritos em subtópicos separados, sabe-se que não é possível separar suas conexões, interrelações e influências mútuas, bem como dos demais planos, programas e projetos que tomaram forma e foram executados durante a década de 1990. Os anos 1990 se caracterizaram pela construção das bases federativas para implementação de políticas públicas no Brasil. Diversas áreas, como a saúde, a educação básica, a geração de emprego e renda, entre outras, passaram por processos análogos ao turismo. A diferença é que as áreas que tiveram mais sucesso foram aquelas que dispunham de mais recurso para repasse e, assim, podiam induzir, através da transferência de recursos, mudanças mais palpáveis.

Para o turismo, a década de 1990 e a gestão de FHC foram de extrema importância para a melhoria e a ampliação da estrutura organizacional do setor. Com a reorientação da gestão e planejamento do setor, entre os anos de 1995 e 1998, cidades turísticas tiveram aumento de US\$ 7 bilhões na arrecadação de impostos diretos e indiretos (SILVEIRA; PAIXÃO; COBOS, 2006). Além disso, o número de desembarques de passageiros em aeroportos brasileiros passou de 13 para 26 milhões no período (BRASIL, 2002b), e o país saiu do 43º para o 29º lugar no *ranking* de países mais demandados do mundo (OMT, 2000).

O Brasil, no entanto, vivia um momento paradoxal. Ao mesmo tempo que os investimentos em qualificação profissional, dinamização dos produtos e destinos, infraestrutura hoteleira e *marketing* promocional do país tinham como enfoque os consumidores estrangeiros, a política econômica de valorização da moeda, que embasava o Plano Real, encarecia o país para o turista internacional. Entre 1998 e 2001, o turismo doméstico teve um aumento de 8%, passando de 38 milhões de turistas para 41,3 milhões (BRASIL, 2002c; F. M. OLIVEIRA, 2008). O turismo doméstico era, na data, responsável por 78% da receita direta total, e 87% do

total de turistas transitando pelo país (F. M. OLIVEIRA, 2008). A relativamente baixa representatividade do turismo internacional pode ser explicada pela valorização do real e o encarecimento do Brasil para visitantes estrangeiros. O real valorizado também proporcionou a diminuição dos custos com passagens áreas internacionais e com os gastos de viagens de brasileiros no exterior – o que foi revertido somente em 1999, com a desvalorização da moeda nacional, fazendo com que as viagens de brasileiros para o exterior entrassem em retração (F. M. OLIVEIRA, 2008). A partir de 1999, com o real desvalorizado, a entrada de visitantes estrangeiros no Brasil aumenta. No mesmo período, agências especializadas em turismo emissor, ou seja, no planejamento e comercialização de viagens de brasileiros ao exterior, enfrentaram dificuldades e necessitaram readaptar seus produtos, agora com maior enfoque para o turismo doméstico.

Entre 1995 e 2001, a hotelaria no Brasil tem crescimento de 35% – o que também está relacionado aos diversos incentivos e mecanismos de financiamento que o setor público destinava ao setor hoteleiro, bem como com a expansão dos investimentos de cadeias internacionais no Brasil (F. M. OLIVEIRA, 2008). Entre 1999 e 2002, o aumento de redes no país foi de 77%, destacando-se a participação de redes como *Accor* e *Best Western*, mundialmente reconhecidas, que quase dobraram no período (R. LIMA, 2003).

O mercado da aviação dá um salto no período FHC, que revisou acordos bilaterais, aumentou o número de voos internacionais, expandiu a participação de empresas estrangeiras no mercado doméstico, ampliou a malha área doméstica e entre as nações vizinhas, fez a concessão de novos voos e desregulamentou a prática de preços, o que permitiu a concessão de descontos e ampliou o acesso a esses (F. M. OLIVEIRA, 2008). O período é mencionado como o de desregulamentação do transporte aéreo, em que, seguindo as tendências de políticas setoriais no Brasil, as companhias detinham a liberdade de controlar suas variáveis econômicas e de mercado (ZIMMERMANN; OLIVEIRA, 2012).

Ao final do governo de FHC, em 2002, elaborou-se uma proposta de diretrizes para a Política Nacional do Turismo do novo milênio. O documento era composto por seis macroestratégias, a saber:

- Promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios turísticos.
- Criar um ambiente para a geração de empregos, redução das desigualdades regionais e a inclusão social dos excluídos.
- Garantir direitos e qualidade na prestação de serviços turísticos ao consumidor.
- Promover a articulação entre os atores intervenientes no desenvolvimento da atividade turística e aprimorar o pensamento estratégico do setor.
- Inserção competitiva do Brasil no mercado internacional visando aumentar as exportações e equilibrar a balança cambial.
- Promover e buscar a formatação, diferenciação e comercialização de produtos turísticos (BRASIL, 2002d, sp).

É possível observar, nas macroestratégias, orientações e terminologias alinhadas às aquelas presentes na proposta de governo de FHC em 1998, bem como ao Plantur. A expressão “inclusão social dos excluídos”, marcante na proposta de governo, novamente se fazia presente. O enfoque municipalista é nítido, bem como o econômico.

Se, para Carlos (1999, p. 67), “o turismo representa a conquista de uma importante parcela do espaço que se transforma em mercadoria [...]. E nesse sentido os lugares passam a ter existência real através da sua trocabilidade, [...] do espaço como meio voltado à realização da reprodução”, o período FHC pode ser compreendido como aquele em que, finalmente, espaços antes invisíveis passaram a ser reais. Essa não é uma estratégia exclusiva do turismo, podendo ser observada em diversas outras áreas do planejamento público brasileiro. Os planos, programas e políticas de 1990, analisados neste capítulo, traduzem também o início de um esforço de administração pública gerencial, aos moldes empresariais, instrumentalizando bases políticas para que o turismo fosse promovido, novamente, como uma salvação econômica aparentemente inocente. A *policy image* do turismo no Brasil, especificamente no intervalo entre 1995 e 2002, começa a passar por uma transição.

Se faz necessário considerar que, entre 1934, desde a primeira atenção presidencial à atividade turística, e 2002, com FHC, as políticas de turismo foram promovidas por diversos órgãos federais; o setor transitou por nove instâncias de gestão distintas. Foram eles: 1) de 1939 a 1945 (Getúlio Vargas), Divisão de Turismo e Departamento de Imprensa e Propaganda, subordinada à Presidência da República; 2) de 1945 a 1946 (Getúlio Vargas), Departamento Nacional de Informação, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; 3) de 1951 a 1958 (Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Carlos Luz, Nereu Ramos e início de Juscelino Kubitschek), Departamento Nacional de Imigração, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; 4) de 1958 a 1961 (Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, Ranieri Mazzilli e início de João Goulart), Comissão Brasileira de Turismo, subordinada à Presidência da República; 5) de 1961 a 1966 (João Goulart e Castelo Branco), Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional do Comércio do Ministério da Indústria e do Comércio; 6) de 1966 a 1990 (Castelo Branco, Artur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel, João Figueiredo e José Sarney), Ministério da Indústria e do Comércio, Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e Conselho Nacional de Turismo (CNTur); 7) de 1990 a 1992 (Fernando Collor e Itamar Franco), Secretaria de Desenvolvimento Regional e Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); 8) de 1992 a 1996 (Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, e Embratur; e 9) de 1996 a 2002

(Fernando Henrique Cardoso), Ministério de Esportes e do Turismo, e Embratur (FRATUCCI, 2008; MARANHÃO, 2017; LOPES; PANOSSO NETTO, 2021).

Ainda que os presidentes brasileiros tenham sido mencionados em cada um dos períodos descritos, sabe-se que nem todos tiveram participação ativa na formulação das políticas de turismo. Como destacado, para alguns deles a atividade se caracterizava como oportunidade – fosse de crescimento econômico, fosse de promoção internacional, fosse como *soft power*. Propôs-se, neste capítulo, analisar o turismo e as políticas de turismo durante presidência de Fernando Henrique Cardoso. No capítulo seguinte, apresenta-se um novo capítulo na história da institucionalização do turismo no Brasil: a criação do Ministério do Turismo e o papel do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

4 A *POLICY IMAGE* DO TURISMO NO BRASIL NO PERÍODO 2003-2007

Anteriormente foi descrito o histórico do papel político da atividade turística no Brasil, partindo da década de 1930 até o final da década de 1980. Depois disso, a década de 1990 foi apresentada, discorrendo acerca das políticas e dos programas para o setor turístico no país. Neste capítulo, é apresentada a análise do período 2003-2007.

A primeira parte deste capítulo apresenta e analisa o cenário político nacional na campanha presidencial de 2002. Para isso, aborda-se a comunicação política, a construção de imagens, e os aspectos discursivos que culminaram na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) como presidente do Brasil.

Na segunda parte do capítulo, examina-se o plano de governo de Lula, a posse presidencial, e as primeiras menções do candidato sobre o turismo. Apresenta-se a criação do Ministério do Turismo, no primeiro dia do mandato presidencial de Lula, em 2003, e discursos proferidos pelo presidente, no esforço de apreender como o setor turístico era apresentado no início do mandato de Lula.

Com isso, chega-se à terceira parte do capítulo. Nela, analisa-se o intervalo 2003-2007, rastreando a cadeia de eventos que levariam à construção da *policy image* do turismo no Brasil no período. Analisa-se, principalmente, documentos e discursos presidenciais, tendo como ponto de partida o lançamento do *Plano Nacional de Turismo* (PNT) 2003-2007. Foram elencados, na análise, elementos que corroboraram à construção de uma nova imagem de Brasil, amparada por uma visão empresarial da gestão pública, conforme o conceito de *New Public Management*. Esses elementos levaram à discussão do clima nacional no período analisado, da *policy image* do turismo no Brasil, e da (ou quais as) população-alvo dessa *policy image*.

A quarta e última parte do capítulo sintetiza quais questões políticas estavam representadas na construção da *policy image* do turismo no Brasil no período 2003-2007.

4.1 CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2002

FHC logrou êxito no início de seu primeiro mandato, em 1994, e os resultados do Plano Real também favoreceram sua popularidade para a reeleição em 1998. Porém, a crise cambial de 1999 e a desvalorização da moeda nacional trouxeram consequências para a vida cotidiana dos brasileiros que acarretariam insatisfação com o governo e, conseqüentemente, baixa confiança no seu candidato sucessor às eleições presidenciais de 2002, José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ainda que FHC tivesse, em sua trajetória política, conquistas econômicas reconhecidas pela população e por especialistas em temáticas políticas

e econômicas (LAMOUNIER; FIGUEIREDO, 2002), e que sua imagem pessoal, habilidade política, seu preparo e respeito internacional fossem reconhecidos nas pesquisas de satisfação popular da época, a opinião pública se dividia entre o reconhecimento do prestígio do presidente e o anseio por mudanças de um governo desgastado pelo tempo (FIGUEIREDO; COUTINHO, 2003).

Ainda sobre mudanças, a cobertura feita pela imprensa brasileira, na campanha presidencial e nas eleições de 2002, fora a maior já vista até então (FIGUEIREDO; COUTINHO, 2003; MEDITSCH, 2005; RODRIGUES; PÉREZ-NEBRA, 2007). Programas de entretenimento, programas de jornalismo, além do já habitual horário eleitoral gratuito, trouxeram uma nova era para a comunicação política nacional: se antes, a postura, a retórica, a oratória, o conhecimento, a simpatia, eram elementos que complementavam a composição da imagem do candidato; a campanha presidencial de 2002 mostrou que estes elementos talvez fossem mais importantes do que a capacidade técnica para presidir a nação. Oliveira e Fernandes (2007, p. 2) descrevem esse processo como uma “espetacularização da política”, no qual se destacam “líderes personalistas” construídos pela assimilação de mensagens, a produção e reprodução de visões de mundo, e artifícios dos meios de comunicação que acabam por se interrelacionar diretamente com o campo político.

A comunicação política se caracteriza, a partir dos anos 1990, como um campo interdisciplinar entre a comunicação e a ciência política, que considera que a política contemporânea (seja ela na disputa eleitoral ou no exercício de governo) tem relação estreita com a comunicação midiática; que as estratégias eleitorais e políticas estão intrinsecamente atreladas à imagem pública construída; que essas estratégias precisam estar amparadas em instrumentos profissionais (do *marketing*, por exemplo); e que se o público da ação política é também audiência dos meios de informação, essa audiência pode ser convertida em apoiadores e eleitores (W. S. GOMES, 2004; OLIVEIRA; FERNANDES, 2007). Considerando, pois, os apontamentos de W. S. Gomes (2004) e Oliveira e Fernandes (2007), neste trabalho optou-se por associar a expressão ‘comunicação política’ à ideia de formação discursiva foucaultiana – ou seja, a comunicação política está atrelada a uma teia de significados construída por relações de poder (FOUCAULT, 1999, 2004), o que implica também vislumbrar os meios de comunicação sob abordagem crítica. Habermas (2006) aponta que existem dois atores essenciais para o funcionamento de qualquer esfera pública-política: os jornalistas, que darão voz às notícias, relatos etc.; e os políticos, que, ao ocupar o centro do sistema político, são simultaneamente coautores do que está sendo comunicado, e destinatários das opiniões públicas. Se as instituições políticas e os meios de comunicação estão intrinsecamente ligados,

e a comunicação midiática é parte central na sociedade, a mídia é um ator político (MCNAIR, 1995; V. LIMA, 2006).

No Brasil, assim como em outros países pelo mundo, o exercício do poder político está vinculado à visibilidade, e assim não há política nacional sem mídia; e os meios de comunicação de massa têm participação em diversos processos políticos como, por exemplo, a intenção de votos, a formação de agenda etc. (V. LIMA, 2006). Também nos estudos do campo de políticas públicas, essa abordagem encontra equivalência. O estudo seminal de McCombs e Shaw (1972) na eleição presidencial dos Estados Unidos, de 1968, é um dos maiores expoentes da temática, abrindo um sem-número de possibilidades para que se pense na relação entre comunicação, mídia e política. Também se destaca o estudo de Lippmann (1992) acerca da mídia de massa e a construção de imagens e opiniões públicas, que traçou uma relação com a construção social de realidades (BERGER; LUCKMANN, [1966] 1985). Segundo Silveira,

para fazer a distinção entre os candidatos considerados bons e os ruins, os melhores e os piores, o eleitor associa instintivamente as imagens do político ideal existentes no seu quadro de referência valorativo e simbólico (o mito político) com as características percebidas especialmente pela mídia. Ele consulta os seus sentimentos e sua sensibilidade para produzir intuitivamente juízos de gosto muito subjetivos. Ele presta atenção em pequenos elementos [...] (1998, p. 254).

Ao tratar de comunicação e imagem, faz-se necessário contextualizar a imagem de Lula durante sua campanha presidencial de 2002. Utilizando o instrumental teórico de van Dijk (1998), considera-se que grande parte das ações e práticas políticas são também práticas discursivas. Para o autor, “formas de texto e de fala, nesses casos, têm *funções e implicações* políticas” (1998, p. 14, destaque no original). Com esse pressuposto, vários estudiosos analisaram a imagem de Lula em suas candidaturas presidenciais de 1989, 1994, 1998 e 2002, refletindo acerca das mudanças em seu visual (barba, cabelo, vestimenta), seu vocabulário, linguagem, frases de efeito, metáforas etc. (RUBIM, 2002; RODRIGUES; PÉREZ-NEBRA, 2007). O candidato e sua equipe eleitoral se utilizaram de estratégias do *marketing* político que o posicionaram positivamente frente a opinião pública, afastando-o da baixa legitimidade habitualmente relacionada à comunicação política tradicional (OLIVEIRA; FERNANDES, 2007; OLIVEIRA; GOMES, 2014), e aproximando-o do que van Dijk descreveria como um “agir político” (1998, p. 15) mais midiático e convincente, semelhante a uma política espetáculo bem-feita (BRUM, 1988; OLIVEIRA; FERNANDES, 2007). Importante sinalizar, nesse processo, a profissionalização do *marketing* político adotado, materializada pela contratação de um conhecido publicitário à época: Duda de Mendonça (PENTEADO, 2005; RODRIGUES; PÉREZ-NEBRA, 2007; SANTOS; ROMUALDO, 2012).

Também na construção dessa imagem, Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT) se preocuparam em dotar a campanha eleitoral de credibilidade para um grupo de eleitores que, até então, não aceitava com tanta tranquilidade os candidatos do PT: os atores vinculados ao mercado. A *Carta ao Povo Brasileiro*, publicada em 22 de junho de 2002, é o documento mais marcante na reorientação discursiva do PT e de Lula que, antes visto pela opinião pública a partir de um estereótipo de trabalhador sindicalista, passa a pavimentar uma imagem mais carismática, diplomática e conciliadora. As quatro páginas da carta descrevem as intenções do governo à esfera econômica, firmando compromissos com um projeto global de governo; políticas estruturantes; política externa; políticas sociais; governabilidade; estabilidade; respeito aos contratos e obrigações do país; segurança aos investidores; controle inflacionário; equilíbrio fiscal; e superávit primário (LULA, 2002a). A Folha de São Paulo, alguns dias depois da divulgação da *Carta ao Povo Brasileiro*, publicou um texto intitulado *Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro* (FOLHA, 2002). O candidato estava, então, falando com a esfera econômica, com o mercado financeiro, e com um público que até então não era o enfoque discursivo do candidato e do partido – e esse novo enfoque discursivo, como no exemplo da Folha, era endossado por um dos principais veículos de informação do país. Abaixo estão reproduzidos alguns trechos que podem ser compreendidos, utilizando os instrumentos analíticos sugeridos por Fairclough (2001), como parte da prática social do evento discursivo aludido.

Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo *esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas*. Quer abrir o caminho de combinar o *incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas*. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional (LULA, 2002a, p. 2, destaques nossos).

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma *ampla negociação nacional*, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um *novo contrato social*, capaz de assegurar o *crescimento com estabilidade* (LULA, 2002a, p. 3, destaques nossos).

Quero agora reafirmar esse compromisso histórico com o *combate à inflação, mas acompanhado do crescimento, da geração de empregos e da distribuição de renda*, construindo um Brasil mais solidário e fraterno, um Brasil de todos (LULA, 2002a, p. 3, destaques nossos).

A prática social se relaciona com os aspectos exteriores (circunstâncias institucionais, políticas e organizacionais) que envolvem o discurso e assim determinam a sua natureza e a forma como serão construídas as identidades, os indivíduos e as relações sociais (FAIRCLOUGH, 1995, 2001). Nos trechos reproduzidos, e especificamente nos trechos

destacados em *itálico*, fabrica-se um consenso, no sentido do termo atribuído por van Dijk (2006, 2008), acerca de pressupostos e visões de mundo que interessam a diversos grupos envolvidos – ainda que esses interesses sejam também diversos. No primeiro trecho, o enfoque à exportação caminha lado a lado do consumo nacional “de massas”, assim como o crescimento das atividades econômicas tem, como proposta de equilíbrio, o conectivo “com”, que se alia às políticas sociais. No segundo trecho, a ampla negociação nacional anuncia uma promessa de diálogo com setores diversos da sociedade, em busca de uma aliança que possibilitasse o que o candidato chamava de “um novo contrato social”. Esse contrato combinaria crescimento econômico e estabilidade à melhoria das condições de vida da população. No trecho, é possível, observar estratégias típicas de um líder sindical: negociações, conciliações e tentativas de soluções de conflitos (SILVA; BONI, 2005; PANKE, 2010). No terceiro e último trecho, tem-se o conectivo “mas”, que liga o combate à inflação a pautas do plano social.

Para além dos conceitos de “direita” e “esquerda”, que poderiam emergir na discussão acerca da construção de uma nova imagem da candidatura de Lula, a Carta traz à tona uma tentativa de modalização da linguagem da campanha. Ao indicar que “parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto” (LULA, 2002a, p. 1), o documento propõe uma “vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária” (LULA, 2002a, p. 1), formada por classes sociais diversas, bem como grupos de empresários, trabalhadores etc. A menção ao termo “vasta coalizão”, ainda remete ao conceito de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 2018), bastante conhecido nos estudos políticos da América Latina. O conceito indica que, para implementar políticas, o chefe do executivo precisa construir uma base de apoio não só dentro da estrutura Estatal, mas também fora dela. O presidencialismo de coalizão se dá de forma processual e constante durante todo o mandato presidencial, está diretamente relacionado à capacidade do presidente de articular e manter alianças multipartidárias, e também tem importante relevância nos períodos pré-eleitorais, como sinaliza o trecho da carta. Esse e os demais trechos reproduzidos acima funcionam, como indicam os estudos da comunicação política e da Análise Crítica do Discurso, como apelos de persuasão e convencimento (NEWMAN; PERLOFF, 2004), atrelados à psicologia social (KINDER, 1998), com escolhas linguísticas e de vocabulário (FAIRCLOUGH, 2001), que convergem em um *marketing* político bem-feito (OLIVEIRA; FERNANDES, 2007), aqui entendido como essencial à vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002.

4.2 PLANO DE GOVERNO, POSSE PRESIDENCIAL E PRIMEIRAS MENÇÕES AO TURISMO

Em coluna publicada dia 14 de janeiro de 2002, o jornalista e então deputado federal Fernando Gabeira assina um texto intitulado *O turismo na agenda presidencial brasileira*. Ele aponta a potencialidade de Búzios, no Rio de Janeiro, para o turismo, apresentando dados acerca do aumento do número de visitantes na cidade e dos elementos naturais, culturais e históricos que atraem atenções para a península. Relata, também, o descaso histórico dos órgãos públicos pela temática. O texto gira em torno de uma visita de Lula, de dez dias, à cidade, que culminou no “primeiro debate tentando colocar a questão de uma política nacional de turismo na agenda dos presidentiáveis” (GABEIRA, 2002, sp). O texto traz, como justificativas para atenção ao tema, argumentos já conhecidos pelo setor: “o potencial para abertura de milhares de postos de trabalho e a atração de divisas para o país” (GABEIRA, 2002, sp). Finalmente, ao apontar as diversas interfaces (ambiental, cultural, relações exteriores etc.) passíveis de abordagem quando na temática turística, Gabeira afirma que “só um presidente poderia colocar todos esses setores em sintonia e arrancar deles uma ação coordenada” (GABEIRA, 2002, sp).

Esse trecho da coluna de Gabeira faz lembrar que, na construção de *policy image*, têm papel preponderante os atores colocados no centro das atenções dos debates e promoções públicas. A literatura, nacional e internacional, sobre *policy image*, aponta que os representantes eleitos (presidentes, governadores, prefeitos etc.) não só têm participação fundamental na formação de agendas de políticas públicas, como também compõem parte essencial do processo de convencimento acerca da importância da escolha das temáticas, dos problemas e das soluções de políticas públicas (RUTLEDGE, 2016; KINGDON, [1984] 2003; NEUSTADT, 1990; CAPELLA, 2007, 2018). O colunista argumenta no mesmo sentido, ao ressaltar a importância do presidente para desenvolver uma ação coordenada de fomento ao turismo. Nesta análise, é essencial considerar que presidentes têm, dentro dos entranças institucionais-políticos, o poder de persuadir e o poder de barganhar (RUTLEDGE, 2016), e assim de orientar o tom da agenda de governo durante seus mandatos.

Sobre o tom da agenda, no plano de governo de 2002, o foco recaía sobre o crescimento econômico e a superação das desigualdades, o que seria realizado por meio de ações agrupadas em quatro tópicos principais: crescimento, emprego e inclusão social; desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade; inclusão social; e infraestrutura e desenvolvimento sustentável (LULA, 2002b). Os quatro tópicos giravam em torno da necessidade de elaborar um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, com enfoque nos aspectos sociais, que

seriam o grande diferencial econômico de um país que tinha “vocação” para o crescimento. Também se considera marcante o trecho que indica a importância de “valorizar os empreendimentos fundados na mão-de-obra familiar ou solidária e organizados sob a forma de pequenas e m dias empresas ou cooperativas” (LULA, 2002b, p. 25), porque o enfoque ao empreendedorismo entraria na agenda presidencial nos anos seguintes. Quanto ao turismo, este aparece somente em um trecho, nas páginas iniciais do documento, no t pico voltado ao crescimento, emprego e inclusão social, no subitem denominado *Política externa para integra o regional e negocia o global*. Afirma-se que

Nos serviços, o Brasil tem potencial e nosso governo vai impulsionar o turismo como uma indústria avançada. Com a diversidade da costa brasileira e dos ecossistemas do interior do País,   mais do que justificável estimular e atrair investimentos de peso para o turismo receptivo, explorando as voca es regionais. Esse turismo estará voltado tanto para a atra o, crescente, do visitante estrangeiro quanto para o estímulo às viagens da família trabalhadora brasileira, que tem poucos recursos e quase nenhum financiamento para conhecer seu próprio País. Vamos também dedicar toda a aten o para o turismo de negócios nos principais centros urbanos, especialmente por sua liga o com setores de ponta como a agropecuária empresarial e as indústrias da moda, de calçados, de móveis, de informática e outras, que se reúnem periodicamente em grandes feiras de negócios. Essa indústria, assim desenvolvida, terá impacto em quase todos os ramos de atividade, como por exemplo hotelaria, avia o comercial e transportes rodoviários, constituindo-se em poderoso fator gerador de emprego e renda (LULA, 2002b, p. 9-10).

  primeira vista, parece curioso que o turismo faça parte de um trecho dedicado   política externa. No entanto, durante os dois mandatos de Lula, as a es para o setor turístico estariam diretamente alinhadas com as a es desenvolvidas pelo Ministério das Rela es Exteriores.

Também   notória a pouca aten o dada   atividade turística, em contraste aos planos de governo de FHC em 1994 e 1998. Enquanto FHC vinculava o setor turístico principalmente   gera o de empregos, e   consequente melhoria na infraestrutura básica dos destinos que investissem na atra o de turistas, dedicando se es inteiras   descri o de medidas para a expansão da atividade; em 2002, o plano de Lula timidamente descreve, em um único parágrafo, suas propostas de a o. Em análise da propaganda eleitoral televisiva de Serra e Lula na campanha presidencial de 2002, P. S. Silva (2004) identificou que, durante o horário gratuito de propaganda eleitoral e os anúncios e inser es durante a programa o televisiva normal, na agenda de Serra o turismo ocupava sexto lugar na lista de temáticas atreladas   economia. Enquanto isso, na agenda de Lula, o turismo sequer estava presente nas dez primeiras temáticas mais mencionadas.

Ainda assim, em novembro de 2002, já eleito, Lula iniciava discussões e negocia es em prol da separa o do então Ministério do Esporte e do Turismo. Em dezembro, a separa o

é anunciada, e o nome do deputado mineiro Walfrido dos Mares Guia é confirmado para o novo Ministério do Turismo. A escolha de Mares Guia, assim como a escolha de José Alencar como vice-presidente na candidatura de 2002, pode ser considerada estratégica. Assim como José Alencar, Mares Guia era empresário.

Em 1º de janeiro de 2003, dia da posse presidencial de Lula, a Medida Provisória n. 103, criava o Ministério do Turismo (MTur). É consenso entre os estudiosos da área que esse é o ponto mais marcante na história da institucionalização do turismo que, como já descrito, havia circulado por diversas instâncias federais e pela primeira vez disporia de estrutura, pessoal e orçamento próprios. Em maio, a MP é convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da presidência e dos ministérios. A Lei também estabelecia que seriam de competência do Ministério do Turismo:

- a) política nacional de desenvolvimento do turismo;
- b) promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;
- c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo;
- e) gestão do Fundo Geral de Turismo;
- f) desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2003a).

Para Rocha e Almeida (2008), Kanitz, Trigueiro e Araújo (2010), Sancho e Irving (2010) e Lemos (2013), a criação do MTur permitiria que as estratégias que vinham sendo colocadas em prática nos últimos anos pudessem ter foco ampliado. Se antes, transitando entre diversas pastas, a continuidade das ações setoriais para o turismo era prejudicada, a criação do MTur sinalizava uma possibilidade de integração da atividade com a agenda de governo: além de possibilitar maior diálogo entre os segmentos envolvidos na atividade, também pavimentaria a articulação interministerial, e permitiria ter maior capacidade para desenvolver planejamentos e ações inseridas ao processo de descentralização política no país. Essa articulação e diálogo, inclusive, eram motivos de destaque nas falas públicas do presidente. Em março de 2003, ao discursar na 65ª Expogrande, em Campo Grande (MS), Lula afirmou que

[...] pela primeira vez na História do Brasil, em abril deste ano, nós vamos lançar o primeiro programa⁶ de turismo já lançado no Brasil. O primeiro. E se nós vamos lançar o primeiro programa de turismo no Brasil, nós temos que ter em conta o que representará o Pantanal para atração turística, não apenas com os brasileiros, mas também com os estrangeiros. Por isso a ferrovia [que atravessa o Pantanal] vai ser discutida com carinho. *Vamos discutir com os companheiros do meio ambiente*, com a nossa ministra Marina Silva (BRASIL, 2003b, p. 4, destaque nosso).

⁶ Ainda que no discurso o termo “programa” seja utilizado, em abril de 2003 foi lançado um Plano Nacional de Turismo. Nos estudos de políticas públicas e planejamento os conceitos de plano, programa e projeto diferem entre si. Isso não invalida, no entanto, a construção discursiva da fala do presidente.

Autorizei, também, Governador, que seja feito o melhor plano possível para o desenvolvimento do turismo nesta região e, certamente, *os empresários do turismo do Estado do Mato Grosso do Sul e o governador serão convidados para o lançamento do nosso programa de turismo [...]* (BRASIL, 2003b, p. 4, destaque nosso).

Ainda que o presidente afirmasse que esse seria o primeiro programa [plano] de turismo lançado no Brasil, é sabido que na década de 1990 foi lançado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). O que chama a atenção, no entanto, é, primeiro, a menção ao Ministério do Meio Ambiente como elemento-chave para discussão da expansão ferroviária no Mato Grosso do Sul; e, em um segundo momento, a clara atenção aos empresários do estado – que, inclusive, são colocados na frase do presidente antes do governador. A Expogrande, evento do qual participava o presidente, é uma feira agropecuária tradicional de Campo Grande. No acontecimento, como de praxe em feiras agropecuárias, os negócios do mundo rural têm enfoque, e os empresários que, em teoria, estariam presentes na ocasião seriam aqueles vinculados a maquinários e insumos do ramo agropecuário. Importante observar, no entanto, que essa relação – entre a agropecuária e o turismo – não foi exclusiva da fala do presidente no evento. Em seu plano de governo, durante a campanha presidencial de 2002, também afirmava que “vamos também dedicar toda a atenção para o turismo de negócios nos principais centros urbanos, especialmente por sua ligação com setores de ponta como a agropecuária empresarial [...] e outras, que se reúnem periodicamente em grandes feiras de negócios” (LULA, 2002b, p. 9-10). Além disso, algum tempo depois, em junho de 2003, durante discurso na Feira Nacional do Doce (Fenadoce), em Pelotas (RS), o presidente brincou com o fato de, em apenas cinco meses, ter visitado sete feiras de agronegócio (BRASIL, 2003c). A repetição de determinadas relações, assim, indica alguns caminhos possíveis de atenção na análise que se seguirá.

Em 29 de abril de 2003, acontece o lançamento do Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Estavam presentes na cerimônia, realizada no Palácio do Planalto, os governadores dos estados de Alagoas, Brasília, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Santa Catarina, e a esposa do governador do Paraná. Além destes, estavam também presentes ministros, empresários e, curiosamente, o embaixador da Espanha. A Espanha é mencionada no discurso do presidente, que faz referência às belezas históricas do país e do continente europeu, e ao exemplo do desenvolvimento do turismo no país e no continente. Lula também relata que a importância para a atividade turística foi percebida, por ele, em uma conversa durante suas viagens pelo país – e que isso teria sido primordial para a criação do Ministério do Turismo. Nas palavras do presidente, “que tal darmos uma chance aos *empresários do turismo*, ao Brasil, ao povo brasileiro [...]?” (BRASIL, 2003d, p. 3, destaque nosso). É válido observar,

considerando a trajetória do Partido dos Trabalhadores e a trajetória política de Lula, e considerando também a reorientação discursiva durante a campanha eleitoral de 2002, o empresariado sendo constantemente lembrado nas falas públicas do presidente – que são discursos, aqui compreendidos como um conjunto de práticas interativas (o texto, a prática discursiva e a prática social, que envolvem aspectos históricos, sociais, culturais, motivações, questões de poder e intenções específicas) (FAIRCLOUGH, 2001; FOUCAULT, 2004; VAN DIJK, 2008), mas também são discursos políticos, com formas de argumentação e com relações de poder (VAN DIJK, 1998).

Para Fairclough e Fairclough (2012, p. 18), “compreender que a natureza argumentativa dos textos políticos é, também, uma chave para a avaliação das estratégias políticas, é parte decisiva no processo de análise discursiva política”, o que traz à tona a necessidade de se pensar nos questionamentos, temáticas e áreas de estudos de forma contextualizada e interrelacional. Ao destacar a reorientação discursiva de Lula, iniciada na campanha eleitoral, e os termos e atores inseridos nas falas do presidente, não se faz uma análise que considera o discurso apenas como objeto “verbal” autônomo, mas vinculado às estruturas de poder político que age na reprodução e consolidação desse poder (VAN DIJK, 2008), estabelecendo relações de distinção e oposição a inimigos ou competidores.

O discurso político, nesse sentido, pode também ser foco de lutas para se fazer valer determinadas construções sociais, determinados contextos e, assim, determinadas imagens. Esses discursos, além de incluir “atores políticos oficiais e não-oficiais, eventos, encontros, cenários, ações e discursos” (VAN DIJK, 1998, p. 15), também devem levar em conta “processos políticos, sistemas políticos, ideologias políticas e grupos políticos” (VAN DIJK, 1998, p. 15), pois “a política não envolve somente atores, eventos, relações, práticas e conhecimentos unicamente políticos, mas também sociais, econômicos e culturais” (VAN DIJK, 1998, p. 16). Considerando esse emaranhado de relações, outro trecho do discurso de lançamento do PNT chama a atenção:

Eu conheço as pessoas que trabalham com o ministro Walfrido, e posso dizer para vocês, sem nenhum demérito a qualquer pessoa que já cuidou do turismo no Brasil: eu duvido que em algum momento da nossa história alguém tenha montado a equipe que o nosso companheiro Walfrido montou.

É como se fosse um time de futebol, com cinco atacantes, todos do nível do Pelé, do Ronaldinho ou do Garrincha. Cada um entende mais do que o outro. E é por isso que estou convencido: a vontade do Governo, a disposição do Ministério, a necessidade do Brasil e a vontade de vocês vai fazer o turismo ser a “bola da vez”, vai fazer o turismo suprir parte das nossas necessidades (BRASIL, 2003d, p. 5).

Nele, Lula discorre sobre a equipe do Ministério do Turismo. Chama a atenção a construção metafórica acerca de um time de futebol. O futebol é, sem dúvidas, o esporte mais

popular no Brasil. Ao traçar uma analogia entre a equipe ministerial e um time de futebol, também traça uma analogia entre o ato de governar e o treinamento futebolístico. De acordo com o instrumental teórico de Fairclough (2001), as metáforas de um texto podem ser importantes para a análise das formas de agir e pensar de um determinado sistema de conhecimento e crenças; e dos fatores culturais, sociais, ideológicos etc., que farão com que determinada metáfora seja escolhida e não outra. Na análise do trecho do discurso de Lula, a metáfora do futebol pode ser compreendida como uma tentativa de simplificar o agir governamental e traduzir os processos governamentais à linguagem popular brasileira – uma vez que não foi exclusiva ao turismo, sendo reproduzida também em outras falas do presidente. Além disso, o turismo é posicionado como “a bola da vez”, maneira coloquial de dizer que determinado assunto está em evidência no momento.

Em outro trecho de sua fala, o presidente afirma que “a partir de agora, a promoção internacional não será mais exclusividade dos recursos da Embratur ou do Ministério do Turismo. *Um comitê interministerial já está funcionando no âmbito do Governo* para discutir, rever e implantar uma nova imagem do Brasil e de seus produtos no exterior” (BRASIL, 2003d, p. 9, destaque nosso). É possível inferir, no trecho que destacado, que a presidência comprometer-se-ia com um papel mais ativo no planejamento da promoção do turismo. Além disso, novamente o presidente dá destaque à articulação interministerial. Lula encerra seu discurso afirmando que “este não é apenas o Plano do Governo para o Turismo, mas é o Plano do Brasil para o Turismo” (BRASIL, 2003d, p. 9). Os próximos subcapítulos analisam o período de 2003-2007, partindo do lançamento do Plano Nacional de Turismo 2003-2007.

4.3 PERÍODO 2003-2007

Os planos nacionais de turismo funcionaram como o início de uma cadeia de acontecimentos após a criação do Ministério do Turismo, que, nesta pesquisa, representa parte importante da construção do fenômeno analisado. Os documentos que foram estudados expressam essa cadeia de eventos, e o esforço analítico se deu no sentido de relacionar os textos, os contextos, os atores e os dados apresentados nesses documentos para dar forma à *policy image* do turismo no período – considerando que os documentos, compreendidos como as bases dos eventos discursivos analisados, não podem ser estudados a partir de uma análise isolada e individual (VAN DIJK, 2008). Atentou-se, fundamentando-se na linguagem, também a outros aspectos relevantes da ação, como: “a situação temporal ou espacial, circunstâncias especiais, os participantes e seus papéis comunicativos e sociais, [...] e assim por diante” (VAN DIJK, 2008, p. 12). Considerou-se que um evento discursivo nada mais é do que o conjunto de relações

e significados que o detentor da fala deseja passar ao receptor da mensagem – um evento discursivo, assim, é parte de um discurso mais amplo, e funciona como instrumento de sustentação ou enfraquecimento desse discurso (VAN DIJK, 2008).

Se todo discurso é tributário de um contexto, é necessário compreender esse contexto para analisar os discursos que dele emergem. Em outras palavras, os contextos histórico, social, cultural e econômico determinam quais assuntos são merecedores de destaque e, conseqüentemente, quais não são (VAN DIJK, 2008). A construção do discurso se dá em várias dimensões sociais, constituindo objetos de conhecimento, sujeitos, relações sociais e estruturas conceituais (FOUCAULT, [1971] 1996). Um discurso promissor à atividade turística, e mais, um discurso político promissor à atividade turística, necessita encontrar espaço disponível em uma diversidade de outros discursos e interesses buscando atenção. Isso porque a capacidade de agenda governamental [*policy agenda setting*] é limitada, seja porque os recursos (humanos, financeiros, materiais) são limitados, seja porque o tempo é limitado (SUBIRATS, 1989; F. BRASIL; CAPELLA, 2015; ZAHARIADIS; 2016). Alguns temas são mais merecedores de atenção do que outros, em determinados contextos, espaços e situações. Como esses temas serão compreendidos, discutidos, orientados e aplicados dependerá da *policy image*, e essa *policy image* dependerá de um processo de interação de crenças e valores acerca de uma temática composta por ideias, argumentos, arranjos e capacidades de comunicação (BAUMGARTNER; JONES, 1991; CAIRNEY, 2012).

O primeiro Plano Nacional de Turismo (PNT), correspondente ao intervalo entre 2003 e 2007, lançado em 29 de abril de 2003, é um documento de 48 páginas, intitulado *Plano Nacional do Turismo 2003-2007: Diretrizes, Metas e Programas*, e encontra-se disponível para acesso público na página oficial do Ministério do Turismo. Está dividido em oito capítulos, apresentando as mensagens do presidente da República e do ministro do Turismo (capítulos 1 e 2); a estruturação do setor turístico e do plano (capítulos 3 e 4); os objetivos e metas para o turismo no período e os macroprogramas do plano (capítulos 5 e 6); e listas de entidades e documentos que fizeram parte da elaboração do plano (capítulos 7 e 8).

A mensagem do presidente da República, um texto de seis páginas no início do documento, aponta, sinteticamente, a capacidade geradora de empregos e de distribuição de renda do turismo, e características nacionais positivas ao turismo (natureza, cultura, culinária, hospitalidade do povo etc.) (BRASIL, 2003e). Três temáticas principais chamam a atenção nesse texto: o passado do setor turístico, a previsão de investimentos futuros, e o enfoque ao povo brasileiro e à brasilidade.

Em dois momentos, o passado do setor turístico é mencionado de forma indireta e subjetiva:

Dispomos de todas as condições para cativar nossos visitantes – praias, florestas, montanhas, rios, festivais, culinária diferenciada, parques nacionais, cidades históricas e a tradicional hospitalidade brasileira, assim como, os equipamentos, as empresas, e *a qualidade dos serviços já encontrados em muitas regiões do país* (BRASIL, 2003d, p. 3, destaque nosso).

O turismo, pela natureza de suas atividades e *pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos* é o segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios colocados. Especialmente se for levada em conta a capacidade que o Turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando-as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do Turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo (BRASIL, 2003e, p. 4, destaque nosso).

Se os anos 1990 foram importantes na instrumentalização de um aparato estrutural para a gestão do turismo no Brasil, os trechos destacados, na mensagem inicial do PNT 2003-2007, servem como afirmações disso. O texto também funciona como uma justificativa para a institucionalização do MTur: se serviços já são encontrados e os últimos dez anos demonstraram crescimento, há um pontapé já dado, e o setor merece atenção. Em sintonia com essa necessidade de atenção, fala-se também de uma previsão de investimentos.

A geração de novos empregos no Brasil transitará via a promoção de investimentos no setor turístico. Ciente destas necessidades o Governo Federal vem cumprindo o seu papel de buscar maior transversalidade entre o Ministério do Turismo e outros órgãos a fim de proporcionar as ferramentas necessárias para cumprir suas metas. Entendendo a importância do turismo como atividade estratégica de autossustentabilidade, com efeitos sociais evidentes os *ministérios do Turismo, Trabalho e Emprego e da Integração Nacional em parceria com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal estão colaborando com recursos no montante de R\$ 1,4 bilhão para serem investidos no setor turístico nos próximos doze meses. Estas novas linhas de financiamento objetivam uma maior democratização do crédito no Brasil, induzindo e incentivando investimentos de pequeno e microempreendedores e ajudando a desonerar o lazer do trabalhador* (BRASIL, 2003e, p. 5, destaques nossos).

Dois trechos merecem atenção nesse excerto. No primeiro, ao afirmar que “a geração de novos empregos no Brasil transitará via a promoção de investimentos no setor turístico”, a mensagem do presidente destaca a atividade como essencial para o cumprimento das promessas de governo realizadas durante a campanha presidencial de 2002 (LULA, 2002b). Além disso, posiciona o turismo como prioritário na agenda governamental, o que é corroborado na mensagem do ministro do Turismo, que afirma que “ao colocar o Plano Nacional em execução, permitimo-nos reorientar esforços e eliminar obstáculos de tal forma que se realize o nosso compromisso de fazer do turismo uma prioridade nacional” (BRASIL, 2003e, p. 7-8).

O segundo trecho que merece atenção é o que destaca a união de três ministérios (Turismo, Trabalho e Emprego, e Integração Nacional) e dois bancos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) numa parceria de investimentos para o turismo, “uma maior democratização do crédito no Brasil”. A ideia defendida, nesse trecho, não é fruto do governo atual. Na década de 1990, ainda que houvesse pouca articulação entre os programas sendo colocados em ação e os demais setores e órgãos, o Fundo Geral do Turismo (Fungetur), criado na década de 1970, passa por um período de ascensão (seguido novamente de queda); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se destaca como principal financiador da atividade; o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal estabelecem linhas de crédito especial para fomento da atividade; e outros convênios entre União, estados e municípios vão sendo firmados para o investimento na infraestrutura turística (TRENTIN, 2014). Foi na década de 1990, então, que se iniciou o processo de diversificação das linhas de crédito e atividades passíveis de financiamento para o turismo, ainda que o trecho destacado, no PNT 2003-2007, afirme que seria naquele atual contexto que o crédito para o turismo no Brasil seria democratizado.

O enfoque no povo brasileiro e na brasilidade, terceira temática a ser destacada na mensagem presidencial, apresenta três trechos merecedores de atenção:

Receber bem é o traço marcante do nosso povo. A mistura de nossas raças gerou uma gente alegre, solidária, onde todos se encontram nas diferenças, num ambiente de convivência pacífica. *Somos um país de todos* (BRASIL, 2003e, p. 3, destaques nossos).

Por outro lado, o crescimento de nossa economia aliado a posição estratégica do país no continente americano torna-nos um ponto nodal de atração de eventos técnicos, comerciais ou associativos que articulados com as ofertas de lazer caracterizam o Brasil Ministério do Turismo como um país especial em oferecer múltiplas possibilidades de viagens. Os eventos são conquistas onde o dever é de todos. Nesse sentido *conclamo os brasileiros* a adotarem o lema “Nosso Próximo Evento é no Brasil (BRASIL, 2003e, p. 3-4, destaque nosso).

A perseverança na busca da *unidade na nossa diversidade* será constante (BRASIL, 2003e, p. 6, destaque nosso).

O povo brasileiro sempre esteve presente nas falas de Lula – fosse durante a campanha presidencial, fosse depois de eleito. Ao referir-se ao povo brasileiro, características genéricas e generalizantes são mobilizadas na construção de uma estrutura social mais ou menos real, mais ou menos retrativa do que popularmente se identifica e se representa como Brasil.

Para Fairclough (2001), pode-se estabelecer três aspectos dos efeitos construtivos do discurso. São eles: 1) a construção de “identidades sociais”; 2) a construção de relações sociais entre as pessoas; e 3) a construção de sistemas de conhecimento e crença. O primeiro aspecto,

a construção de “identidades sociais”, é relacionado pelo autor à função identitária da linguagem, uma vez que as identidades sociais são estabelecidas a partir do discurso. O segundo aspecto, a construção de relações sociais entre as pessoas, se liga à função relacional da linguagem, ou seja, como as relações sociais entre os participantes dos discursos são representadas e negociadas. Finalmente, o terceiro, a construção de sistemas de conhecimento e crença, estabelece relação com a linguagem pelo modo como os textos e as falas significam o mundo, seus processos, entidades e relações (FAIRCLOUGH, 2001). Nos trechos destacados, Lula reafirma a identidade social nacional, articula relações e negocia acordos sociais entre os brasileiros, e significa um novo mundo possível. Tal construção discursiva encontra equivalência com o que L. A. Oliveira (2004, 2017), com base em Figueiredo, Aldé, Dias e Jorge (1997) e Ricker (1996), denominou “estratégias retóricas do mundo da política”. Os autores apontam que a retórica política é de natureza ficcional: “primeiro, porque o bom mundo futuro possível ainda não se realizou, e não há nada na lógica, a partir da qual é deduzido, que garanta a sua realização; segundo, porque o mundo atual possível, seja o bom ou o ruim, é um construto inferido do mundo atual real” (FIGUEIREDO; ALDÉ; DIAS; JORGE, 1997, p. 186). O discurso do presidente fomenta crenças acerca de características que fazem parte de uma imagem representativa dos brasileiros, estabelecendo ligações entre essas características e as potencialidades para o desenvolvimento do turismo, além de propor que eventos e expansão do turismo serão conquistas desse povo.

Na continuidade do documento, o PNT 2003-2007 apresenta diretrizes, metas e programas para o desenvolvimento do setor turístico brasileiro. O Plano estava fundamentado em um diagnóstico acerca das limitações do setor, que considerava “avanços obtidos nos últimos anos” (BRASIL, 2003e, p. 17), mas questionava a falta de articulação entre setores governamentais e privados e o conseqüente desencontro das ações políticas para o setor turístico. De acordo com o documento, os principais problemas seriam: a) ausência de um processo de avaliação de resultados de políticas e planos do setor; b) insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo no país; c) qualificação profissional deficiente, falta de atenção à cadeia produtiva, às regulamentações e à oferta de crédito para o setor, o que acarretaria baixa qualidade na oferta de produtos e serviços turísticos; d) deficiência da infraestrutura básica das destinações (como saneamento, água, energia e transportes); e, finalmente, e) a promoção e comercialização turística brasileira atrelada não somente à falta de recursos e estratégias, mas também a baixa qualidade e pouca diversidade dos produtos turísticos ofertados (BRASIL, 2003e). Além disso, o PNT 2003-2007 apresentava sete macroprogramas: gestão e relações institucionais; fomento; infraestrutura; estruturação e

diversificação da oferta turística; qualidade do produto turístico; promoção e apoio à comercialização; e informações turísticas. Dos macroprogramas, desdobram-se programas, com respectivas descrições e objetivos. Assim como nos principais problemas apontados pelo documento, os próximos anos trariam desdobramentos desses macroprogramas.

Alguns autores da área de turismo questionaram a pressa do governo em elaborar uma proposta de trabalho, o PNT 2003-2007, para o setor turístico, que apresentava um diagnóstico superficial e generalizante do país (CRUZ; SAN SOLO, 2003; NOIA; JUNIOR VIEIRA; KUSHANO, 2007; CANDIOTTO; BONETTI, 2015). Também era possível observar certo clima de desconfiança acerca da eficácia de um novo planejamento, talvez consequência dos resultados do PNMT de 1994, da aparente inabilidade do Ministério em planejar políticas de longo e médio prazo, e da influência exagerada de grandes empresas do setor que participaram da construção do plano (SILVA JUNIOR, 2006). Cabe ressaltar que todas as ações descritas no PNT 2003-2007 constavam no Plano Plurianual de Governo 2004-2007 (PPA) (BRASIL, 2004a), o que demonstra não só a articulação entre os ministérios (Ministério do Turismo e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), mas também a intenção de destinação de recursos para o setor turístico.

Em termos práticos, o principal destaque de implementação política no período foi o lançamento, em abril de 2004, do Programa Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT). Tendo como embasamento as orientações do PNT 2003-2007, e recomendações da Organização Mundial do Turismo (OMT), o PRT dava enfoque ao desenvolvimento regional, com maior protagonismo das unidades da Federação – a promessa de trabalho era a convergência e interação das ações do MTur com as ações e demandas dos estados, regiões e municípios. O PRT se apresentava como uma transição do PNMT de 1994 e, mais ainda, como “um movimento nacional capaz de mobilizar agentes e produzir resultados, que possibilitaram avanços para a abrangência territorial como estratégias para o fomento das atividades do turismo no país” (BRASIL, 2013a, p. 17).

O PRT dialogava diretamente com a última meta do PNT 2003-2007, a saber, “ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada estado da federação e distrito federal” (BRASIL, 2003e, p. 17). O PRT atendia aos objetivos descritos nos macroprogramas de infraestrutura, e estruturação e diversificação da oferta turística. Se uma das críticas ao PNMT, lançado em 1994, se dava pelo seu caráter exclusivamente municipal, o PRT apresentava o conceito de região como espaço geográfico com características similares, potencialidades complementares, e possibilidade de trabalho e desenvolvimento integrado (BRASIL, 2004b; TRENTIN; FRATUCCI, 2011). O objetivo

principal do PRT seria estimular a criação de novas destinações turísticas, mais integradas e estruturadas, de forma diversificada e abrangente, afastando-se do que tradicionalmente se vislumbrava como turismo no Brasil (principalmente sol e praia). No primeiro mapeamento do PRT, realizado em 2004, foram identificadas 219 regiões turísticas, que envolviam 3.203 municípios turísticos brasileiros. Em 2006, foram demarcadas 149 regiões turísticas, integradas por 1.207 municípios e 396 roteiros. Destes, 116 regiões, 474 municípios e 87 roteiros seriam considerados “prioritários”, o que os caracterizava como necessários de qualificação para atenção ao público internacional (BRASIL, 2004b, 2007a).

Durante esse processo, duas consultorias profissionais foram contratadas. A primeira, Mercês Parente, que se apresentava como especialista em mercado, para a elaboração das Diretrizes Políticas do PRT. A segunda, Moraes & D’Alessandro Consultoria, empresa que se apresentava como prestadora de consultoria em gestão empresarial, para a elaboração das diretrizes operacionais do PRT (BRASIL, 2007b). Assim, o enfoque das consultorias contratadas, se dava aos aspectos mercadológicos e de gestão empresarial. Construiu-se, dessa forma, um conjunto de documentos e diretrizes com o objetivo de planejar e orientar a gestão pública, embasado em premissas empresariais – que levariam a um processo de modernização, desenvolvimento e progresso do setor turístico brasileiro intrinsecamente relacionado às práticas e características empresariais.

4.3.1 Elementos da construção de uma nova imagem de Brasil

Em setembro de 2003, na abertura da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o então ministro da Cultura, Gilberto Gil, tocou *Toda menina baiana*, contando com a participação do secretário geral da organização, Kofi Annan, tocando atabaque. A cobertura midiática sobre o episódio, nacional e internacional, foi massiva. O acontecimento, que pode ser passível de reflexão sob a ótica da afirmação de Couldry e Hepp (2013, 2017) de que os governos vêm se tornando cada vez mais “mediatizados”; sob o conceito de espetacularização da política de W. S. Gomes (1995, 2004); e sob o conceito de democracia de público/plateia de Manin (1997), também dá pistas para a análise da construção de uma nova imagem do Brasil.

Se durante várias décadas houve um “equilíbrio” (no sentido de estabilidade) quanto à promoção da imagem do país como “paraíso das mulatas e do carnaval”, do lugar do lazer paradisíaco – imagem essa veiculada em inúmeros panfletos da Embratur (BIGNAMI, 2005; ALFONSO, 2006; KAJIHARA, 2010; MULLER; HALLAL; RAMOS; GARCIA, 2011; FINO; QUEIROZ, 2017; LEITE, 2017; ALVES; NASCIMENTO; FREITAS, 2018) e, durante

a ditadura militar, como chamariz para o turismo no país como *soft power* (SANTOS FILHO, 2004, 2008b, 2008c; ALVES; NASCIMENTO; FREITAS, 2018) – os anos 2000 caracterizariam uma “pontuação” nesse equilíbrio, trazendo à tona uma nova imagem sobre o que seria o Brasil (CENSON; BARCELOS, 2021), mais atrelada à cultura nacional, ainda que por meio do que, utilizando-se do conceito de Kellner (2003), pode ser considerado uma cultura-espetáculo – transformando o cotidiano nacional em um espetáculo midiático que, dentre outras consequências, também compõe o imaginário social teatral sobre uma destinação turística. Essa ideia está relacionada à Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner, Jones e True (2007), que tem como foco a análise de períodos de estabilidade e mudança dos processos e decisões políticas frente às trajetórias e caminhos antes em curso, e dá ênfase ao papel desempenhado pela mídia na construção de percepções capazes de mudar o rumo de determinado setor de política pública. A cobertura do episódio da ONU, nesse sentido, pode ser compreendida como a midiaticização de uma imagem de um outro Brasil.

A cultura brasileira, representada na ocasião pela música, motiva o que Gienow-Hech (2009) descreve como o início ou a continuação de um diálogo, uma troca de informações culturais, um sinal de cooperação e uma tentativa de ‘atingir’ as pessoas. Ainda que a autora descreva esse processo de uso da cultura como uma ferramenta de diplomacia, nesta pesquisa considera-se que a ampliação da análise, levando em conta o contexto sociopolítico do país, permite afirmar que a música brasileira, apresentada no evento, compõe um dos elementos que pavimentariam a imagem do Brasil ou a *nation brand* do Brasil por, pelo menos, uma década.

O conceito de *nation brand* (marca nacional), cunhado por Anholt em 1996, discute o comportamento da reputação dos países (e conseqüentemente, das regiões, cidades etc.) como muito próximo do comportamento das marcas de produtos e empresas privadas (ANHOLT, 1998, 2013). Para o autor, e também para muitos de seus comentaristas, a importância da atenção à marca nacional, à marca de um país, se relaciona com aspectos políticos, econômicos, culturais e, conseqüentemente, com agendas de governo (RISEN, 2005; KANEVA, 2011; ANHOLT, 2008, 2013). O autor afirma que a marca nacional deve ser pensada como “*um componente da política nacional, nunca somente como uma ‘campanha’, à parte do planejamento nacional, da governabilidade e do desenvolvimento econômico*” (ANHOLT, 2008, p. 23, destaque no original). O conceito de “marca”, que pode ser estendido aos países como Anholt o fez, também é complementado pelos estudos de propaganda (LASSWELL, 1927, 1936, 1948), comunicação pública (ZÉMOR, 1999), relações públicas (BERNAYS, 1923, 1955) e opinião pública (LIPPMANN, 1922). Considerando o conceito de Anholt (1998, 2008, 2013), pode-se pensar que estratégias discursivas complementaríamos o arcabouço de

instrumentos políticos que teriam o objetivo de construir, reconstituir, forjar, alterar, ou manter a imagem de um determinado país ou nação por meio de estratégias de *marketing* e de gestão de marca – sob um prisma quase-empresarial. O discurso presente no PNT 2003-2007 e nas falas do presidente podem ser enquadrados nessa perspectiva.

No discurso de lançamento do PNT, em 2003, Lula havia afirmado que “o mundo tem informação deformada sobre o Brasil”, com enfoque em “criança de rua, de violência, sobre o Brasil de favelas, de futebol” (BRASIL, 2003d, p. 4). Na ocasião, estava presente o embaixador da Espanha. Nem a fala do presidente, nem a presença do embaixador foram despropositais. Em 2004, centenário do nascimento de Ary Barroso, compositor da icônica canção Aquarela do Brasil, deu-se início ao primeiro plano de *marketing* turístico internacional do Brasil, nomeado Plano Aquarela. A Chias Marketing, empresa que, em parceria com a Embratur (que em 2003 sofre um processo de reestruturação e passa a ser responsável exclusivamente pela promoção, *marketing* e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos brasileiros), prestou consultoria à elaboração do planejamento do *marketing* turístico internacional brasileiro, é espanhola, mais especificamente, catalã. A contratação dessa empresa, responsável pelo primeiro plano de *marketing* turístico da Espanha e pelo plano de *marketing* turístico da cidade de Barcelona para as Olimpíadas de 1992, evidencia a profissionalização da gestão do turismo no Brasil. Nos estudos do turismo, Barcelona e as Olimpíadas de 1992 ocupam papel importante. Enquanto, para alguns, o acontecimento é referência positiva, tendo em vista a recuperação das áreas urbanas, das associações e consórcios como formas de gestão compartilhada e do crescimento da oferta e da demanda turística (SANOVICZ, 1997; PINHEIRO; FONTES DO AMARAL PEREIRA; MUNDET I CERDAN, 2017), outros estudiosos criticam o descontrole das consequências dessas mudanças, a capacidade de carga das destinações e a massificação da atividade turística (GUITART CASALDERREY; ALCALDE GARCIA; PITARCH MACH; VALLVÉ FERNÁNDEZ, 2019; OLIVEIRA; NEVES; PANOSSO NETTO; SEVERINI, 2021), resultado daquilo que Borja (1995, p. 27) denomina “uma grande operação de *city marketing*” (BORJA, 1995, p. 27). A escolha de uma empresa consolidada, com casos de sucesso marcantes e visão empresarial da gestão pública, pode também ser compreendida como indício de um *New Public Management* (NPM).

New Public Management, no sentido atribuído à noção por Hood (1991) e Hood e Jackson (1991), é o esforço de aproximar a administração pública da administração privada, iniciado nos anos 1980. Para isso, utiliza-se a adaptação de conhecimentos e modelos do setor privado na gestão pública, tanto ao tratar do cidadão como um cliente de ações e políticas públicas (HOOD, 1991; HOOD; JACKSON, 1991; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008)

quanto na utilização de serviços e consultorias empresariais para auxílio no diagnóstico de questões públicas e para provimento de serviços que antes eram públicos (HOOD, 1991; HOOD; JACKSON, 1991; DUNSIRE, 1995). O objetivo é aumentar a eficiência, a eficácia, e diminuir os custos dos processos e serviços da gestão pública – ainda que, nem sempre, isso efetivamente resulte em uma melhor prestação dos serviços públicos e melhor atendimento do interesse coletivo.

A Embratur, com o apoio da consultoria da empresa catalã Chias Marketing, realizou um estudo em 18 países, consultando o *trade* internacional, o turista estrangeiro potencial, e o turista estrangeiro no Brasil, em busca de uma compreensão acerca das características brasileiras prioritárias de comunicação, dos mercados prioritários de divulgação, e dos segmentos turísticos prioritários de ação. Pode-se observar, no relatório executivo de trabalho da consultoria, elementos relacionados ao NPM, como a constante repetição de termos característicos da administração empresarial: “comercialização” e “venda” do produto turístico; “consumidor”, ao referir-se aos turistas; “mercados”, ao indicar países potenciais para divulgação; e “concorrentes”, ao citar outros países com potencialidades turísticas (BRASIL, 2005a). Os resultados dessa pesquisa, disponíveis no relatório, apontaram que o que o Brasil ofertava de melhor era a natureza (75% dos respondentes) e o povo (52% dos respondentes). Também foi identificado que o país gerava fidelização, posto que 86% dos respondentes tinham intenção de voltar e 99% recomendavam o país (BRASIL, 2005a). Observe-se que “fidelizar” também é um termo comum no mundo empresarial, associado à relação empresa-produto-cliente.

No documento, há trechos que denotam a preocupação com a imagem do país. Nos trechos reproduzidos abaixo, acerca da listagem de principais ícones e dos pontos fracos do turismo brasileiro, afirma-se que

o Rio de Janeiro e a Amazônia são realçados como nossos maiores símbolos. O primeiro pela imagem estruturada ao longo de anos e referenciada pelo fluxo turístico. “No mundo inteiro o Brasil é conhecido pelo Rio de Janeiro”. O Rio aparece muitas vezes associado à imagem cultural do país, do carnaval e da musicalidade, por exemplo; mas é atingido negativamente pelo lado *antigo* e *estereotipado* do turismo brasileiro e também dos problemas decorrentes da criminalidade. Ainda assim o Rio é considerado como “[...] o grande ícone brasileiro lá fora, um destino mundialmente mágico” (BRASIL, 2005a, p. 77, destaque no original).

O item “imagem estereotipada” é apontado como o principal ponto fraco do turismo brasileiro, 31% dos participantes o entendem como um reducionismo da oferta turística do país, resultado direto da promoção internacional nas últimas décadas que, na opinião dos diferentes setores ouvidos, privilegiou a praia, o samba, o futebol, a festa, a mulher...

O papel da mídia foi duramente avaliado (20%), salientando-se como um dos principais pontos fracos do turismo e que interfere decisivamente na construção de uma imagem negativa.

O desconhecimento do Brasil é apontado por 26% dos participantes como sendo um ponto fraco do turismo hoje, mas ressaltam que é algo que pode no futuro ser revertido de forma positiva (BRASIL, 2005a, p. 78).

No primeiro trecho, chama a atenção o destaque dado ao que o documento descreve como “lado *antigo e estereotipado*” do turismo brasileiro. Se a pesquisa foi realizada em meados de 2004, e o relatório foi apresentado em 2005, não se considera possível afirmar que a imagem do Brasil, atrelada ao que o segundo trecho descreve como “a praia, o samba, o futebol, a festa, a mulher”, tenha ficado no passado, em um período *antigo*. Como salientado, a contratação da consultoria e a elaboração de um novo plano de *marketing* turístico internacional visavam, obviamente, a mudança dessa imagem. A afirmativa, nesse trecho, de uma imagem antiga, se caracteriza uma tentativa de convencimento do quadro apresentado, com o esforço de forjar uma nova imagem – o que se une ao último ponto do segundo trecho, que descreve um cenário de esperança de mudança. As notícias negativas do país, veiculadas na mídia, são apresentadas como ponto fraco do turismo brasileiro, pois os meios de comunicação são dotados de um poder social, capaz de orientar e construir pensamentos e mentalidades, conforme van Dijk (1998).

Esse estudo e os demais instrumentos de diagnóstico aplicados pela Chias Marketing com a Embratur culminaram, em 2005, no Plano Aquarela. No plano, foram definidos cinco grandes segmentos turísticos prioritários no país (sol e praia, ecoturismo, esporte, cultura, negócios e eventos), e foi construída uma nova marca nacional, a Marca Brasil. As justificativas, no documento técnico, se baseiam na necessidade de gestão unitária das características brasileiras, já que, como país continental, a diversidade de destinações e atrativos dificultava, para os potenciais turistas, a seleção de interesses de visitação. Na constru o da Marca Brasil, primou-se pela ideia de manuten o da identidade nacional ao utilizar o nome do país em português. Também, na escolha das cores que comporiam a imagem da marca, selecionou-se “o Verde das florestas, o Amarelo do sol, das luzes e das praias, o Azul do céu e das águas, o Vermelho das festas populares e o Branco da vestimenta e da religião popular” (BRASIL, 2005a, p. 92) (Figura 7). Finalmente, o formato da imagem, assim como o nome do Plano Aquarela, foi inspirado em Burle Marx, artista brasileiro renomado.

Figura 7 – Marca Brasil



Fonte: Brasil (2005a).

A criação da Marca Brasil está associada não apenas ao conceito de *nation brand* (ANHOLT, 1998, 2013), mas também aos preceitos do *marketing* empresarial de forma aplicada na administração pública (KOTLER; GERTNER, 2004), o que denota a matriz gerencial das ações de promoção turística do Brasil. Isso é corroborado em uma afirmação feita pelo diretor de *marketing* da Embratur, em 2006, apresentada em pesquisa realizada por Carrijo (2007, p. 49): “o Plano Aquarela foi idealizado justamente para reposicionar a imagem do país de uma forma mais técnica”.

Esse processo de reposicionamento da imagem nacional pode ser pensado de várias maneiras. Tem-se, desde a década de 1990, o aumento de movimentos sociais que criticam a imagem do Brasil vinculada à imaginários coloniais e de erotização das mulheres (M. GOMES, 2009), bem como o aumento das denúncias de turismo sexual no país (M. GOMES, 2011), e a aprovação, em 2005, da Lei Estadual 4.642, no Rio de Janeiro, proibindo a utilização da imagem de mulheres seminuas em cartões postais que divulgassem o estado (RIO DE JANEIRO, 2005). Esses eventos e discussões compõem um cenário de necessidade de reflexão e mudanças acerca da imagem do país. No entanto, não eram somente tais demandas as responsáveis pela virada observada na construção do Plano Aquarela, posto que a criação de uma imagem nacional ou turística,

não se encontra inserida em um contexto limitado, social e historicamente, mas decorre de um amplo processo dinâmico, onde entram em jogo variáveis como relações internacionais, identidade nacional, discurso, linguagem, conhecimento, história e meios de comunicação, entre outros. Pode-se dizer que a imagem de um lugar não depende somente de uma campanha inteligentemente montada, mas é fruto do acúmulo de conhecimentos a respeito dele, decorrente de várias fontes e por meio de diferentes processos (SÁ, 2002, p. 15-16).

Nos anos de 2003, 2004 e 2005, o governo federal também se preocupava em mudar a imagem do país em cenários que, em uma observação desatenta, pouco ou nada dialogavam com o turismo. O denominado projeto socioeconômico neodesenvolvimentista-universalista do governo Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; BOITO JR; BERRINGER, 2013; TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016) estava centrado na noção de que o Estado deveria ser o protagonista do desenvolvimento e modernização econômica (BOITO JR, 2012; TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). A política externa brasileira no período, encabeçada por Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores, se embasava no que Silva denominou “quatro eixos estratégicos de inserção internacional do Brasil” (2010, p. 20): a América do Sul; o compromisso com o multilateralismo na construção da paz; uma agenda comercial afirmativa; e as parcerias diversificadas com países desenvolvidos e em desenvolvimento (AMORIM, 2003). Buscou-se coordenação política com países considerados, à época, subdesenvolvidos (ou emergentes), o que se caracterizou como uma tentativa de reposicionar o Brasil, a América Latina, e o hemisfério Sul, no cenário econômico mundial. Foi nesse período, inclusive, que começou a ganhar estabilidade uma relação de cooperação com Rússia, Índia, China e África do Sul, que levaria, nos anos seguintes, ao surgimento oficial dos BRICS (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016; BRASIL, 2019a). Amorim (2004, p. 42) defendia, ao descrever os conceitos e estratégias da diplomacia do governo, que questões de infraestrutura, transportes, comunicações e energia deveriam caminhar lado a lado de uma aproximação entre os povos e sociedades embasada na arte, na cultura e na “multiplicação de oportunidades de contato”.

Ainda que alguns desses processos possam ser compreendidos como uma continuação do diálogo internacional iniciado por FHC, a política externa do período Lula inovou ao diversificar parcerias e institucionalizar blocos de cooperação e grupos de coalizão com países que, até então, não ocupavam posição de destaque no cenário global (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; A. L. R. SILVA, 2010; TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). Lula e os representantes do seu governo pavimentavam, nos anos iniciais do seu mandato, o que Villa (2005) descreve como a construção de uma identidade nacional com ênfase no regionalismo, ao mesmo tempo que inseriam o Brasil em uma discussão de globalização social, política e econômica. As intenções seriam, assim, de posicionar o país como *global trader* ou *global player*.

Nas políticas sociais, o Brasil vinha obtendo êxito em políticas de transferência de renda, com programas como o Fome Zero e o Bolsa Família. Isso levaria, também, a uma exposição internacional positiva: a literatura demonstra que grandes programas de transferência de renda só foram criados posteriormente à onda de redemocratização na América Latina – o que também era destacado nas publicações do Chanceler Amorim (AMORIM, 2003, 2004). Essa redemocratização permitiu o estabelecimento de marcos legais claros e sólidos, que viabilizariam que governantes, como Lula, articulassem coalizões com grupos de interesse, partidos políticos, poder legislativo e poder executivo, para colocar em prática suas propostas de governo (ABRUCIO, 1998; ARRETCHE, 1999; PASE; MELO, 2017). Um país sustentado por bases legais democráticas e preocupado com contextos sociais e políticos, pode ser considerado um país confiável e moderno, uma potência emergente (DELEON, 1997; TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016). Essa imagem de país moderno, democrático, que promove políticas sociais redutoras de desigualdades não seria condizente com a erotização da mulher e memórias coloniais. Em agosto de 2003, em pronunciamento em cadeia de rádio e TV, Lula afirmou que em sete meses de governo “entre outras coisas, [nós, o governo] controlamos a inflação, reduzimos o risco Brasil e *recuperamos a imagem e a confiança do nosso país no exterior*” (BRASIL, 2003f, p. 4, destaque nosso), afirmando que as visitas feitas, nesse período, a 12 países, foram motores de abertura de mercados e estreitamento de relações comerciais.

Em pesquisa realizada em 2009, acerca do reposicionamento da imagem do Brasil no mundo, M. Gomes (2011) identificou aspectos que complementam esta análise. À época, a autora entrevistou Jeanine Pires, então diretora da Embratur, e Patrícia Sevilha, então diretora da Chias Marketing no Brasil. De acordo com a análise de M. Gomes (2011), Jeanine Pires, que representava a equipe governamental responsável pela comercialização e promoção da imagem do país, afirmava que a reconstrução do *marketing* político do turismo no Brasil se desenvolvia vinculada à reorientação da política externa brasileira – o que, considerando a contextualização histórica desta pesquisa, também pode ser compreendido como uso do turismo como instrumento de *soft power*. Para Jeanine Pires, a diplomacia brasileira, representada pelo presidente Lula, aliada ao sucesso das políticas sociais e à política comercial internacional, deveriam estar associadas à hospitalidade do povo brasileiro, dando forma a uma imagem concisa de país alegre, moderno, desenvolvido e organizado – novamente, de maneira análoga às ações de promoção internacional do Brasil no período da Ditadura Militar, ainda que com a utilização de outros elementos na construção da imagem do país.

Com efeito, esse reposicionamento da imagem do país, considerando essa complexidade de elementos, surtiu resultados. Se em 2003, o país teve 4,1 milhões de chegadas de

estrangeiros, em 2004, esse número subiu para quase 4,8 milhões e, em 2005, 5,3 milhões de estrangeiros chegaram ao país (BRASIL, 2008a). O número de 2005 é equivalente ao de 2000, porém, em 2000, a moeda nacional havia sofrido forte desvalorização, o que tornava o país acessível para consumo exterior. Em 2005, no entanto, o real se valorizou frente às moedas estrangeiras, o que provocou impacto, por exemplo, nas exportações brasileiras. Era de se esperar que a entrada de turistas estrangeiros no país sofresse retração. Essa retração finalmente ocorreu, em 2006 e 2007, quando o número de chegadas de turistas estrangeiros no país se estabiliza em 5 milhões (BRASIL, 2008a).

No final de 2005, a Embratur e o MTur divulgaram uma apresentação intitulada *Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Ações e Resultados 2003-2006*. De acordo com o material, se em 2002 o Brasil esteve presente em 15 feiras de turismo, promovendo comercialmente o país, em 2005, esse número subiu para 40. Quanto à captação e à promoção de eventos internacionais no país nos anos de 2003, 2004 e 2005, respectivamente captou-se 11, 32 e 28 eventos, e promoveu-se 10, 45 e 55 eventos. Nesse cenário, e fazendo referência ao *ranking* da *International Congress and Convention Association (ICCA)*, o país passou do 21º destino no mundo para eventos em 2002 para, em 2005, o 11º lugar. O documento também afirmava que, em 2006, foram realizadas *press trips* com 70 jornalistas estrangeiros, e 4 viagens de *benchmarking* (BRASIL, 2006a). As *press trips* estavam relacionadas à avaliação de que a mídia e os meios de comunicação compunham uma imagem negativa sobre o Brasil e, podem ser compreendidas como um esforço de apresentar aos jornalistas estrangeiros elementos que comporiam a nova imagem do país. Já as viagens de *benchmarking*, termo que significa ponto de referência, sugerem uma ação baseada nos pressupostos da administração empresarial, focada na comparação, na avaliação de valor e no desempenho, em busca da melhoria de um empreendimento (BOXWELL JR, 1994).

A promoção da nova imagem do Brasil no exterior alçou resultados. Mariutti e Giraldi (2012), em pesquisa sobre a imagem do Brasil com base no Anholt National Branding Index, demonstraram que não só os produtos turísticos disponíveis no Brasil obtinham alta pontuação de satisfação de visitantes internacionais, mas também o governo brasileiro. O nível de competência governamental frente às questões mundiais, como democracia, justiça, pobreza, meio-ambiente, estavam, assim, sendo positivamente mensurados pela opinião pública internacional (MARIUTTI; GIRALDI, 2012). Qual seria, então, a opinião pública nacional sobre o turismo e as políticas para o setor? O próximo subcapítulo busca responder a essa questão, traçando uma maior interrelação do histórico apresentado até aqui, com o conceito de *policy image*.

4.3.2 *Policy image*, população-alvo e clima nacional: um discurso positivo ao turismo

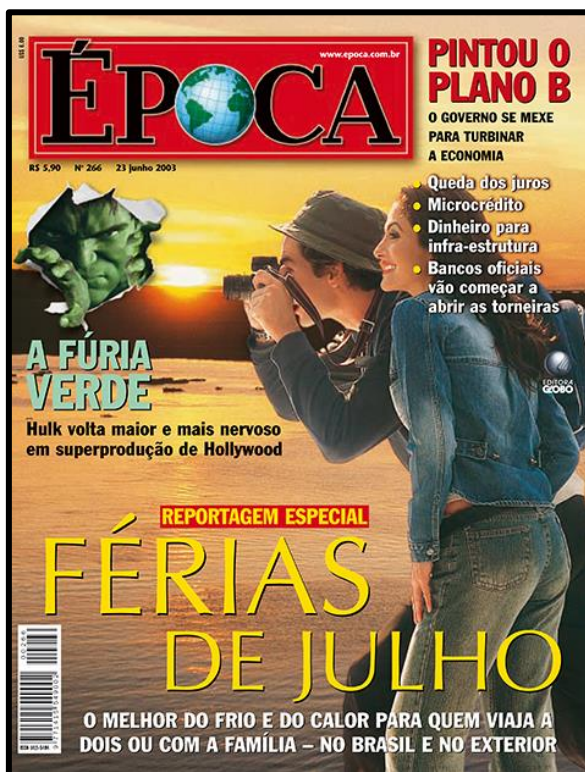
Em 23 de junho de 2003, alguns meses após a criação do Ministério do Turismo, a *Revista Época* dedica, pela primeira vez na sua história, uma reportagem de capa ao turismo. O acontecimento parece marcante, depois da estabilização da moeda nacional, de um período de desvalorização, de uma mudança no espectro político da gestão nacional brasileira, e de um novo tom conferido às políticas econômica e sociais do país. A manchete, intitulada *Férias de julho*, informava que a reportagem abordaria “o melhor do frio e do calor para quem viaja a dois ou com a família – no Brasil e no exterior” (ÉPOCA, 2003) (Figura 8). Não era habitual que revistas de grande circulação nacional apontassem as férias e as viagens como assunto principal. Pouco tempo depois, entre maio e setembro de 2004, o repórter Zeca Camargo, da Rede Globo, parte do maior conglomerado de empresas de mídia do Brasil, realizou uma aventura turística por 17 países, amplamente acompanhada pelo público do canal de televisão (MORAES, 2019). Ainda que, desde a década de 1960, houvesse espaço para a temática turística em importantes jornais brasileiros – como, por exemplo, o Caderno Turismo, posteriormente Suplemento Viagem, d'O Estado de São Paulo e o caderno Viagens e Passeios, posteriormente Suplemento Cadernos de Turismo e Suplemento Folha Turismo, da Folha de São Paulo (CARVALHO; LEITE, 2007) – o espaço dedicado ao turismo restringia-se à, como os nomes denotam, cadernos especiais e suplementos dos jornais. Os exemplos da *Época* de 2003 e da Rede Globo de 2004, indicam um reposicionamento da temática turística na mídia brasileira, agora com maior destaque.

Se o turismo vinha ganhando atenção política e empresarial, também tais exemplos midiáticos poderia indicar: agora um número maior de brasileiros podem e devem viajar – o que estava presente, inclusive, na mensagem do ministro do Turismo no PNT 2003-2007, que destacava “a atenção que devemos dirigir ao incremento do turismo interno, que deve ser fortalecido pelo consumo da sociedade brasileira, *permitindo a todos o acesso ao lazer e às férias*, respondendo a uma aspiração legítima dos nossos cidadãos e tendo no turismo um fator de construção da cidadania e de integração social” (BRASIL, 2003e, p. 8, destaque nosso). A grande visibilidade do lazer e das viagens está relacionada à mudança na *policy image* do turismo, e a veiculação da temática na mídia nacional dá sinais para uma reflexão acerca da população alvo dessa *policy image*.

Para além do ambiente institucional-político, e de forma consideravelmente expressiva no Brasil, presidentes ocupam, também, um espaço privilegiado na construção do clima social, afinal, como afirmado por Lahera Parada (2006, p. 249), “nos governos latino-americanos o

principal comunicador é habitualmente o presidente”. A figura presidencial, o carisma ou a falta deste, a linguagem verbal e corporal, as expressões etc., compõem a construção de determinadas realidades e imagens que pincelam o cenário nacional. Quando Lula, em diversos pronunciamentos, afirma que os brasileiros – com destaque especial aos brasileiros pobres – pode e deve ter acesso a lazer, educação, alimentação adequada, e qualidade de vida, entre outros, ele está também construindo uma nova noção de realidade para brasileiros que, até então, não se sentiam parte de atividades como, por exemplo, as viagens. Com esse discurso positivo à cidadania e à dignidade dos brasileiros, lança-se mão de elementos de persuasão, no sentido atribuído ao termo por Newman e Perloff (2004), que ativarão um “clima” ou “humor” nacional [*national mood*] positivo.

Figura 8 – Reportagem de capa da Revista Época, em 23 de junho de 2003



Fonte: Época (2003).

No *marketing* político, o clima nacional é indicado como elemento importante na persuasão política, uma vez que, quando num clima positivo, as pessoas tendem a processar com menos atenção as mensagens, evitando pensar criticamente sobre assuntos que, talvez, alterem a sensação de positividade (SCHWARZ; BLESS; BOHNER, 1991). Também nos estudos de políticas públicas, o clima nacional merece atenção. Kingdon ([1984] 2003), ao discorrer sobre o mecanismo, dentre uma série de outros mecanismos que compõem sua teoria acerca dos fluxos das políticas públicas, relaciona o clima nacional a uma situação em que um

grande número de pessoas compartilha de opiniões e ideias comuns sobre determinada temática. Com base nos estudos de Kingdon, mais um paralelo pode ser traçado acerca da pesquisa que embasa esta tese. Para o autor, não necessariamente a percepção do clima estará relacionada às pesquisas de opinião pública. O clima, para Kingdon, pode ser detectado, pelos políticos e pelos funcionários públicos, em outros espaços e relações: em viagens, em conversas, em relatos, em palestras, em contato direto com o público e, finalmente, pela mídia (KINGDON, [1984] 2003), como na capa da *Revista Época*.

Em 2005, a Embratur divulgou o *Plano Cores do Brasil - Marketing Turístico Nacional*, elaborado também em parceria entre a Chias Marketing, utilizando a mesma metodologia aplicada na formulação do *Plano Aquarela - Marketing Turístico Internacional*. O *Plano Cores do Brasil* fazia uma análise de ações promocionais do turismo doméstico, da imagem do Brasil como destinação turística para os brasileiros, dos polos turísticos definidos pelo PRT, e elaborava uma estratégia de *marketing* doméstico que estivesse integrada com o *marketing* turístico internacional. O documento apresentava dados de consumo turístico em relação à renda média brasileira, utilizando dados de 2001. À época, a população com renda mensal de um a dois salários-mínimos, 24,80% da população do país, gastava 1,34% do seu salário com viagens domésticas. A população com renda mensal de dois a quatro salários-mínimos, 52,60% da população do país, gastava 1,57% do seu salário com viagens domésticas. Ainda que o percentual de gastos dessas populações com viagens domésticas não diferisse muito das demais classes de renda no país (por exemplo, a população com renda mensal média de 20 a 30 salários-mínimos, 1,60% da população do país, gastava 2,63% do seu salário com viagens domésticas), elas compunham a massiva maioria da população, somando 77,40% dos brasileiros (BRASIL, 2005b). Um número importante de brasileiros, assim, poderia ser a população-alvo de políticas públicas e, por que não, de ações de promoção para a mudança de hábitos de consumo turístico e o fomento de um clima nacional promissor à atividade turística.

Em 2006, é divulgado o relatório *Classes C e D. Um novo mercado para o turismo brasileiro*, pelo Ministério do Turismo, em parceria com Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). A pesquisa realizada, cujos resultados são apresentados no relatório, buscava informações sobre o que era denominado “turismo de baixa renda”. Foram entrevistados turistas e prestadores de serviços turísticos, em 2005, que pudessem contribuir com indicações para o planejamento de políticas públicas voltadas para o turismo de baixa renda – que, em certa altura do relatório, passa a ser chamado de “turismo social”, em um claro esforço de dar outra feição ao “novo mercado” pesquisado. São apresentados dados econômicos, hábitos de consumo e

expectativas dos viajantes, e características dos prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2006b).

No que diz respeito a participação econômica e perfil dos viajantes “de baixa renda”, como descreve o relatório, destaca-se que os gastos desse público com viagens somaram R\$ 3,8 bilhões, em 2003. Além disso, dá-se destaque aos gastos da classe C, que corresponderam a R\$ 1,5 milhões. Também se identifica que a forma principal de pagamento dos produtos e serviços adquiridos foi à vista (92% dos entrevistados), o que indica “a completa ausência de mecanismos institucionais (públicos ou privados) que viabilizem o consumo turístico nesse segmento de renda” (BRASIL, 2006b, p. 7). Na mesma linha, evidencia-se que as viagens realizadas por esse público, ainda que sejam constantes (finais de semana ou feriados sequenciais), são de curta distância, curta duração, e com uso de serviços informais. Isso está diretamente relacionado com os resultados obtidos com os prestadores de serviços turísticos desse mercado, que atuam majoritariamente na informalidade e como atividade complementar a outras fontes de renda (BRASIL, 2006b).

Com base nesses dados, acrescido de outros, como a participação desses turistas em meios de hospedagem privados (16% dos entrevistados), a presença em estabelecimentos de alimentação e bebidas (23% dos entrevistados), e a ainda tímida utilização do transporte aéreo (3% dos entrevistados), aliados à baixa profissionalização e formação dos prestadores de serviço, são apresentadas algumas perguntas que norteariam ações políticas para a temática, a saber:

Como criar uma instância de regulamentação, que contemple a questão da segurança, sem encarecer o produto?
Como reforçar o negócio do pequeno provedor, que atua na informalidade?
Como estruturar pacotes financeiramente viáveis para o provedor e para o usuário dos serviços turísticos? (BRASIL, 2006b, p. 8-10).

Essas perguntas são seguidas de alternativas e reflexões para solução da realidade observada na pesquisa. Fala-se da necessidade de fomentar parcerias entre empreendimentos formais, já consolidados no setor turístico, e prestadores informais (que são chamados de “pequenos empreendedores” e “microempresários” do turismo popular); destaca-se a importância da formalização dos negócios dos prestadores informais, do acesso à informação que promova atualização e novas possibilidades de atuação a esses prestadores, da formação técnica ou superior desses prestadores, e da viabilização de meios de divulgação a esses prestadores; e, finalmente, da instrumentalização de acesso à crédito a esses turistas, sugerindo, principalmente, parcerias com grandes empresas populares (como Carrefour, Lojas C&A,

Casas Bahia e Casas Pernambucanas) e a criação de linhas de crédito, com bancos populares (como a Caixa Aqui e o Banco do Nordeste), para os prestadores de serviços (BRASIL, 2006b).

Esse relatório é a materialização dos resultados positivos das políticas sociais e de redistribuição de renda que caracterizavam o governo Lula. Apesar de muitos considerarem o turismo como atividade das classes mais abastadas, a pesquisa citada no relatório demonstrou que as classes populares também compunham parte significativa do trânsito de pessoas, bens e consumo no turismo. O que parece emergente, no entanto, é a constante insistência de vinculação desse mercado às estruturas formais da economia brasileira. Não se tratava apenas do interesse na viabilização do acesso ao lazer e ao turismo, ao consumo e ao descanso, às classes sociais populares. Mas, também, havia um interesse em fomentar o empreendedorismo e a profissionalização na área.

Ao final de 2006, ocorreu o evento que ficou conhecido como “caos aéreo” ou “apagão aéreo” nacional. O episódio foi desencadeado principalmente pelo acidente aéreo do Voo Gol 1907 que, em 29 de setembro de 2006, colidiu no ar com outra aeronave. O acidente suscitou uma crise na aviação civil brasileira: deficiências estruturais, operacionais e profissionais do setor aéreo foram expostas à opinião pública, e somou-se a isso uma negociação entre controladores de tráfego aéreo e autoridades governamentais brasileiras, que seguiu se desdobrando nos meses posteriores ao acidente. Em síntese, a carga de trabalho em condições precárias e o expressivo aumento do tráfego aéreo no país caracterizaram o momento do colapso (OLIVEIRA; ONUKI; AMORIM, 2010). Ainda que trágico, o evento indicava um crescimento no número de voos no país, o que sugere que o turismo era ascendente. A *Revista Época*, em 12 de dezembro de 2006, publica como reportagem de capa um cenário tipicamente aeroportuário: uma imagem de embarque/desembarque em aeronave, pessoas esperando em assentos em um saguão, e uma frase em letras garrafais e fundo amarelo, numa faixa de aviso, que dizia “ATENÇÃO, SENHORES PASSAGEIROS”, “A BOA NOTÍCIA: o caos aéreo vai acabar. A MÁ: não tão cedo” (ÉPOCA, 2006, sp) (Figura 9). Como já destacado, a mídia é também um termômetro da realidade. Assim, em pleno dezembro de 2006, era também termômetro da insatisfação de um novo público viajante insatisfeito e inseguro com os serviços aeroviários.

Figura 9 – Reportagem de capa da Revista Época, em 12 de dezembro de 2006



Fonte: Época (2006).

Além do crescimento do público viajante e do número de voos, é importante a atenção a um processo que teve início na década de 1990: a desregulamentação do setor aéreo. A “Política de Flexibilização” do transporte aéreo brasileiro foi como ficou conhecido um conjunto de ações governamentais com o objetivo de dotar o setor de maior autonomia econômica. O conjunto de ações para a flexibilização e desregulamentação do transporte aéreo no Brasil, iniciado em 2006, teve como consequência a entrada de novas companhias aéreas para operações nacionais, a queda no preço das passagens, e o aumento no número de operações de voo (ZIMMERMANN; OLIVEIRA, 2012). Se por um lado, tem-se o fomento da concorrência na aviação, por outro, não se dispõe de infraestrutura necessária para as operações aeroportuárias (CRAVO, 2014). Para se ter uma ideia quantitativa desse aumento no tráfego aéreo, se em 1996 o número de passageiros (nacionais e estrangeiros) desembarcando em aeroportos brasileiros era pouco maior que 24 milhões, em 2005, esse número aumenta para 49 milhões de passageiros desembarcando (BRASIL, 2008a), o que indica que o número de operações de voo teria crescido consideravelmente.

Nesse contexto, em que o clima nacional apontava para uma positividade à atividade turística, a *policy image* do turismo no Brasil, tanto no cenário doméstico quanto no exterior,

era reformulada, e a infraestrutura aeroportuária se mostrava insuficiente. Nesse cenário, foi possível identificar duas populações-alvo da modulação das ações e políticas para o setor. Primeiro, publicamente, construía-se um comportamento orientado ao turismo, através da persuasão e manipulação, na fabricação de um consenso à positividade da atividade, no sentido que van Dijk (2008) atribuiu à noção de consenso – faz-se isso utilizando elementos da linguagem, veículos de mídia etc. A opinião pública é convencida, pela possibilidade de alcance de uma realidade antes nunca imaginada, de que o investimento no setor turístico é prioritário, necessário e emergente. Ao mesmo tempo, agentes do mercado compunham o principal grupo beneficiado pela expansão da atividade no país.

Se, de acordo com Ingram, Schneider e DeLeon (2007, p. 106), “*policy makers*, especialmente políticos eleitos, respondem, perpetuam e ajudam a criar construções sociais de populações-alvo, em antecipação à aprovação pública”, a maneira como o foco é dado a determinadas temáticas e, na análise, a populações-alvo, redireciona as atenções dos participantes de uma política (SCHWARZ; BLESS; BOHNER, 1991). Considera-se que imagem socialmente construída de um determinado grupo afetado pela política de turismo, nesse caso, as classes C e D (conforme relatório de 2005), traria importante influência na agenda política e comporia parte da lógica de legitimação das escolhas políticas feitas nos processos que envolveriam, direta e indiretamente, o setor de turismo.

4.4 DIMENSÃO CONFLITUAL DOS DISCURSOS

O primeiro ponto necessário de destaque, de forma a sintetizar a análise, é que a criação do Ministério do Turismo, em 2003, permitiu que houvesse uma ampliação da articulação federativa para o setor. Se nos anos 1990, com o PNMT, o governo FHC ensaiou uma articulação que considerasse a transferência de funções e responsabilidades para os municípios, no primeiro mandato do governo Lula essa articulação foi repensada. O lançamento do PRT, em 2004, orientou uma gestão regional do setor turístico, com bases mais claras e sólidas acerca das responsabilidades e atribuições de cada ente, e o discurso de cooperação e integração entre cidades, estados, regiões e União era constantemente destacado.

Isso leva ao segundo aspecto importante do período. Na análise, em diversos momentos, o enfoque à regionalização aparece como plano de fundo de ações colocadas em prática na gestão do turismo. Isso estava atrelado à construção de uma nova imagem do país: uma imagem diversa, colorida, de aceitação, expressada nas palavras do presidente como a “unidade na diversidade” (BRASIL, 2003e, p. 6) do Brasil e dos brasileiros. Regionalizar e valorizar as diferenças culturais do país também se caracterizava como uma estratégia para a formação de

produtos turísticos diversos, que poderiam ser comercializados ao público consumidor do turismo, inicialmente o público internacional.

Esse processo se deu de maneira profissional, com o apoio de consultorias que utilizavam técnicas do mundo empresarial com a intenção de promover eficiência e eficácia na gestão pública do turismo. Durante os anos que se seguiram à institucionalização do Ministério do Turismo, diversos instrumentos foram sendo lançados para avaliar, de forma principalmente quantitativa e econômica, o desempenho da atividade turística no Brasil. Documentos como o Índice de Competitividade do Turismo Nacional, as pesquisas dos Hábitos de Consumo do Turismo no Brasil, os Relatórios de Pesquisa de Mercado e os Boletins de Desempenho Econômico do Turismo foram e seguem sendo utilizados como nortes do planejamento da atividade. Índices de competitividade, hábitos de consumo, pesquisa de mercado etc., são instrumentos empresariais de gestão. Neste sentido, o turismo seria uma grande empresa, e as destinações turísticas os produtos disponíveis.

A formação desses produtos, finalmente, caracteriza a dimensão conflitual dos discursos de construção da *policy image* do turismo no Brasil. A partir de 2005, quando começam a ser divulgados relatórios de pesquisas sobre o turismo doméstico, é possível observar que emerge uma clara preocupação governamental com a viabilização do acesso das classes econômicas populares ao turismo. Pudera, uma vez que o discurso governamental, desde a campanha presidencial de 2002, tinha como enfoque a inclusão social. A inclusão social de classes populares no consumo turístico é uma questão mercadológica. Ao viabilizar que mais pessoas comprem, contratem serviços, e viagem, as ações governamentais também viabilizavam a expansão do mercado turístico – o que pode ser observado, por exemplo, no aumento do tráfego aéreo do país. Consequentemente, havia um setor empresarial que seria favorecido. Pesquisas realizadas em 2005 demonstraram que 2,9% das agências de viagens do país (aquelas com mais de 20 funcionários) eram responsáveis por 56,2% da receita operacional líquida do segmento (BRASIL, 2006c); que, ainda que o maior número de unidades habitacionais no país estivesse presente em empreendimentos independentes, dentre as sete principais cadeias hoteleiras no Brasil, apenas duas eram brasileiras (HIA; HORWATH HTL, 2007); e que, em regiões como o Nordeste, a estimativa de investimentos privados no setor hoteleiro, para 2008, era de 74% de participação de redes estrangeiras (BRASIL, 2006d).

Isso demonstra que houve uma importante mudança na gestão do turismo no Brasil no período. Por um lado, houve uma política que se preocupava em construir e vender uma nova imagem do país – uma imagem que não fosse colonial, racista, misógina etc. Atrelada a isso, também se construía uma política de facilitação do acesso das classes populares ao turismo –

constantemente destacada nas falas públicas. Ao mesmo tempo, a predominância de grandes empresas e do investimento estrangeiro, principalmente na hotelaria, se manteve e, inclusive, se expandiu. Essa dimensão conflitual, entre a construção de uma nova imagem nacional; o discurso de inclusão social; e o enfoque empresarial e mercadológico, expressada pelos elementos que estruturaram a *policy image* do turismo no Brasil no período, leva à próxima parte da análise.

5 A *POLICY IMAGE* DO TURISMO NO BRASIL NO PERÍODO 2007-2010

Este capítulo trata do segundo período da análise desta tese, 2007-2010. Na primeira parte, é apresentada a campanha eleitoral presidencial do ano de 2006, e identifica-se a reafirmação dos discursos governamentais dos anos anteriores. O turismo é mencionado não só na campanha de Lula, mas também na campanha de Alckmin.

Na segunda parte, analisa-se o lançamento do PNT 2007-2010, observando a articulação explícita que se fazia entre o turismo e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), políticas marcantes do segundo mandato do governo. No período, como consequência das ações e políticas de 2003-2007, algumas mudanças podem ser apreendidas. Havia-se construído uma nova imagem de país, fruto dos esforços articulados descritos no capítulo anterior. Existia, também, o interesse em incluir as classes mais populares no consumo turístico. Argumenta-se que o turismo se apresentava como uma “janela de oportunidade” para a consolidação de uma nova identidade nacional, e que, assim, as políticas setoriais de turismo deveriam convergir para isso. Nesse processo, destaca-se a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol Masculino de 2014, e a escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, como elementos que reafirmavam a construção dessa imagem. Paralelamente, descreve-se como a atuação do governo brasileiro na Crise Econômica de 2008 também permitiu que o país pudesse ser reconhecido como *global player*.

Na terceira parte do capítulo, discorre-se acerca das ações e resultados dos oito anos de governo de Lula para o turismo. Faz-se isso, na intenção de encaminhar o encerramento da análise. A quarta e última parte do capítulo apresenta, brevemente, o legado que as ações do governo Lula deixaram para o próximo governo, Dilma. A continuidade das políticas estabelecidas por Lula e o legado das decisões tomadas por ele foram aspectos marcantes para os quase seis anos do governo Dilma. Também no turismo isso foi latente, já que as ações para o setor estiveram, no período 2011-2016, essencialmente relacionadas ao planejamento e à execução dos megaeventos captados por Lula anteriormente.

5.1 CAMPANHA PRESIDENCIAL DE 2006: REAFIRMAÇÃO DE DISCURSOS

Em 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, o presidente inicia sua campanha eleitoral pela reeleição, focalizando as questões sociais no país. A literatura acerca de campanhas políticas, posicionamentos políticos e construção de discursos políticos reafirma a importância do que pode ser chamado de “reforço do discurso de campanha” (LAZARSELD,

BERELSON; GAUDET, 1948, p. 87; WITTMAN, 1990). Assim, distribuição de renda, reforma agrária, trabalho e emprego, direitos humanos e segurança alimentar eram alguns dos tópicos que dividiam espaço com outras temáticas que também foram marcantes nos anos anteriores, como comércio exterior, desenvolvimento regional, e energia e minérios. Eram 38 temas prioritários apresentados no documento intitulado *Lula de novo com a força do povo* e, dentre eles, estava o turismo.

Nas primeiras páginas do documento, afirmava-se que o turismo “continuará a ser um dos setores prioritários da agenda do desenvolvimento, por sua alta capacidade de geração de empregos, divisas e de incentivo ao desenvolvimento regional do país” (LULA, 2006, p. 11). Ainda que breve e genérica, a afirmação vincula o turismo a outros três temas prioritários do plano de governo: trabalho e emprego, desenvolvimento com distribuição de renda, e desenvolvimento regional. Assim, também, é possível aferir que a inclusão social, ainda que destaque nas falas públicas, se caracterizava como temática secundária, consequência de um projeto de desenvolvimento econômico mais amplo. Mesmo que a afirmação do documento analisado não explicita como o turismo continuaria sendo trabalhado de forma prioritária, ao relacionar o setor com o incentivo ao desenvolvimento regional, supõe-se a continuidade das ações de descentralização e regionalização do PRT. Mais à frente, na apresentação do tema prioritário de infraestrutura e transporte, o turismo é mencionado em uma das propostas de investimento. Ali, promete-se expandir a infraestrutura aeroportuária, com atenção para a “continuidade das obras de ampliação dos principais aeroportos brasileiros, dando lhes maior capacidade, segurança e eficiência no que se refere ao transporte de cargas e passageiros, especialmente no suporte ao turismo” (LULA, 2006, p. 20).

O lançamento do plano de governo se deu em agosto de 2006, exatamente um mês antes do acidente aéreo do Voo Gol1907, descrito anteriormente. O transporte aéreo se tornara temática de destaque nos últimos anos do primeiro mandato de Lula. Em 2002, no plano de governo utilizado durante a campanha presidencial, no tópico que discorria acerca da infraestrutura de transportes no país, há pouca ou nenhuma menção ao transporte aéreo de passageiros. No plano de governo para um segundo mandato, no entanto, com o alargamento do público viajante por esse modal, com o aumento da chegada de voos internacionais no Brasil, com o fomento das viagens das classes C e D, e com a ampliação das empresas atuantes no mercado aéreo nacional, as circunstâncias induziam à preocupação em promover políticas para o setor aeroportuário.

Especificamente no tema do turismo, duas propostas são apresentadas. A primeira, “prosseguir na estratégia de aumentar e diversificar os produtos turísticos de qualidade,

contemplando e respeitando a diversidade cultural, os recursos naturais e as diferenças regionais do país” (LULA, 2006, p. 22). Além de propor a ampliação da oferta turística, observa-se a associação aos objetivos apresentados no campo da cultura e do meio ambiente, dispostas nas demais páginas do documento. A segunda proposta para o turismo é “consolidar a imagem de um país moderno, diversificado, hospitaleiro e competitivo internacionalmente, valorizando a Marca Brasil e buscando aumentar a inserção do país no mercado turístico internacional” (LULA, 2006, p. 22). Fica claro que a imagem de Brasil que vinha sendo construída, desde 2003, era condizente com o esperado pelo governo, e que agora dever-se-ia trabalhar na sua consolidação e fortalecimento. Também é possível observar que, enquanto em outros temas prioritários, se dava importância às políticas em curso (como o Plano Nacional de Reforma Agrária, a Política Industrial e de Inovação, o Programa Universidade para Todos etc.), no turismo não se fazia menção ao PNT 2003-2007 ou ao PRT, de 2004, mas sim à Marca Brasil, *nation brand* profissionalmente pensada, articulada e implementada.

A campanha presidencial de Geraldo Alckmin, candidato do PSDB que concorreu com Lula em 2006, também apresentava o turismo como um dos temas prioritários. O plano de governo do candidato destacava a atividade turística como importante aliada na promoção do desenvolvimento local de forma sustentável, e se comprometia, como Lula, a investir na melhoria da infraestrutura turística (ALCKMIN, 2006). Além disso, sinalizava a importância não só do turismo doméstico, mas do aumento do fluxo de visitantes internacionais (ALCKMIN, 2006), o que pode ser compreendido como um diálogo com a imagem de país que vinha sendo trabalhada nos anos anteriores.

Em um fluxo intenso de informações, e conseqüentemente em uma quantidade extensa de propostas políticas dispostas, há aquelas que encontram sintonia, no sentido atribuído a esse processo por Zaller (1989, 1996) e Wittman (1990). Comparando as propostas das duas campanhas para o turismo, observa-se que eram apresentadas de forma relativamente similar por ambos os candidatos, resultando em um equilíbrio na formação da opinião pública sobre a temática. Esse equilíbrio não depende dos planos de governo em si, ainda que estes sejam parte importante da oficialização de uma proposta de gestão, mas dependem principalmente da narrativa dominante, que se destaca na agenda pública, sobretudo por meio da midiaticização política. No final de outubro de 2006, segundo turno das eleições, Lula foi reeleito como presidente do Brasil. Em seu segundo mandato, houve continuidade nas políticas setoriais para o turismo.

5.2 PERÍODO 2007-2010

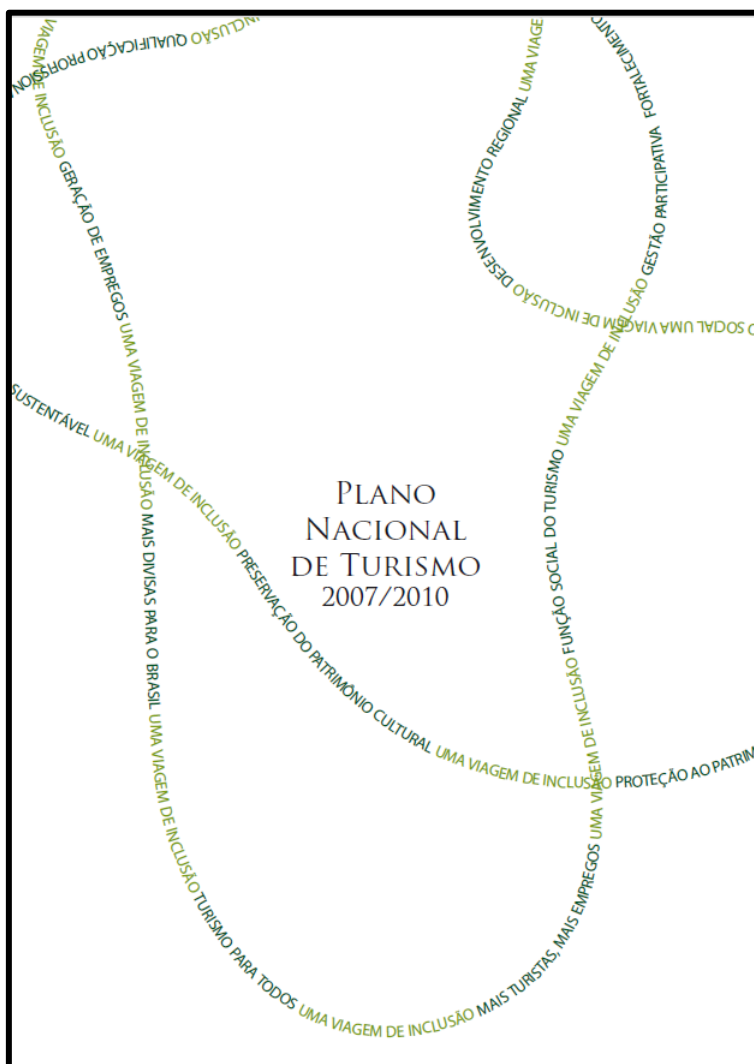
Em janeiro de 2007, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando o “planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável” (BRASIL, 2007c, sp). O PAC tinha como abrangência projetos nas áreas de recursos hídricos, habitação, energia, infraestrutura social e urbana e transporte. No discurso de lançamento, Lula chamou atenção à necessidade de compreensão e apoio dos governadores das unidades federativas brasileiras, já que o PAC teria como um dos seus eixos “a diminuição dos desequilíbrios regionais e que prevê obras e ações em todo o território nacional” (BRASIL, 2007d, p. 5). Em fevereiro de 2007, é apresentada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de “reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no país” (BRASIL, 2007e, sp). Finalmente, em junho de 2007, é lançado o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010 – *Uma viagem de inclusão*. A capa do documento trazia linhas curvas compostas por palavras em tons de verde claro e verde escuro (Figura 10). Entende-se que aquelas palavras caracterizavam o planejamento para o setor de turismo no período seguinte, e destacam-se “desenvolvimento regional”, “geração de empregos” e “função social do turismo”, todas em verde escuro (BRASIL, 2007a).

Nas quatro páginas iniciais do documento, nas mensagens do presidente, da ministra do Turismo e na apresentação, os termos “inclusão social” e “função social” aparecem 10 vezes. Cinco vezes os termos estão relacionados à geração de emprego, e cinco vezes ao fomento do turismo doméstico, incluindo novos turistas no mercado interno (BRASIL, 2007a). Há, logo depois da apresentação, uma seção inteiramente dedicada ao *Programa de Aceleração do Crescimento e o Turismo*. No documento, afirma-se que, nos grupos de ações do PAC – a saber, infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhora do ambiente de investimentos; desoneração e administração tributária; medidas fiscais de longo prazo; e consistência fiscal – seria possível viabilizar o desenvolvimento da atividade turística no país. Também se afirma que

somente por meio de uma *ação intersetorial integrada* nas três esferas da gestão pública e da parceria com a iniciativa privada, conforme a proposta do PAC, os recursos turísticos nas diversas regiões do País se transformarão, efetivamente, em produtos turísticos, propiciando o desenvolvimento sustentável da atividade, [... de forma que] as metas e os macroprogramas e programas do Plano Nacional de Turismo devem ser entendidos, nesse sentido, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, tanto no que se refere à apropriação dos benefícios decorrentes daquele programa para o desenvolvimento do turismo no País, quanto nos resultados que a atividade deve proporcionar para os próximos anos, *alinhando a ação setorial com a proposta geral de gestão de governo* (BRASIL, 2007a, p. 13, destaques nossos).

No trecho, reafirma-se o que vem sendo descrito nesta análise. Notadamente o alcance das metas e objetivos do PNT 2007-2010 estava atrelado ao sucesso do PAC, que se transformaria, nos próximos anos, em uma política transversal do governo. Destaca-se a importância de integração setorial e de alinhamento das ações setoriais com a agenda governamental. Cabe destacar, já que o trecho reproduzido também aponta a necessidade de parcerias com a iniciativa privada, que os investimentos no programa eram feitos por empresas estatais, e utilizava-se parcerias público-privadas para o planejamento e execução de grandes obras no país (JARDIM; SILVA, 2015). O PNT 2007-2010, ao traçar uma relação direta do seu planejamento com o conjunto de medidas e propostas do PAC, também sinalizava a importância do setor turístico para o governo, e o interesse em fomentar as parcerias público-privadas de forma mais intensa.

Figura 10 – Capa do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010 – *Uma viagem de inclusão*



Fonte: Brasil (2007a).

À exemplo do PNT 2003-2007, o PNT 2007-2010 também apresentava macroprogramas. Estes, agora, seriam oito: informação e estudos turísticos; planejamento e gestão; logística de transportes; regionalização do turismo; fomento à iniciativa privada; infraestrutura pública; qualificação dos equipamentos e serviços turísticos; e promoção e apoio à comercialização (BRASIL, 2007a). Há um claro esforço de maior detalhamento de cada macroprograma e respectivos programas, além da constante lembrança às ações desenvolvidas nos anos anteriores, resultados do PNT 2003-2007. A apresentação de um macroprograma com enfoque específico à regionalização é exemplo disso, dialogando tanto com o PRT, lançado em 2004, quanto com a PNDR. A regionalização foi temática marcante no segundo mandato de Lula, e seria repetidamente lembrada pelo presidente em seus discursos. De acordo com Lula, e como apresentado nos argumentos que sustentavam a PNDR, era injusto que determinadas localidades, historicamente desfavorecidas socialmente por, entre outros motivos, a distância dos centros administrativos e financeiros do país, fossem excluídas dos processos de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007e). O macroprograma de regionalização do PNT 2007-2010 também descrevia um interesse parecido, propondo o diálogo com arranjos produtivos locais, bem como a atenção às características específicas de cada região (BRASIL, 2007a).

Além disso, o macroprograma de regionalização destacava a necessidade de “uma ampla convergência de interesses em *uma rede de relações com foco no mercado* e intensa integração econômica e social, com capacidade de produzir uma interação dinâmica entre diferentes setores para o desenvolvimento sustentável do turismo” (BRASIL, 2007a, p. 67-68, destaque nosso). Com efeito, o fomento à iniciativa privada também era apresentado como macroprograma do PNT 2007-2010. Nele, argumentava-se a necessidade de ampliação do acesso ao crédito e ao financiamento, o que permitiria “condições adequadas aos micros, pequenos, médios e grandes negócios do turismo” (BRASIL, 2007a, p. 70) para a expansão de seus negócios. O macroprograma também apontava que

o incentivo para construção de equipamentos turísticos dar-se-á não só por meio da oferta de novas linhas de crédito, mas também pela identificação e cadastramento de projetos atrativos nas regiões e destinos turísticos, *para divulgação a potenciais investidores no Brasil e no exterior* (BRASIL, 2007a, p. 70, destaque nosso).

Destaca-se o interesse em captar investidores internacionais, além do enfoque regional. Como anteriormente demonstrado na análise, a presença de cadeias internacionais no país crescia, e havia previsões de que essa presença aumentasse (BRASIL, 2006d). Para isso, avalia-se, o trabalho feito no reposicionamento da imagem do Brasil no exterior – não só a imagem

turística, mas também a imagem social, a imagem política etc. – teria sido essencial. E nos próximos anos, com a captação de megaeventos, isso se tornaria ainda mais evidente.

Ao observar o discurso do presidente Lula na cerimônia de lançamento do PNT 2007-2010, é possível estabelecer relações com o PNT 2007-2010 e com outros documentos e acontecimentos. Lula iniciou seu discurso afirmando que “o turismo, uma das atividades mais dinâmicas da economia nacional e internacional, se oferece como *essa gigantesca janela aberta* para a identidade brasileira” (BRASIL, 2007f, p. 2, destaque nosso). O presidente avaliava que havia uma “janela de oportunidade” (KINGDON, [1984] 2003) para afirmação de uma nova identidade nacional. De forma intuitiva, percebia que naquele momento havia uma convergência de fluxos: o problema (identidade nacional colonizada, racista e misógina) poderia ter uma solução (uma nova imagem dessa identidade) construída pelas políticas do governo. De certa maneira, Lula agia como um empreendedor de políticas [*policy entrepreneur*], buscando influenciar, estrategicamente, os processos de formação de agenda. Porém, como presidente, sua capacidade de influenciar era maior do que a de um empreendedor.

No mesmo evento, Lula apresentou dados acerca do setor privado do turismo. De acordo com o presidente, “no ano passado [2006], as 80 principais empresas do setor registraram um faturamento [...] de 29 bilhões e 600 milhões de reais, um crescimento de 29% em relação a 2005” (BRASIL, 2007f, p. 2). Embora haja o destaque aos grandes empreendimentos do setor, em outros momentos de sua fala ressaltou a importância do micro e pequeno empresário. Exemplos de grandes empresas, que se consolidaram durante o primeiro governo Lula, foram a CVC, que despontou como a primeira operadora de turismo no país a oferecer o parcelamento de viagens em até 10 vezes, e a Tam Viagens, que colocou em prática uma ação promocional intitulada “Compre 1, leve 2”, incentivando a compra de pacotes de viagens (BRASIL, 2006c, 2006d).

Essas ações se relacionavam diretamente ao que pôde ser observado no já mencionado relatório *Classes C e D. Um novo mercado para o turismo brasileiro*, que indicava a necessidade de atenção às classes populares, fosse pela iniciativa privada, fosse por meio de políticas públicas. O PNT 2007-2010, com enfoque no que chamariam de “inclusão social”, e o discurso do presidente Lula, no seu lançamento, eram sinalizações claras de que o governo propunha uma mudança no fomento da atividade turística no país. Ainda em sua fala, Lula afirmava que

meu [seu] desejo, nos próximos anos, é multiplicar as oportunidades para que milhões de brasileiros possam [...] ampliar seu olhar para dentro do Brasil. Isso não significa descuidar da nossa divulgação no exterior, mas sim de colocar o turismo na cesta de consumo da família brasileira e, com isso, fortalecer também o turismo interno (BRASIL, 2007f, p. 4).

Se antes se dava especial importância à entrada de turistas estrangeiros no país e à consolidação de uma nova imagem de Brasil no exterior, agora, o enfoque se dava ao turismo doméstico. Lula reforçava a ideia de turismo doméstico ao relatar uma história pessoal, da época em que era presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, e tivera a oportunidade de viajar pela primeira vez de avião. De acordo com o presidente, “até 1975, viajar de avião era uma coisa tão de luxo que a gente só podia ver avião no domingo quando ia ao aeroporto olhar os bichões pousar e subir” (BRASIL, 2007f, p. 6). A menção ao transporte aéreo não é arbitrária, posto que, logo depois, o presidente afirma:

Tem companheiros de classe média no Brasil, e eu conheço muitos, que não ganham muito, mas fazem um sacrifício o ano inteiro, às vezes fazem um sacrifício por dois anos, não compram uma roupa, não vão num restaurante para guardar um dinheirinho para, no final do ano, pegar a família, colocar num avião e passar 30 dias na Europa ou passar 20 dias nos Estados Unidos. E *nós temos um mundo extraordinário próximo de nós e que nós temos dificuldade de conhecer*. Quer dizer, aí nós tivemos uma reunião com a indústria aérea brasileira, com as empresas de avião no Brasil. O Waldir Pires [ministro da Defesa] deve ter feito a reunião esses dias do Conac [Conselho de Aviação Civil], porque *nós precisamos encontrar um jeito de favorecer os voos regionais*, nós não precisamos ter avião só de 300 lugares, precisamos ter avião de 50 lugares para transportar gente das cidades médias para as capitais, precisamos facilitar, criar as condições (BRASIL, 2007f, p. 6-7, destaques nossos).

Quando Lula exalta os destinos nacionais, em contraposição aos esforços depreendidos pelos brasileiros de classe média para realizar viagens internacionais à Europa ou aos Estados Unidos, duas análises emergem. Claramente, o presidente está acenando à valorização da história, da cultura, das tradições, dos patrimônios e, assim, das destinações turísticas brasileiras. Alguns estudiosos comparam a valorização nacional defendida por Lula, a Getúlio Vargas ou Domingo Perón (presidente da Argentina em três mandatos, entre os anos de 1946 e 1974) (LISBOA; FLAMÉ, 2010; ANDERSON, 2011; COMPARATO, 2014; JARDIM; SILVA, 2015). Em suas falas, Lula usava a valorização nacional como forma de aumentar a autoestima do brasileiro, uma bandeira levantada pelo presidente desde a campanha eleitoral de 2002. Além disso, em sintonia com o enfoque à regionalização, o presidente destaca os esforços governamentais em fomentar a expansão da oferta aérea nacional, integrando regiões e estados brasileiros. Por outro lado, e traçando uma relação com a dita inclusão social, pode-se aferir que havia também interesses relacionados ao aumento do consumo turístico, com enfoque doméstico, por meio do incremento de uma nova classe média.

Em outro trecho do discurso, Lula afirma que “esse negócio que as pessoas falam que têm que aprender a falar inglês, aprender francês, aprender espanhol, é muito bonito, mas é fantástico como as pessoas mais humildes deste País conversam em qualquer língua por

mímica” (BRASIL, 2007f, p. 5). Aqui, o presidente, ao mesmo tempo que valoriza os brasileiros, também reafirma o papel do Brasil como protagonista de seu próprio desenvolvimento, sua própria economia e suas próprias mudanças sociais – e indiretamente deixa um recado de autonomia nacional, ainda que em relações muito diplomáticas com outros países e potências mundiais. Finalmente, em mais um momento de exaltação do Brasil e dos brasileiros, o presidente declara:

Eu acho, Marta [Suplicy, ministra do Turismo], que a questão do turismo não é só dinheiro, não é só aeroporto, não é só porto, não é só estrada, é um estado de espírito. *O turismo é, sobretudo, um estado de espírito.* Agora, companheira Marta, companheiros empresários e companheiros governadores, eu vou dizer uma coisa que já falei outras vezes e vou repetir aqui. Qual é o estado de espírito que um cidadão comum deste País tem para se levantar do sofá numa sexta-feira, comprar uma passagem e viajar para um estado? O que a gente vê de bonito na imprensa brasileira? Quais são as mensagens que nos provocam a viajar no final de semana? Não tem. Se fala de Pernambuco, é morte; se fala do Ceará, é morte; se fala da Bahia, é morte. Aí a pessoa diz: “espera aí, eu não vou sair daqui não, eu vou ficar dentro de casa” e ainda olha, vê se não tem uma fresta, para não vir uma bala perdida. Ora, essa é uma parte da história do País, mas há uma outra parte que nos motiva a viajar e nós não temos essa provocação (BRASIL, 2007f, p. 8-9, destaque nosso).

Esse trecho está situado no clima nacional, anteriormente descrito, em um processo de produção discursiva que tem como objetivo o convencimento do ouvinte. Para Fairclough (2001), ao produzir um texto, faz-se também uma série de escolhas que se relacionam com as intenções do produtor. Para além da interdiscursividade, ou seja, a articulação de vozes e discursos diversos, são feitas escolhas referentes aos aspectos linguísticos. As antíteses discretamente presentes na fala de Lula (notícias bonitas *versus* mortes; sair de casa *versus* ficar em casa), analisadas utilizando o cabedal teórico-analítico de Fairclough (2001), fazem referência a outras vozes e outros discursos proferidos nos anos anteriores. Se, desde o lançamento do PNT 2003-2007, o presidente afirmava que a imagem do Brasil no exterior estava associada às favelas e à violência; se o Plano Aquarela e outras ações do governo vieram buscando alterar essa imagem; agora também o mercado turístico interno precisava de uma “provocação” para alcançar o que o presidente chamava de “estado de espírito” pró-turismo.

5.2.1 O aumentar da autoestima dos brasileiros

Em outubro de 2007, em Zurique, na Suíça, o Brasil é anunciado como sede da Copa do Mundo de Futebol Masculino, evento esportivo mais popular do planeta. Embora o anúncio tenha sido feito em 2007, o processo que culminaria com a escolha do Brasil vinha se desdobrando desde 2003. Atrelada à construção de uma nova imagem sobre o Brasil, considera-

se que a escolha também sinalizava, para o mundo, que o Brasil era um país em ascensão, com condições de planejar e executar um megaevento dessa magnitude.

Sobre o processo, e para compreender melhor os significados dessa escolha, desde meados de 1950 a *Fédération Internationale de Football Association* (Fifa) adotou uma postura de revezamento de países-sede entre as seis confederações de futebol, a saber, *Asian Football Confederation* (AFC), *Confédération Africaine de Football* (CAF), *Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football* (Concacaf), *Union of European Football Associations* (Uefa), *Oceania Football Confederation* (OFC) e *Confederación Sudamericana de Fútbol* (Conmebol). Ainda que a Fifa se autoproclame a ONU do futebol (DAMO, 2012, 2016), seja por essa itinerância, seja pela união dos povos que o esporte propicia, seja pelos projetos sociais que promove, não se pode esquecer que o futebol é uma mercadoria, e assim também suas competições serão, e suas relações orientar-se-ão dentro de uma lógica de mercado (PRONI, 2000).

Os primeiros passos para a escolha do Brasil como sede do evento começaram a ser dados em 2003. À época, Ricardo Teixeira, presidente da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), lançou a candidatura do Brasil junto à Fifa. Também Argentina e Colômbia se candidatariam. O processo de escolha da Fifa não pressupõe um concurso com etapas e critérios de pontuação. Então, desde que os países candidatos apresentem as condições mínimas, como número e tamanho de estádios, essa escolha se baseia em acordos e interesses – muitas vezes mercadológicos, muitas vezes políticos, muitas vezes midiáticos. Em 2004, o Brasil promoveu um evento que ficou conhecido como “Jogo da Paz”, em Porto Príncipe, no Haiti. O objetivo principal do acontecimento era chamar a atenção para o início da campanha de desarmamento no país, em meio a uma guerra civil. Na ocasião, apontou-se Ricardo Teixeira como responsável pela decisão de enviar os jogadores titulares da seleção brasileira – figuras conhecidas e importantes para o cenário mundial do esporte, como Ronaldinho Gaúcho (DAMO, 2012). Peças importantes de um jogo político eram encaixadas: a aproximação do presidente Lula com o presidente da CBF (DAMO, 2012), o futebol como importante ferramenta diplomática (BEACOM, 2000), o interesse do Brasil em uma vaga no Conselho de Segurança da ONU (BRACEY, 2011) e, mais uma vez, os esforços de posicionamento do país como um *global player* (KENKEL, 2011; FETT, 2014). Mais um acontecimento que pode ser compreendido à luz do conceito de *soft power*.

Em 2006, a Conmebol decidiu que o Brasil seria o único país candidato a sediar a Copa, e o presidente da FIFA, Joseph Blatter, realizou uma série de visitas ao país, para avaliar as condições dos estádios e da infraestrutura pública, para realizar reuniões públicas, e para

conversas mais reservadas com o presidente e atores importantes para a realização do evento. Enquanto o presidente da CBF afirmava que os investimentos para a realização do evento seriam privados, o presidente da FIFA sinalizava o contrário. Frases como “se o Brasil necessita de uma nova infraestrutura de transporte, deve começar a fazê-la agora”, “necessitamos de garantias governamentais para a organização de um evento tão importante” e “[a Copa] será uma plataforma muito importante para o Brasil se apresentar ao mundo e dar a todos a confirmação de sua capacidade de organização” (SCOLESE; LEITE, 2006, sp), proferidas por Blatter, foram amplamente divulgadas na mídia.

Assim, não foi uma surpresa a escolha do Brasil, em outubro de 2007. Mas também, nessa complexa rede de relações e acontecimentos desde 2003, não foi pouco questionada essa escolha. Ao mesmo tempo, a autoestima dos brasileiros se elevava – especialmente a dos apaixonados por futebol, orgulhosos do protagonismo do país e entusiasmados pela possibilidade de acompanhar de perto o maior evento esportivo do mundo. Ainda em Zurique, logo após o anúncio de Blatter, Lula fez um breve discurso. O presidente afirmou que “*nós* estamos aqui assumindo uma responsabilidade enquanto nação, enquanto Estado brasileiro para provar ao mundo que *nós* temos uma economia crescente, estável, que *nós* somos um dos países que está com a sua estabilidade conquistada” (BRASIL, 2007g, p. 1, destaques nossos). O uso da primeira pessoa do plural é costumeiro nos discursos políticos, e existem inúmeros estudos acerca do que se denomina plural majestático, ou seja, um procedimento para que autoridades legitimem seus papéis de representantes do povo (FIORIN, 1996; BONFIM, 2004), ao mesmo tempo que estabelecem uma distância entre si próprios e o que enunciam, articulando um sentido de coletividade – seja para as decisões futuras, as decisões tomadas, ou as responsabilidades de ações. Nessa fala de Lula, isso fica latente: em meio à questionamentos acerca da lisura do processo de escolha da Fifa, dos atores envolvidos, e das condições impostas para que o Brasil sediasse o evento, o presidente anunciava que as consequências de tais escolhas seriam de responsabilidade coletiva, sobretudo porque seu mandato já estaria encerrado quando a Copa viesse a acontecer. Além disso, o presidente voltava a destacar o papel do país como potência emergente, como articulado em e articulador de relações globais.

Dois anos depois, em outubro de 2009, o *Comité International Olympique* (COI) anunciava a cidade do Rio de Janeiro como vencedora do concurso que elegeria a cidade-sede dos Jogos Olímpicos, aqui chamado apenas de Olimpíadas. A capital carioca já havia se candidatado para sediar o evento em outras duas datas, 1996 e 2002, mas obteve avaliação negativa acerca de sua infraestrutura urbana, sua segurança e suas instalações esportivas. Em

um relatório apresentado pelo Ministério do Esporte, em 2008, avaliando as candidaturas anteriores e a realização dos XV Jogos Pan-americanos na cidade, em 2007, afirmava-se que,

para o prefeito do Rio, César Maia, o projeto de 2004 [lançamento da candidatura em 1996] foi correto ao concentrar a maioria das instalações em uma área. Ele critica, no entanto, a escolha do Fundão. “Os Jogos são, antes de tudo, um evento econômico relacionado ao esporte. Ele tem suas lógicas e suas exigências. Imaginem uma foto de capa de jornal mostrando um atleta e no fundo uma favela com um homem esqualido. Nós não precisamos e nem queremos esconder nossas dificuldades, mas é preciso entender a complexidade dos Jogos Olímpicos” (BRASIL, 2008b, p. 12).

Nesse trecho, ainda que o então prefeito César Maia destaque que as Olimpíadas são um evento econômico, dá-se enfoque à imagem da cidade e, conseqüentemente, à imagem do país. Atrela-se a oportunidade econômica do evento – seja pensando nas relações objetivas de consumo, relacionadas ao fluxo de visitantes, à ocupação hoteleira, à alimentação, ao transporte etc., seja pensando nos eventos de oportunidade⁷ – ao ensejo de mais uma vez apresentar o país como organizado, como desenvolvido, como potência. Uma imagem de prosperidade e crescimento que não poderia estar atrelada, por exemplo, à pobreza comumente associada à favela. Durante esse processo, diversas consultorias foram contratadas pela prefeitura do Rio de Janeiro e pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB) para dar vida à uma cidade mais aprazível de recebimento de megaeventos, assim como para adequar os interesses públicos municipais aos projetos de inscrição para cidade-sede. Algumas dessas consultorias foram realizadas pela *Tecnologías Urbanas Barcelona SA* (TUBSA), que havia feito parte das Olimpíadas de Barcelona de 1992, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a *MI Associates PTY*, empresa australiana responsável pela direção dos Jogos Olímpicos de Sidney em 2000, e a *Event Knowledge Services*, empresa suíça especializada em estratégia, planejamento, serviços e apoio operacional em megaeventos esportivos (SANTOS, 2013). Dessas, apenas a FGV, uma instituição de ensino e pesquisa, seria brasileira, a qual, em 2011, alcançou o posto de 38ª empresa de maior prestígio no Brasil, de acordo com ranking elaborado pela revista *Época Negócios* (ÉPOCA NEGÓCIOS, 2008; FGV, 2011). Mais evidências de que havia um esforço em profissionalizar, pela gestão empresarial, conforme os pressupostos do *New Public Management* (HOOD, 1991; HOOD; JACKSON, 1991), as análises que embasariam documentos e ações públicas relacionadas ao turismo.

Na última fase da candidatura, no início de 2009, no dossiê apresentado pela prefeitura do Rio de Janeiro ao COI, afirmava-se que “[nós] desenvolvemos *um modelo de financiamento*

⁷ “Evento de oportunidade” é uma classificação de evento que ocorre à mesma época que outros eventos maiores e reconhecidos, sejam eles megaeventos ou não. O evento de oportunidade aproveita a organização do evento maior, a divulgação, o fluxo de pessoas, e quaisquer outros elementos que possam complementar e dar visibilidade a um evento menor.

poderoso que irá se beneficiar de um fundo de recursos já aprovado, de USD 40 bilhões, do já existente programa governamental PAC” (BRASIL, 2009a, p. 10, destaque nosso). O PAC é apresentado como política transversal, dialogando não apenas com o planejamento financeiro para sediar um megaevento, mas servindo como *marketing* institucional brasileiro. O trecho destacado diz, em outros termos, que o governo brasileiro vinha trabalhando em um programa grandioso para o desenvolvimento do país.

Em diversos momentos, a articulação entre administração pública municipal, estadual e nacional eram lembradas, afirmando que o sucesso na candidatura e no concurso só eram possíveis porque a realização de megaeventos no país era um projeto de ampla articulação intergovernamental, alinhada com os projetos de crescimento e desenvolvimento da nação. Finalmente, ainda traçando uma relação entre a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016 e o financiamento projetado, o documento informa que “tudo isso [investir e sediar megaeventos] é consistente com a nossa estratégia a longo prazo, *que irá impulsionar o investimento estrangeiro, o turismo e a promoção do Brasil para os mercados globais*” (BRASIL, 2009a, p. 10, destaque nosso). No trecho selecionado, é possível vislumbrar um projeto de governo voltado à visibilidade internacional e ao fortalecimento político, instrumentalizado não só, mas também, pelo esporte e pelo turismo – que encontra equivalência, inclusive, na intenção de atração de investimentos internacionais para o turismo brasileiro, descrita no PNT 2007-2010.

Em entrevista para a *Revista Exame*, em outubro de 2010, Carlos Roberto Osório, secretário-geral do COB, foi questionado acerca das oportunidades de negócios que as Olimpíadas poderiam gerar – não apenas negócios locais, mas também investimentos estrangeiros no país. Osório explana muito do que vem sendo discutido nessa análise:

O Brasil reconhece que *um dos objetivos para a realização dos Jogos Olímpicos é projetar a “Marca Brasil”, e projetar os produtos, os serviços e as empresas brasileiras internacionalmente. Estamos vivendo um período de rápido crescimento econômico.* O Brasil está econômica e politicamente estável há quase duas décadas, e tem a massa crítica agora para saltar para o próximo nível. Nós vemos os Jogos Olímpicos como uma parte estratégica do crescimento da economia brasileira, e como *uma festa reveladora para o país, para apresentar sua nova face para o mundo.* Como ocorreu na Coreia em 1988, na Espanha em 1992 e mais recentemente em Pequim em 2008, os Jogos Olímpicos são *um trampolim muito poderoso para elevar um país, elevar uma cultura e um povo – para fornecer o impulso necessário para alcançar um nível mais elevado.*

Com respeito à sua pergunta, o que estamos fazendo – e o governo brasileiro está fazendo – é estabelecer uma série de programas para *usar os Jogos Olímpicos para atrair negócios e atrair investidores para o Brasil.* Estamos juntando a Copa do Mundo de 2014, os Jogos Olímpicos de 2016 e outras oportunidades – e os investimentos que são associados a esses grandes eventos – *para atrair novas pessoas, mais investimentos, e para projetar nossas empresas no exterior.* Essa será uma linha sistemática – uma linha essencial dentro de nossa estratégia para os próximos seis a dez anos (EXAME, 2010, sp, destaques nossos).

Os elementos apontados – Marca Brasil, crescimento econômico, nova face do Brasil para o mundo, “alcançar um nível [de país] mais elevado”, atração de investidores, internacionalização do empresariado brasileiro – se alinham com a estratégia governamental nacional em curso nos últimos anos. A projeção internacional, aliada à estabilização da economia brasileira poderia ser caracterizada como plano de fundo da bandeira social levantada pelo governo. Neste sentido, marcante também foi, em 2009, a etapa final do concurso que escolheria o Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas. Na cidade de Copenhague, Dinamarca, representantes governamentais e uma comitiva esportiva participaram da etapa de votação dos delegados do COI. A comitiva brasileira contava com nomes do esporte importantes no cenário internacional, como o reconhecido futebolista Pelé e o jogador de tênis Guga. A imprensa destacou, também na ocasião, a intensidade sentimental da apresentação feita por Lula, característica de suas falas públicas. Mencionou a posição do Brasil entre as 10 maiores economias do mundo, a diversidade cultural, natural e do povo brasileiro, e o quanto significaria, na autoestima desse povo, sediar o evento. A ênfase na autoestima foi recorrente nas falas de Lula durante o período 2007-2010. O presidente também destacou que sediar as Olimpíadas permitiria a consolidação de conquistas recentes e o estímulo de novos avanços. Lula também destacou que “meu [seu] governo está comprometido com a realização dos jogos” (BRASIL, 2009b, p. 2). Ainda que a candidatura tenha se dado durante seu governo, a realização aconteceria somente sete anos depois, quando não mais ele presidiria da nação. Ao unir esse trecho com outro momento de sua fala, sobre a possibilidade de “passar uma mensagem clara para o mundo [o fato de as Olimpíadas pertencerem a todos os povos e continentes]” (BRASIL, 2009b, p. 2), percebe-se que a candidatura da cidade era vista por ele como um instrumento político para projetar uma nova imagem não só do país, mas também da diplomacia governamental. Ele também salientou em seu discurso a pujança da economia brasileira, a ação positiva de seu governo nas áreas econômicas e sociais e a qualidade das instituições democráticas do país:

O Brasil vive um excelente momento. Trabalhamos muito nas últimas décadas. *Temos uma economia organizada e pujante, que enfrentou sem sobressaltos a crise que ainda assola tantas nações.*

Vivemos num clima de liberdade e de democracia. Nos últimos anos, 30 milhões de brasileiros saíram da pobreza e 21 milhões passaram a integrar a nova classe média. A superação de dificuldades é o que marca a história recente do Brasil e a trajetória de milhões de brasileiros.

Acabo de participar da Cúpula do G-20, em Pittsburgh, na qual se desenhou, por consenso, um novo mapa econômico mundial. *Esse mapa reconhece a importância de países emergentes como o Brasil no cenário global e, sobretudo, na superação da crise mundial.* Tenho o orgulho, como brasileiro, de ter participado desse processo e de ver o Brasil como parte da solução (BRASIL, 2009b, p. 2-3, destaques nossos).

5.2.2 A Crise econômica de 2008, o G-20, e o Brasil como *global player*

O último trecho destacado, no discurso do presidente Lula na última etapa do concurso para a cidade-sede das Olimpíadas de 2016, traz elementos importantes para uma análise acerca da economia brasileira frente a eventos globais. Lula mencionou, nesse discurso, uma “crise que ainda assola tantas nações” (BRASIL, 2009b, p. 2). Ele se referia à Crise Financeira de 2008 ou, simplesmente, Crise de 2008. A Crise de 2008 foi uma conjuntura econômica global iniciada em 2007, nos Estados Unidos, motivada pela concessão de créditos imobiliários de alto risco, em volume desenfreado. Como consequência dessa prática, bancos norte-americanos entraram em colapso, fez-se necessária intervenção governamental com medidas de socorro para o mercado imobiliário e o setor financeiro, e as consequências deste evento acarretaram uma crise sistêmica, ou seja, um colapso financeiro global para além do mercado imobiliário e para além dos Estados Unidos (BORÇA JUNIOR; TORRES FILHO, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2009; EVANS, 2011).

No final de 2007, o mercado internacional de ações perdeu 20% de seu valor em uma semana e, além dos Estados Unidos, os continentes Europeu e Asiático começavam a sentir os impactos de uma crise que foi considerada a maior desde a famosa Grande Depressão de 1929 (EVANS, 2011). No último semestre de 2008 e primeiro semestre de 2009, os Estados Unidos enfrentaram o aumento exponencial do desemprego, e países como a Alemanha, a Hungria, a Letônia, o Japão e a China tiveram suas economias abaladas tanto pela queda nas exportações, já que os Estados Unidos representavam grande parte de sua demanda, quanto pela impossibilidade de contar com empréstimos no mercado internacional de capitais para financiar seus déficits de conta corrente (EVANS, 2011). Consequentemente, países exportadores de petróleo, como a Rússia, a Venezuela e países do Oriente Médio também tiveram queda drástica em suas exportações. Finalmente, países exportadores de outras *commodities* [matérias primas], como produtos agrícolas e minerais, especialmente na América Latina e na África, também foram afetados.

Durante o primeiro mandato de seu governo, Lula constantemente destacava a atuação positiva do Brasil no período que ficou conhecido como *boom* das *commodities*. Durante o início dos anos 2000, a alta dos preços de matérias primas e as relações econômicas internacionais do país posicionaram o Brasil como grande produtor e exportador para todo o mundo. Alguns estudiosos apontam, inclusive, que a alta dos preços das *commodities* agrícolas, aliada aos programas de transferência de renda, e as políticas de consumo foram o conjunto responsável pelos avanços sociais alcançados durante o governo Lula (2003-2010)

(ANDERSON, 2011; BIANCARELLI, 2014; BARBOSA, 2020). Em 2008, no Brasil, entre as consequências sentidas pelos efeitos da Crise, estavam a depreciação do real e um declínio nas exportações. Além disso, os setores da construção civil, automobilístico, agricultura e de móveis e eletrodomésticos tiveram queda de produção e de vendas (FREITAS, 2009; LIMA; DEUS, 2013).

Na ocasião, uma frase de Lula ficou famosa. O presidente afirmou que, se nos Estados Unidos da América a Crise de 2008 seria um tsunami, no Brasil ela não passaria de uma “marolinha”. A analogia, com forte tom jocoso, não passou despercebida pelos grandes conglomerados de mídia do país, pelos analistas econômicos e políticos, e pela ala crítica ao governo. Diversos foram os comentários sobre a tentativa de minimização dos efeitos possíveis da crise, e da inocência e indiferença da fala do presidente. De fato, as medidas para as áreas fiscal, monetária, creditícia e cambial, adotadas pelo governo brasileiro, aliadas à situação econômica pela qual o país passava, fizeram com que o Brasil sentisse com menos intensidade as consequências negativas da crise, e pudesse se recuperar de maneira mais eficaz (BRASIL, 2009c; LIMA; DEUS, 2013).

Em 22 de dezembro de 2008, em pronunciamento em rede nacional de rádio e televisão, o presidente voltou a falar da Crise. O comunicado, que também representava a clássica mensagem de final de ano da presidência, trazia como destaque os avanços econômicos e sociais do país desde 2003, e como esses avanços representavam segurança e estabilidade para lidar com crises econômicas mundiais. Em sua fala, o presidente responsabilizava “os países mais ricos” pela crise.

É uma crise muito diferente das anteriores. Não surgiu num país emergente ou na periferia do sistema. Ao contrário, nasceu e explodiu no coração do mundo desenvolvido. Mais precisamente, nos Estados Unidos e na Europa. *Esta crise, que afeta todo o mundo, foi provocada pela falta de controle do sistema financeiro nos países mais ricos. Em vez de cumprirem seu papel na economia, financiando o setor produtivo, os bancos viraram um grande cassino. A jogatina foi longe, mas, um dia, a conta chegou. Bancos quebraram, um grande número de empresas entrou em dificuldades e milhões de trabalhadores perderam suas casas ou seus empregos. Aqui no Brasil não tivemos este tipo de crise. Nosso sistema bancário estava e está saudável. Nossa economia, arrumada e organizada vem crescendo a taxas robustas, as maiores dos últimos 30 anos* (BRASIL, 2008c).

No trecho destacado, Lula articula duas ideias complementares. Primeiro, aponta que a falta de controle do sistema financeiro nos países “mais ricos” fez explodir a Crise no coração do mundo desenvolvido. Depois, destaca a saudabilidade do Brasil, a força da economia do país e a capacidade de gestão da crise. Para isso, utiliza uma antítese, elemento típico na estrutura de discursos, conforme van Dijk (1998), traçando uma relação entre países desenvolvidos e descontrole e jogatina financeira, e o Brasil, um país emergente, organizado e com economia

estável. Lula faz uma analogia dos sistemas financeiros estadunidense e europeu com os cassinos. Cassinos e jogos de azar são proibidos no Brasil desde a década de 1960. Ao traçar essa analogia, o presidente também está fazendo uma analogia com as práticas financeiras: no Brasil, práticas financeiras (e políticas) como as que levaram ao colapso econômico mundial, assim como cassinos, não são aceitáveis.

Mais à frente, o presidente destacaria aspectos da economia brasileira que posicionavam o país em lugar privilegiado na economia mundial, enfatizando as políticas de transferência de renda de seu governo, a melhoria dos indicadores sociais, e a qualidade da política externa brasileira. Na exposição de elementos que amparariam a capacidade econômica e política do país de lidar com a crise, Lula destacaria a diversidade comercial brasileira, já que “[nós, o governo, o país], diversificamos nossas exportações. Viajei pelo mundo afora, como um verdadeiro mascote dos nossos produtos. Alguns nos criticaram. Mas hoje, quando os Estados Unidos e a Europa estão no olho do furacão, vemos como foi acertada a decisão de diversificar nossas relações comerciais” (BRASIL, 2008c). Ao apontar o crescimento do emprego e da renda média no país, Lula afirmava que a roda da economia interna girava mais forte, e que consequentemente “mudamos de cara e de astral” (BRASIL, 2008c).

Esses trechos se referem não apenas à política exterior do governo. Lula, ao mencionar as viagens a outros países, como o fez no discurso de lançamento do PNT 2007-2010, e em outras falas públicas, também exaltava o Brasil e as características econômicas, culturais e políticas do país, em detrimento das características de países desenvolvidos, em um discurso com características ufanistas (LISBOA; FLAMÉ, 2010). Lula destacava a diversidade comercial e produtiva do país, e a afirmação da mudança “de cara e de astral” sugere uma relação que pode ser feita com a atividade turística. Em diversos momentos dos trechos que destacados na análise, observa-se a insistência em mudar a imagem internacional do país e aumentar a autoestima dos brasileiros.

Em meio à Crise de 2008, acentuou-se o esforço de protagonismo do Brasil em temáticas internacionais, particularmente no G-20 (Grupo dos Vinte). Criado na década de 1990, conta com a participação de chefes de Estado, ministros de Finanças e presidentes de Bancos Centrais de 19 países industrializados e emergentes (África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia), e da União Europeia (representada pela presidência rotativa do Conselho da União Europeia e pelo Banco Central Europeu) (VIANA; CINTRA, 2010). A presidência do grupo, que se caracteriza como um fórum econômico, é rotativa entre os membros.

Em novembro de 2008, sob a presidência do Brasil, foi realizada a Reunião de Cúpula do G-20 sobre Mercados Financeiros e Economia Mundial, que ficou conhecida como 1ª reunião de cúpula do G-20, em Washington, Estados Unidos, quando se buscou debater a crise e as possibilidades de ação frente aos seus impactos. Nos meses seguintes, outras duas reuniões foram realizadas (Londres, abril 2009; Pittsburgh, setembro 2009). Os participantes brasileiros insistiram na necessidade de envolvimento, nessas reuniões, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização Mundial do Comércio (OMC), e da Organização das Nações Unidas (ONU) (VIANA; CINTRA, 2010; SCHUTTE, 2014). Em documento oficial, elaborado pelo Ministério da Fazenda, e divulgado na 1ª reunião de cúpula do G-20, o Brasil deixa esse posicionamento claro. Afirma-se que

as instituições financeiras internacionais (IFIs) e os foros de governança em matéria financeira devem ter distribuição de poder, processo de elaboração de políticas e de tomada de decisões adequados à nova realidade das relações econômicas internacionais. Nesse contexto, *as IFIs devem se abrir à maior participação dos países emergentes e em desenvolvimento* (BRASIL, 2008d, p. 2, destaque nosso).

O documento trata da representatividade dos países emergentes nos debates e decisões econômicas mundiais, o que está relacionado com o esforço de projetar a articulação dos países emergentes e o papel dessa articulação na economia global. Vários são os exemplos que podem ser citados nesse esforço, como a participação ativa de representantes brasileiros na Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que se tornou União de Nações Sul-Americanas (Unasul); no Fórum de Diálogo Índia, Brasil e América do Sul (Ibas); e na institucionalização dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O que importa destacar é que o Brasil se preocupou em estabelecer alianças e coalizões internacionais que reforçassem, por um lado, blocos regionais e, por outro, a diplomacia (M. F. OLIVEIRA, 2005; LESSA, 2016). Esse reconhecimento internacional, e conseqüente representatividade internacional, pressupõem organização e estabilidade interna (A. M. SILVA, 1995). Não seria possível, pois, que um país, assolado por desigualdades sociais e econômicas, projetasse uma imagem internacional de confiança, de legitimidade, e de capacidade de gestão.

5.3 “NUNCA ANTES NA HISTÓRIA DESTE PAÍS...”

A frase que intitula esse subcapítulo é uma das mais marcantes do governo Lula. Em diversos momentos, principalmente naqueles em que apontava resultados das ações de seu governo, o presidente Lula proferia tal frase. O presidente buscava exaltar as ações e resultados do seu governo, em detrimento de ações e resultados de governos anteriores e de governos que não estariam alinhados com as ideologias políticas de seu partido ou suas coalizões.

Nunca antes na história desse país, o turismo havia tido um Ministério do Turismo. Com isso, também, ações coordenadas e interministeriais puderam ser planejadas e colocadas em prática. Pode-se destacar o enfoque regional dado ao planejamento do turismo (com o PRT), diretamente aliado à uma política de desenvolvimento regional (com a PNDR); o esforço na construção e promoção de uma “nova imagem” do Brasil no exterior, dialogando com o Ministério das Relações Exteriores; o aumento do poder aquisitivo do brasileiro e o acesso às viagens e ao lazer, consequência também das políticas sociais e da geração de emprego, e, não menos importante, do *boom* das *commodities* e o impacto disso na economia brasileira; e a profissionalização do setor (que se tornaria mais latente no próximo governo). Muitos desses diálogos podem ser observados no PNT 2007-2010, que trazia um amadurecimento, depois do PNT 2003-2007, e que atrelava o turismo ao PAC, outro programa de destaque no período.

Em 2008, também foi institucionalizada, pela Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008, a Política Nacional de Turismo. A política, que também pode ser considerada fruto do amadurecimento dos anos anteriores, articulava, entre outros pontos, a descentralização da gestão, a regionalização, a qualificação e profissionalização dos serviços e produtos turísticos, a inclusão social, e, o que se caracteriza como maior novidade, a exigência de um cadastro, no Mtur, para prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2008e). Ainda que as justificativas para tal exigência sejam consistentes – possibilidade de conhecimento da oferta de serviços, possibilidade de ações de qualificação etc. –, também se considera que essa obrigatoriedade compõe um projeto mais amplo de orientação a um comportamento empresarial. Não basta que populações em situação econômica vulnerável tenham resultados positivos com a atividade turística. É necessário, na realidade, que esses resultados sejam mensurados, e que a regulamentação dessa mensuração também seja acompanhada de uma contribuição fiscal.

No início do discurso de lançamento da Política Nacional de Turismo, ao fazer agradecimentos, Lula agradece “primeiro, ao companheiro Walfrido, que foi o primeiro ministro do Turismo a existir no Brasil e que pôde despertar, *junto ao setor empresarial, dentro do próprio governo e junto a setores da imprensa*, que valia a pena a gente criar o Ministério do Turismo” (BRASIL, 2008f, p. 2, destaque nosso). Como já mencionado, na criação do MTur, em 2003, Walfrido era um empresário mineiro, e a sua escolha como primeiro ministro do Turismo, está relacionada com um esforço de reposicionar o discurso de Lula, e aproximar a

agenda governamental dos interesses empresariais⁸. Em outro momento do seu discurso, o presidente afirma que

uma coisa que precisa-se fazer é convencer os nossos companheiros governadores que ainda não se convenceram, ou os nossos prefeitos, sobretudo das cidades que têm ponto turístico, a trabalhar essa coisa mais fortemente. Porque uma pessoa só sai para visitar um lugar se ela tiver boas informações, se o lugar que vai visitar tiver alguma novidade, alguma coisa agradável, e se tiver facilidade para chegar neste lugar (BRASIL, 2008f, p. 2-3).

Nesse trecho, ao mesmo tempo em que retoma princípios da descentralização, ao reafirmar a necessidade de “convencimento” de gestores públicos locais da oportunidade de suas potencialidades turísticas, Lula também menciona duas temáticas que tiveram a atenção do MTur durante os anos de seu governo: a infraestrutura pública e a promoção e acesso à informação dos destinos. Entre 2003 e 2007, o orçamento do MTur foi de R\$ 2.711.679.046,00. Destes, 64,5% foram utilizados para infraestrutura pública e 21% para promoção e apoio à comercialização. Entre 2007 e 2010, esse valor sobe para R\$ 8.998.570.238,00, mas novamente destina-se a maior parte dos recursos para infraestrutura pública (64,5%) e promoção e apoio à comercialização (18,5%) (TODESCO; SILVA, 2017, 2021). Os investimentos em turismo, em uma comparação com o período FHC, tiveram um aumento de 466% (PIMENTEL; PIMENTEL, 2018). Novamente cabe destacar que o contexto da economia nacional era promissor: o *boom* das *commodities*, como já apontado, e a estabilização econômica, iniciada no período FHC, compunham um cenário de maiores possibilidades de investimento público.

Sobre o uso desses recursos, a pesquisa desenvolvida por R. C. Silva (2020), que analisa o orçamento do MTur no período 2003-2018, nos estados do Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Santa Catarina, expõe parte daquilo que vem sendo discutido neste trabalho: o investimento de verba pública no setor de turismo opera em quatro principais categorias de uso, a saber, urbanização, praças públicas, infraestrutura e apoio a eventos. Na maioria das vezes, no entanto, esses recursos são utilizados para solução de questões de infraestrutura e urbanização, que não estão diretamente relacionados ao uso turístico, ou sequer são utilizados em cidades com fluxo ou potencial turístico (R. C. SILVA, 2020).

Em 2009, outro acontecimento merece ser mencionado. Lula lançou, em Ouro Preto (MG), o *PAC Cidades Históricas*. O programa, uma linha do PAC destinada exclusivamente à

⁸ Cabe mencionar que Walfrido foi um dos ministros do governo Lula a renunciar por denúncias de corrupção e desvio de dinheiro público (BBC BRASIL, 2007). Ainda que, à época, este fosse ministro das Relações Institucionais – e não mais do turismo –, e que o as denúncias dissessem respeito a um processo desdobrado enquanto Walfrido ocupava o cargo de vice-governador do estado de Minas Gerais; não se pode desconsiderar o episódio, de um total de nove, de escândalos de corrupção e desvio de dinheiro público (BONIN, 2010), como parte também complementar da construção de uma ou várias policy images durante a gestão presidencial de Lula.

preservação, recuperação, revitalização e restauração de sítios históricos urbanos, se comprometia a beneficiar 173 cidades, de todos os estados brasileiros, até 2012 (BRASIL, 2009d). No discurso de lançamento do programa, o presidente retomou diversas temáticas destacadas nessa análise.

A ida a Ouro Preto foi apontada como simbólica (e, para nós, também estratégica). Lula destacou que a cerimônia poderia ter sido realizada em Brasília, mas que “não é em qualquer lugar do Brasil que em uma pequena praça, que tem como guardião o nosso Tiradentes, que a gente pode ver essa beleza da arquitetura do tempo em que o País era colônia” (BRASIL, 2009d, p. 2). Ao mencionar o passado colonial, o presidente lembrou a história da exploração do ouro brasileiro, afirmando que “tudo isso aqui [...] foi construído enquanto o nosso ouro era mandado para a Coroa portuguesa que, imediatamente, o passava para a Inglaterra, por conta do pagamento da dívida da Coroa portuguesa” (BRASIL, 2009d, p. 2). A menção à colonização portuguesa encontra equivalência, algumas frases depois, quando Lula destacou a importância da valorização da história e da cultura brasileira, e que havia “um tempo que nós ficávamos indignados, que não havia quase nenhuma recuperação do patrimônio histórico brasileiro, e setores importantes da sociedade brasileira viajavam para a Europa para ver o grande patrimônio histórico europeu” (BRASIL, 2009d, p. 2). Nos discursos de Lula sobre o fomento às viagens domésticas, era recorrente a menção crítica à supervalorização das viagens internacionais. As políticas de turismo implementadas nos anos do seu governo também demonstravam a intenção de promover o Brasil para os brasileiros. Trazendo, mais uma vez, um exemplo midiático que dialoga com as políticas implementadas e a construção da policy image do turismo no Brasil, em dezembro de 2008 é lançado o quadro *Tô de Folga*, no Jornal Hoje, que compõe parte da grade da Rede Globo. O quadro tinha, como proposta inicial, o objetivo de apresentar ao telespectador destinações de lazer e turismo para os finais de semana e/ou feriados (MORAES, 2020). Considerando que a Rede Globo representa no país não só uma emissora de televisão, mas grande influência cultural e comportamental a toda população, faz parte de um oligopólio que tem, entre intenções diversas, o propósito de educar uma massa a partir da manipulação pelo consumo e pela indústria da opinião pública (CENSON, 2014), é possível afirmar que esse conjunto de elementos – falas públicas, programas de televisão, matérias de capas de revistas, escolha do Brasil como sede de megaeventos etc., compunham a construção de uma nova imagem percebida acerca das viagens e do turismo, com enfoque doméstico.

Na continuidade da valorização do turismo doméstico, Lula também reafirma a importância dos investimentos no setor turístico, já que “as pessoas não se davam conta que

para manter aquele patrimônio histórico [na Europa], aqueles castelos maravilhosos, aquilo implicava decisão política de governo e política econômica, porque isso aqui exige investimento” (BRASIL, 2009d, p. 2). Essa afirmação também encontra equivalência algumas frases depois, quando o presidente encerra a construção discursiva afirmando que “o ministro da Fazenda, o ministro do Planejamento e todos os outros ministros têm que entender que investir nisso aqui é gerar riqueza para o País, gerar emprego para o País, gerar turismo para o nosso país” (BRASIL, 2009d, p. 2). Parecia haver questões em disputa no lançamento do *PAC Cidades Históricas*, uma vez que que Lula viu a necessidade, no discurso de lançamento do programa, de mencionar outros ministros e ministérios. A afirmação da necessidade de investimento pode ser caracterizada como mais uma tentativa de afirmação da importância das ações para o turismo, sobretudo considerando que a Crise de 2008 ainda estava em desdobramento.

Diretamente relacionada a essa tentativa de afirmação, e para finalizar esse período de análise, destaca-se um trecho do discurso de lançamento do PNT 2007-2010. Para Lula, “hoje, [...] nem os mais cétricos críticos daquele momento [de criação do MTur, em 2003] podem dizer que foi errado criar o Ministério do Turismo. O errado foi não tê-lo criado 20 anos atrás, para que a gente pudesse ter desenvolvido” (BRASIL, 2008f, p. 2). A dois anos do fim de seu mandato presidencial, com o Ministério prestes a completar seis anos de existência, a afirmativa de Lula indicava que havia se estabelecido no país um clima pró-turismo, que destacava a importância tanto do trabalho com a atividade turística quanto do ato de viajar. Essas mudanças na imagem do país, construídas a partir de narrativas e simbologias presentes nos discursos e ações presidenciais, no papel do Brasil na economia mundial, e na ascensão social dos brasileiros, mobilizaram novas ideias e questões que, dentre outras coisas, posicionaram o turismo no centro de um novo debate acerca de problemas e soluções políticas, alterando o enquadramento e o cenário da temática e, assim, a sua *policy image*.

5.4 AS CONSEQUÊNCIAS DAS DECISÕES TOMADAS NOS ANOS ANTERIORES

Em 2010, novamente o Brasil passou por eleições presidenciais. Eram nove candidatos para a presidência e, como vinha acontecendo desde o início dos anos 1990, o Partido dos Trabalhadores (PT), com Dilma Rousseff, e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com José Serra, protagonizaram acirrada disputa.

Dilma Rousseff havia sido, entre 2003 e 2005, ministra de Minas e Energia. Sua relação com a área datava do final dos anos 1990, quando foi secretária estadual de Minas e Energia do Rio Grande do Sul. Em 2005, ao final do segundo mandato presidencial de Lula, foi nomeada

ministra-chefe da Casa Civil, cargo que ocupou até 2010, quando lançou sua candidatura presidencial. No Ministério de Minas e Energia, encabeçou o Programa Luz para Todos, e na Casa Civil coordenou o PAC, programa transversal do segundo mandato de Lula, e o Programa Minha Casa, Minha Vida, que também se tornou marca importante do governo.

É possível observar, ao analisar as falas públicas de Lula, na segunda metade de seu segundo mandato, que Dilma gradativamente passava a ocupar papel de maior destaque no governo. Em março de 2008, em discurso na cerimônia de comemoração do Dia Internacional da Mulher, ainda que houvesse outras mulheres ministras em seu governo, inclusive presentes na cerimônia, Lula afirmou que “queria que a Dilma fizesse o discurso no meu lugar, porque já que nós [homens] somos minoria aqui [...]” (BRASIL, 2008g, p. 2). Alguns dias depois, na cerimônia de início das obras do PAC na comunidade da Rocinha, no Rio de Janeiro, o presidente destacou a importância de Dilma para o programa.

A Dilma Rousseff é a responsável por toda a organização do PAC, pela determinação das prioridades das obras do PAC e pelo controle nacional do PAC. Portanto, ela e o Pezão – ela em todo o Brasil e o Pezão [então governador do Rio de Janeiro] aqui no Rio de Janeiro – têm o compromisso legal, moral e político conosco, com o Sérgio [Cabral, então prefeito da cidade do Rio de Janeiro] e comigo, de fazer acontecer o que nós assinamos agora (BRASIL, 2008h, p. 1).

Nesse mesmo dia, também em discursos no Complexo do Alemão e na comunidade de Manguinhos, Lula colocou Dilma no centro dos holofotes. Foi também nesse dia que, pela primeira vez, o presidente afirmou que a ministra-chefe da Casa Civil representava uma “mãe” para o PAC. O termo utilizado, aliado à exposição de Dilma, não passou despercebido pela mídia e por estudiosos da área (TOSTA; RODRIGUES, 2008; KAMEL, 2009; AMARAL, 2011; PIRES, 2011; MARTINS, 2013). À época, falava-se de uma estratégia de Lula e do PT para a definição do candidato do partido para as eleições presidenciais de 2010. Em 2009, o PSDB ajuizou representação, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), contra Lula e Dilma, alegando que as constantes falas do presidente da República, no lançamento de obras do PAC, configurariam propaganda eleitoral extemporânea. Lula foi multado nessa ocasião e, em 2010, novamente foi multado pelo mesmo motivo (GALLUCCI, 2010a, 2010b; BRASIL, 2012a).

No decorrer de 2008, 2009, e até o lançamento oficial da candidatura de Dilma às eleições presidenciais, em 2010, a presidenciável acompanhou Lula em diversos eventos públicos pelo país, ao passo que sua imagem era transformada. Esse processo pode ser compreendido à luz dos estudos da comunicação política (W. S. GOMES, 2004; OLIVEIRA; FERNANDES, 2007), do *marketing* político (BRUM, 1988; FIGUEIREDO, 1994, 2000; OLIVEIRA; FERNANDES, 2007) e da imagem política (BURKE, 1994; MUNDIM; TOMAZ,

2007). Dilma passou por procedimentos de saúde e estéticos, e foi diagnosticada e curou um linfoma, o que, paralelamente ao aumento de sua exposição pública, contribuiu para a construção de uma nova imagem política associada à força e perseverança (GANDIN, 2012; MARTINS, 2013; LOPES, 2016). Essa construção foi amparada profissionalmente: durante o período que antecedeu sua candidatura, e também na campanha eleitoral, Dilma contou com o marqueteiro João Santana, o jornalista Laurez Cerqueira e o ministro de Comunicação Social, Franklin Martins, em sua equipe pessoal (PIRES, 2011; LOPES, 2016). João Santana já era figura de trânsito constante no governo. Foi ele que, em 2007 e 2009, respectivamente, criou algumas das marcas que mais se sobressaíram no governo de Lula: o PAC e o Minha Casa, Minha Vida (PIRES, 2011).

Em fevereiro de 2010, a pré-candidatura de Dilma foi lançada, e em abril, o PSDB lançou a pré-candidatura de Serra. Enquanto Dilma adotava uma estratégia de continuidade, considerando os dois mandatos de Lula, Serra se remetia ao legado do Plano Real e de FHC. O programa de governo de Dilma era intitulado *Para o Brasil seguir mudando*, enquanto o de Serra se intitulava *O Brasil pode mais* (ROUSSEFF, 2010; SERRA, 2010). Os títulos dos programas de governo também podem ser compreendidos com base no conceito de estratégias retóricas do mundo da política (L. A. OLIVEIRA, 2004, 2017), partindo de uma estrutura discursiva que remete a descrição de um mundo atual; a descrição de um mundo futuro possível; a melhor maneira de se construir o mundo futuro desejável; e a garantia de que a proposta daquele candidato é também a única garantia (FIGUEIREDO; ALDÉ; DIAS; JORGE, 1997). Em outubro de 2010, no segundo turno das eleições, Dilma é eleita presidenta do Brasil.

Algumas das hipóteses levantadas acerca da eleição de Dilma para a presidência estão atreladas ao que a literatura denomina dependência espacial no comportamento do voto (JACOB; HEES; WANIEZ; BRUSTLEIN, 2011; LIMA; MENEZES, 2015). Essa dependência espacial estaria associada ao sucesso dos programas sociais do governo anterior, e a uma avaliação geral da economia do país (ARQUER, 2013; ROCHA; VIANNA, 2019), o que levaria a um “voto retrospectivo”, ou seja, um modelo de decisão de voto que considera a avaliação do governo anterior (MENEGUELLO, 1996; DOWNS, 1999; CERDA; VERGARA, 2008; MANACORDA; MIGUEL; VIGORITO, 2011; DE LA O, 2013; LABONNE, 2013). Nesse sentido, o PAC, o Programa Minha Casa, Minha Vida, o Bolsa Família, e o Programa Luz para Todos, teriam sido essenciais para aumentar a satisfação da população com o governo anterior, e conseqüentemente, teriam sido também essenciais para dotar confiabilidade à candidata apoiada como sucessora desse governo.

De fato, a primeira frase do programa de governo da candidata informava que “há quase oito anos, o Governo Lula deu início a profundas transformações econômicas, sociais e políticas em nosso país” (ROUSSEFF, 2010, p. 3). Na página de apresentação do programa, são descritos resultados do governo Lula, sobretudo no campo econômico, e são mencionados o PAC, o Minha Casa, Minha Vida, o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Bolsa Família, o Luz para Todos e a Petrobrás. Cabe lembrar que Dilma presidiu o Conselho de Administração da Petrobrás de 2003 a 2010, e que, entre 2006 e 2007, se descobriu o pré-sal, uma gigantesca reserva de petróleo, que mudaria a maneira como o Brasil estava inserido na indústria petrolífera mundial. As parcerias internacionais e a diplomacia brasileira também eram reconhecidas no texto de apresentação da proposta, e concluía-se que “no Brasil de Lula e Dilma, todos cresceram” (ROUSSEFF, 2010, p. 5). Declaradamente a candidatura de Dilma se caracterizava como uma continuidade do governo de Lula, também de forma a “conduzir e mediar o diálogo entre a candidata e os eleitores (FIGUEIREDO; ALDÉ, DIAS; JORGE, 1997), com um argumento de campanha (RICKER, 1996) orientado à continuidade.

Os 13 “compromissos programáticos” apresentados na proposta diziam respeito à economia, à geração de emprego e renda e atenção aos trabalhadores, à erradicação da pobreza, à educação, à ciência e tecnologia, à saúde, à habitação, saneamento e transporte, à cultura nacional, ao meio ambiente, à segurança, e à soberania nacional (ROUSSEFF, 2010). Ainda que houvesse um compromisso programático específico à valorização da cultura nacional, não é possível observar ligação clara com a atividade turística, que não é mencionada nenhuma vez no documento. Fala-se, apenas superficialmente, em fortalecer a presença cultural brasileira no mundo e promover diálogo com outras culturas. Por outro lado, a política externa recorrentemente é mencionada, com especial atenção aos organismos internacionais e o diálogo com organismos multilaterais (ROUSSEFF, 2010). Assim como na campanha presidencial de Lula em 2006, alguns elementos foram escolhidos como forma de reforçar o discurso de campanha, como orientam estudos seminais acerca de discursos de campanha política (LAZARFELD; BERELSON; GAUDET, 1948; WITTMAN, 1990). Já que o governo de Dilma seria uma continuidade do governo de Lula, também sua agenda governamental estaria sustentada pelos mesmos princípios que vinham garantindo a credibilidade do presidente anterior.

5.4.1 Adequações na agenda governamental

Da mesma forma que o programa de governo não mencionava, em nenhum de seus tópicos, o setor turístico, também nos dois primeiros anos do governo de Dilma (2011 e 2012),

nenhum Plano Nacional de Turismo foi lançado. Durante os dois primeiros anos, o turismo foi temática principal de apenas dois discursos da presidenta: o primeiro, em setembro de 2011, na cerimônia de posse do novo ministro do Turismo; e o segundo, em julho de 2012, em Londres, no lançamento da Campanha de Promoção Turística do Brasil no Exterior (BRASIL, 2011a, 2012b). Com base nessa pouca atenção, é possível afirmar que se inicia um novo processo de mudança da *policy image* do turismo no Brasil. Se antes o setor se caracterizava como central na agenda governamental, dialogando com uma dimensão pública mais ampla de Estado e governo, a partir de 2011 isso começa a ser alterado.

Esse processo, no entanto, não se iniciou na campanha eleitoral de 2010 nem no início do mandato em 2011. Em 2009, foi publicado, pelo Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo (CNT) e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (Fornatur), um documento intitulado *Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014*. Tanto na mensagem do presidente do CNT quanto na apresentação do documento, a gestão descentralizada e compartilhada do turismo é destacada (BRASIL, 2009e). De acordo com a mensagem de Luiz Eduardo P. Barretto Filho, que à época era presidente do CNT e ministro de turismo,

a Gestão Descentralizada do Turismo, que tem permitido a obtenção dos bons resultados nos últimos anos, sinaliza para uma ampla perspectiva de interlocução para o enfrentamento dos desafios relacionados à realização dos grandes eventos citados. *O País possui hoje uma rede de gestão descentralizada e compartilhada do Turismo, que envolve o Governo Federal, os governos estaduais e municipais, o setor privado e as organizações representativas da sociedade civil, que vem se organizando para a implementação das políticas de Turismo nas diversas esferas de gestão.* O Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, em permanente articulação com o Ministério do Turismo, constituem instâncias fundamentais neste processo de interlocução no âmbito nacional (BRASIL, 2009e, p. 1, destaque nosso).

Barretto Filho lista os entes federativos e as demais esferas de gestão do turismo, e afirma que “hoje” o país dispõe de uma rede de gestão descentralizada. Essa afirmação indica que o momento de lançamento do documento trazia como característica algo que antes era inexistente. Além disso, frente a esse tom de preparo das esferas de gestão para lidar com o setor turístico, na página do MTur, onde é possível acessar o documento, informa-se que um dos objetivos do documento seria “*se antecipar* aos principais desafios que a iniciativa pública e a privada terão para preparar o turismo brasileiro para a Copa do Mundo de 2014” (BRASIL, 2009e, sp, destaque nosso). É sabido que um documento referencial, assim como os anteriores PNTs, orientam ações e demandas para o período posterior ao seu lançamento. O que chama atenção no trecho destacado é que, ao “se antecipar” para os desafios da Copa do Mundo de 2014 (e das Olimpíadas de 2016, evento que é mencionado na apresentação do documento), também se

iniciava um processo de diminuição da atenção aos demais elementos que compunham o setor e a atividade turística.

Em 2011, no discurso da cerimônia de posse do novo ministro do Turismo, Gastão Vieira, Dilma inicia sua fala apontando dois desafios para a gestão: sediar os megaeventos programados para os anos seguintes, e gerir a crescente demanda turística no país que, de acordo com a presidenta, havia atingido “uma taxa asiática de crescimento” (BRASIL, 2011a, sp). A mil dias para a Copa do Mundo, Dilma destacou:

Há muito o que fazer para melhorar a qualidade do atendimento ao turista, o turista interno e o turista que vem de fora. *Precisamos formar mão de obra e isso é um problema*, é um desafio, mas é uma grande oportunidade. [...]

Então, nós sabemos que precisamos formar uma mão de obra bem formada, bem treinada, bem educada. E isso o senhor [Gastão Vieira] tem a paixão pela educação, terá a paixão pela formação da mão de obra do turismo. Temos de fazer muito também para melhorar o acesso às qualidades bilíngues do nosso profissional da área turística. E isso também tem muito a ver, como o senhor disse, com o Pronatec (BRASIL, 2011a, sp, destaque nosso).

No trecho destacado, ao estabelecer a necessidade de formação de mão de obra como um *problema*, necessário de atenção, Dilma também apresentava qual seria um dos principais enfoques de seu governo. Sob o prisma dos estudos de políticas públicas, problemas são construídos socialmente, pavimentados sob aspectos que combinam discurso, linguagem, argumentações, tons e imagens sobre determinada temática ou situação (ROCHEFORT; COBB, 1993; KINGDON, [1984] 2003). Remontando os processos de desenvolvimento econômico e social do país, bem como do enfoque dado à profissionalização e ao empreendedorismo, também é possível refletir acerca da construção de uma imagem, de uma percepção de mundo, atrelada à formação e à formalização. Essa construção, iniciada muito antes das eleições de 2010 e do início do mandato presidencial de Dilma, se embasava em ações e estratégias com o uso da linguagem e de símbolos (STONE, 1989), que, subjetivamente, construíram uma forma de agir e pensar sobre uma temática, sobre um problema (VAN DIJK, 1998; FAIRCLOUGH, 2001).

Ao destacar o problema, e afirmar que ele também se caracterizava como uma oportunidade, a presidenta apresentava como solução o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), lançado no mês seguinte, outubro de 2011, pela Lei n. 12.513/2011 (BRASIL, 2011b). O Pronatec tinha como objetivo ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica em todo o país, utilizando como argumentos a necessidade de ampliação da mão de obra nacional técnica, a retomada do crescimento econômico dos anos 2000, e o aumento dos postos de trabalho formais (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

O Pronatec se desdobrou em uma diversidade de subprogramas, entre eles, o Pronatec Turismo, uma parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério do Turismo que, em um primeiro momento, tinha como principal enfoque a formação e a qualificação profissional de mão de obra para os megaeventos. Entre os cursos oferecidos pelo programa, que à época somavam mais de 40, havia aqueles voltados ao setor de alimentos e bebidas (atendente de lanchonete, barista, bartender, copeiro, cozinheiro, garçom, pizzaiolo, churrasqueiro, salgadeiro, *sommelier* e *sushiman*), aqueles voltados aos meios de hospedagem (camareira, mensageiro e recepcionista em meios de hospedagem), aqueles voltados ao setor de eventos (cerimonialista, organizador e recepcionista de eventos), além de outros que se relacionavam à informação, ao lazer e à condução de turistas, bem como os cursos de idiomas (BRASIL, 2018).

Também em 2011, em sintonia com os esforços de otimização da prestação dos serviços turísticos, é criado o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) (BRASIL, 2011c). A criação do SBClass pode ser compreendida como mais um esforço estatal para a regulamentação do setor, bem como para o seu planejamento. Em outros momentos da história do país, nos anos 1980 e em 2002, outros instrumentos regulatórios para o setor de meios de hospedagem já haviam sido formulados e implementados (BRASIL, 1980; BRASIL, 2002e), não obtendo o sucesso esperado. A diferença, em 2011, é que se havia estruturado uma gestão federativa da atividade turística. Além disso, a iminência dos megaeventos apresentava também a necessidade de adequar a oferta turística brasileira aos padrões internacionais – fosse utilizando instrumento de classificação e regulamentação, fosse fomentando a qualificação profissional. Isso foi destaque, inclusive, no Relatório Anual do BNDES-2011. O documento apresentava uma subseção inteiramente dedicada à Copa do Mundo de 2014, na qual afirmava-se que “os investimentos em infraestrutura hoteleira e de serviços visam garantir a qualidade do atendimento aos visitantes, promover uma imagem positiva do país e criar bases sustentáveis para o aproveitamento do legado a ser deixado pelo evento” (BRASIL, 2011d, p. 117). Para viabilizar isso, o BNDES criou o BNDES ProCopa Turismo, com o objetivo de “financiar a construção, reforma, ampliação e modernização de hotéis, para aumentar a capacidade e melhorar a qualidade da hospedagem” (BRASIL, 2011d, p. 117). Nota-se, com isso, uma sintonia nas ações voltadas à regulamentação e profissionalização do setor hoteleiro.

5.4.2 Plano Nacional de Turismo 2013-2016

No segundo semestre de 2013, é lançado o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2013-2016. Diferentemente dos lançamentos anteriores (2003 e 2007), não houve cerimônia oficial.

Também, pela primeira vez, o documento não apresentava mensagem do presidente. Inicia-se com a mensagem do ministro do Turismo, Gastão Vieira, que afirma que

o Plano Nacional de Turismo chega em um momento especial para o país. Realizamos a Copa das Confederações e estamos nos preparando para a Copa do Mundo FIFA 2014 e as Olimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro. O desempenho do Brasil como anfitrião desses encontros será decisivo para transformar o país no terceiro maior Produto Interno Bruto turístico do mundo até 2022, meta do PNT (BRASIL, 2013b, p. 6).

Ao fazer tal afirmativa, o ministro indicava qual seria o enfoque das diretrizes do plano: a realização dos megaeventos. Ao mencionar dados do crescimento do setor no período 2003-2012, e sugerir que nos anos seguintes esse crescimento seria maior, o ministro também traçava relação direta com os eventos planejados para 2014 e 2016. Para ele, seria

[...] necessário aproveitar o legado de infraestrutura aeroportuária e de mobilidade urbana, dois fatores-chave para alavancar a competitividade do turismo no Brasil, seja como destino turístico internacional ou doméstico. Da mesma forma, é importante valer-se da Copa e das Olimpíadas para dar um salto na capacitação dos brasileiros para receber turistas (BRASIL, 2013b, p. 6).

A ampliação da infraestrutura aeroportuária vinha sendo destaque desde o final do primeiro mandato de Lula, em 2006, e a capacitação dos brasileiros, com o Pronatec, era um dos grandes enfoques do governo de Dilma. Assim, as menções feitas por Gastão Vieira estavam em sintonia com as ações governamentais em curso.

As diretrizes do PNT 2013-2016 orientavam a participação e diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento; e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento (BRASIL, 2013b). No documento, afirma-se que a continuidade da política estratégica de regionalização se justificava pelos resultados crescentes de um “processo de planejamento descentralizado e compartilhado, iniciado em 2003, que resultou na estruturação e na implementação de instrumentos e de ferramentas que têm permitido maior interlocução do Ministério do Turismo com as 27 Unidades Federativas do país” (BRASIL, 2013b, p. 56). Complementarmente à regionalização, dava-se enfoque à gestão descentralizada do turismo “como uma estratégia necessária para implementar a política e o Plano Nacional de Turismo” (BRASIL, 2013b, p. 44), que vinha permitindo, desde sua implementação, “somar esforços e recursos, além de reunir talentos em favor da atividade turística, envolvendo, direta e indiretamente, instituições públicas e privadas vinculadas ao setor em todo o país” (BRASIL, 2013b, p. 44). Um desses esforços, de acordo com o documento, seria o de “aperfeiçoar a interlocução e a qualificação institucional, a partir das unidades federadas, com as regiões e os municípios que compõem o Mapa da Regionalização” (BRASIL, 2013b, p. 44).

A atualização do Programa de Regionalização do Turismo, também em 2013, apresentava como principal mudança uma retomada do enfoque municipal como prioritário para a regionalização. Instrumentos foram criados para que os municípios tivessem maior participação, e também maiores responsabilidades, na gestão regional do turismo. Haveria, a partir dessas novas diretrizes, a necessidade de que os municípios pertencessem a regiões turísticas para que acessassem verbas para o setor (BRASIL, 2013a). Além de haver critérios para a inserção desses municípios nas regiões, eles também passariam a ser categorizados, com o objetivo de "gerar indicadores de processos, resultados e de desempenho como ferramentas de apoio à tomada de decisão técnica e política" (BRASIL, 2013a, p. 24). A exemplo do observado no período 2003-2010, além da categorização apresentar como objetivo aspectos gerenciais inspirados no modelo empresarial de gestão, conforme o conceito de *New Public Management* (HOOD, 1991; HOOD; JACKSON, 1991), também promovia a competitividade, (o que coadunava com uma das propostas da segunda fase da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, lançada em 2012, de criação de ambiente favorável ao estímulo da competição entre as regiões como forma de acesso a oportunidades e incentivo ao crescimento [BRASIL, 2012c]); e impelia os municípios a profissionalizar suas gestões turísticas (CENSON, 2021).

Ainda no PNT 2013-2016, e no que tange especificamente à realização dos megaeventos, o diagnóstico inicial do documento afirmava que

o Brasil tem se destacado no contexto internacional pela vitalidade da sua economia, estabilidade democrática e atuação em foros multilaterais, sobretudo com países em desenvolvimento. A realização da Copa do Mundo de Futebol Fifa em 2014 e dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016, além de outros grandes eventos esportivos, culturais, empresariais e políticos, favorecem a projeção da imagem do país com os investidores internacionais (exportação) e com as demais nações potenciais emissoras de turistas. Aliado a esses fatores, o crescimento sustentado da economia coloca o país em condições de traçar um programa de investimentos para o turismo que promova o setor a um patamar de destaque no cenário internacional (BRASIL, 2013a, p. 12).

Fica claro, no trecho reproduzido, que a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 se caracterizavam, para o governo, como palco para a projeção de uma imagem de país desenvolvido, estável e coeso. Pode-se inferir que alguns dos benefícios esperados eram a visibilidade internacional, o fortalecimento político, e a manutenção de uma imagem de *global player* que vinha sendo construída desde 2003.

5.4.3 Circunstâncias, clima nacional e constrangimentos

Ainda que benefícios fossem esperados, em diversas falas e textos públicos, fosse da presidenta, dos ministros, ou então em documentos como o PNT 20013-2016 e o Relatório Anual do BNDES - 2011, a Copa era vinculada aos adjetivos “oportunidade” e “desafio”, como no trecho reproduzido abaixo:

a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 criou uma série de *oportunidades e desafios* para o país. O sucesso da realização desse evento contribuirá para consolidar a presença do Brasil no roteiro dos grandes eventos esportivos mundiais, além de trazer benefícios importantes e perenes para o turismo nacional (BRASIL, 2011d, destaques nossos).

A importância de sediar um megaevento é sabida, bem como a magnitude das responsabilidades e compromissos vinculados ao seu planejamento e operacionalização. Ainda assim, e com base no arcabouço teórico-metodológico de Fairclough (2001), chama a atenção a repetição da antítese, que caracteriza uma ideia complementar: ao mesmo tempo que o país tinha em suas mãos uma grande oportunidade (midiática, política, econômica), tinha também um grande desafio. Considera-se que o grande desafio não dizia respeito somente ao planejamento e realização da Copa e das Olimpíadas, mas também ao desafio da gestão de um país que havia passado, de acordo com o World Bank (2016), por uma “década de ouro”, no período 2003-2013.

No ano de 2014, em comparação com o ano anterior, houve aumento de 10,61% na chegada de turistas internacionais no Brasil. Em 2016, em comparação com o ano anterior, esse aumento foi de 3,82% (UNWTO, 2019b). Ainda assim, e ainda que fosse um dos interesses descritos no PNT 2013-2016 (BRASIL, 2013a), esse aumento não continuou crescente nos anos seguintes. Enquanto nos anos anteriores à Copa do Mundo, o Brasil observava um aumento na chegada de turistas internacionais de 7,48% (em 2010), 5,27% (em 2011), 4,48 % (em 2012), e 2,4% (em 2013), em 2017 e 2018, respectivamente, a chegada de turistas internacionais no Brasil, em comparação ao ano anterior, aumentou 0,64% e 0,49% (BRASIL, 2019b; UNWTO, 2019b). Se uma das intenções previstas, com os megaeventos, era o aumento da visibilidade internacional do país como destino turístico, a queda no percentual de aumento de chegada de visitantes demonstra que, de alguma maneira, a imagem do Brasil nos anos anteriores era mais positiva. Basta observarmos que em 2003, 2004 e 2005, o aumento de chegadas internacionais no país, em comparação ao ano anterior, respectivamente, foi 9,19%, 15,99% e 11,78% (BRASIL, 2019b; UNWTO, 2019b).

Esses números não representam somente a imagem turística do país. Como já descrito, um conjunto de elementos são necessários para compreender o contexto político e econômico não só do Brasil, mas também internacional. O número de visitantes internacionais no Brasil e, assim, conseqüentemente, a importância do setor turístico na política e na economia do país, estavam e continuam a estar atrelados a uma série de questões circunstanciais que fogem do controle exclusivamente nacional e exclusivamente governamental.

Sobre a gestão governamental, e mais especificamente sobre a agenda de governo a partir de 2011, como destacado nas páginas iniciais deste subcapítulo, havia um claro esforço da presidenta Dilma em dar continuidade aos programas, projetos, ações e compromissos firmados durante os dois mandatos presidenciais de Lula. Isso é visível também nos esforços dedicados à realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. O governo Dilma, em meio a um contexto político e econômico diverso daquele observado entre 2003 e 2010, se viu constrangido a seguir diretrizes e orientações que haviam sido estabelecidas em meados de 2007, 2008 e 2010.

O turismo, durante a gestão de Dilma, estava totalmente vinculado ao planejamento e à realização dos megaeventos, e, por isso, pouca atenção se dedicou à política de turismo propriamente dita. Assim, infraestrutura de transporte, hoteleira, prestação de serviços e a manutenção da imagem nacional como destino turístico estavam fundamentalmente atrelados à premência da realização dos megaeventos. Sabe-se que, conforme a literatura demonstra, as características institucionais do presidencialismo no Brasil permitiam que, no período analisado, os presidentes tivessem a capacidade de colocar seus interesses e suas questões de forma marcante na agenda governamental (ABRUCCIO, 2018). Ainda assim, especialmente durante o governo Dilma, uma série de circunstâncias, inclusive internacionais, além da necessidade de planejar e executar os megaeventos com sucesso, constrangeram as ações do governo.

Finalmente, e não menos importante, na posse de Gastão Vieira como ministro do Turismo, em 2011, Dilma proferiu uma fala que foi amplamente divulgada e comentada na mídia. A presidenta afirmou, no encerramento de seu discurso, que “escolhas políticas não desmerecem nenhum governo. É com políticos e com partidos políticos, com técnicos e com especialistas que se governa um país tão complexo como o nosso Brasil. A política bem exercida é uma atividade nobre e imprescindível à sociedade democrática” (BRASIL, 2011a, sp). Dilma fazia referência à troca de Pedro Novais, ministro anterior, por Gastão Vieira. Novais deixou o cargo em setembro, quando foi denunciado por mau uso do dinheiro público

(CAITANO, 2011; FREITAS; CASTRO; CAITANO, 2011). Dilma precisava afirmar que a breve gestão de Novais no MTur não poderia acarretar desconfiança para com a pasta.

O ano de 2011 foi agitado no MTur. Além das denúncias de mau uso do dinheiro público, durante a gestão de Novais, também tomou forma um debate acerca do relaxamento do MTur na política de fiscalização e retomada de recursos públicos gastos indevidamente. Isso se relacionava à Operação Voucher, coordenada pela Polícia Federal Brasileira (PF), que consistia na investigação de irregularidades em um convênio entre o Mtur e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável (Ibrasi). O convênio era destinado à qualificação de profissionais de turismo. Foram presas figuras importantes da pasta, como secretários e o ex-presidente da Embratur (G1, 2011; SILVA; COSTA, 2018).

Em 2013, na cerimônia de anúncio da seleção de obras do PAC Cidades Históricas (segunda versão), em São João del-Rei (MG), Dilma afirmou que as cidades históricas do Brasil

[...] são a prova viva do ambiente em que se formou o nosso povo. Ainda vive e pulsa nessas cidades parte do cenário em que foi forjada a nossa identidade como povo e como nação, onde nós aprendemos *o sentido da liberdade, o sentido do desenvolvimento, da soberania e da justiça social* (BRASIL, 2013c, sp, destaque nosso).

[E que] conhecer, respeitar e preservar esse passado é requisito para construirmos nosso futuro como *nação democrática, como nação civilizada, como nação capaz de se erguer sobre os seus próprios pés* e construir o seu destino histórico (BRASIL, 2013c, sp, destaque nosso).

Um país que zela por sua educação, que zela por sua cultura, *é um país civilizado. Civilização é, sobretudo, ter condições*” (BRASIL, 2013c, sp, destaque nosso).

Em um discurso de pouco mais de 20 minutos, a presidenta utilizou termos relacionados à civilidade, cinco vezes, e ao desenvolvimento, três vezes. É possível, ao refletir acerca desses acontecimentos, traçar uma relação com o clima nacional que começava a ser formado no governo Dilma. Denúncias de mau uso do dinheiro público, de desvios e de corrupção foram recorrentes, e não há dúvidas de que a realização dos megaeventos no Brasil contribuiu para isso (SANTOS; GURSOY; RIBEIRO; PANOSSO NETTO, 2019; MARQUES; ALVES; WADA, 2020). A intenção era aproveitar a “oportunidade” dos megaeventos, utilizando o termo constantemente repetido pelas figuras públicas, para transparecer uma imagem de país moderno, desenvolvido, organizado, capaz e estável. Essa imagem de país não combinava com escândalos de corrupção. Da mesma forma houve, a partir de 2014, uma série de denúncias envolvendo as obras da Copa do Mundo, além de protestos populares críticos à realização do evento (HOMEWOOD, 2013). Grande parte dos protestos mobilizava questionamentos frente ao baixo investimento em serviços públicos à população, *versus* altos gastos governamentais

com a realização da Copa (G. SILVA, 2013; MAIOR, 2014; MARICATO, 2014). Ainda nessa temática, foram constatadas irregularidades em convênios entre o Ministério do Turismo e entidades sem fins lucrativos (SALOMON, 2012; A. MENDES, 2013), de forma que o Ministério reuniu o maior número de convênios irregulares entre 2005 e 2015, de acordo com levantamentos da Controladoria Geral da União (G. MENDES, 2015). O clima nacional, assim, não poderia ser positivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta as considerações finais sobre a análise empreendida, as limitações do estudo e indica possíveis pesquisas futuras sobre a temática. Fundamentado no objetivo desta tese, analisar a *policy image* do turismo no Brasil, o capítulo está dividido conforme as perguntas que nortearam a investigação e a elaboração do texto. Ao final, o capítulo expõe limitações da pesquisa, e sugere caminhos e possibilidades para a continuidade do trabalho.

Qual o papel político do turismo no Brasil?

Ainda que a atividade turística seja, sobretudo, uma atividade econômica, não é a intenção sugerir que ela seja uma atividade essencial. Cidades, estados, regiões e países inteiros sobrevivem sem turismo, diferentemente do que aconteceria sem políticas de saúde ou de educação, por exemplo. Ainda assim, desde 1939, o turismo tem espaço na administração pública federal.

O que a análise e as reflexões demonstraram, em acordo com a literatura sobre o setor de turismo, é que a atividade turística, seu planejamento, execução e enfoque dado em sua promoção, podem funcionar como ferramentas políticas. A forma como o turismo é planejado, executado e promovido pode, seja no Brasil ou em qualquer lugar do mundo, direcionar também a forma como símbolos e sentidos sobre determinada localidade, região ou país serão percebidos e apreendidos.

A tese apresenta um histórico do papel político do turismo no Brasil. De 1939 até o final da década de 1980, uma diversidade de papéis foram representados pela atividade. Se em 1939, no Governo de Getúlio Vargas, a imagem do turismo foi se constituindo como um amaciador de tensões políticas e veículo de promoção de uma visão positiva do país e de seus governantes, durante a Ditadura Militar isso se acentua ainda mais, ao se combinar com a noção do ‘milagre brasileiro’. No período, o turismo era associado ao *soft power* de um regime autoritário e repressor, de forma a transparecer, para o mundo, a imagem de um país idílico, paradisíaco, exótico e erótico.

Na década de 1990, e principalmente durante o mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, a análise não propiciou com clareza a compreensão do papel político do turismo. A imagem do país no exterior se sustentava principalmente na estabilidade econômica proporcionada pelo sucesso do Plano Real. Porém, foi nesse período que foram construídas as bases institucionais de gestão federativa na área, assim como ocorreu nas demais áreas de políticas públicas.

A partir de 2003, há um elemento novo que altera a administração pública do setor turístico no Brasil: a criação do Ministério do Turismo. No primeiro dia de mandato presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva institucionalizou a área junto ao governo federal, ampliando sua importância relativa em relação às demais. O turismo, então visto mais claramente como uma questão de política pública, passou a ter importante papel na promoção do país no exterior. Diferentemente dos períodos anteriores, o turismo, para o governo federal, passou a ter também o papel de promotor da paz, do desenvolvimento e da redução das desigualdades sociais – ainda que escândalos de corrupção e desvio de dinheiro público no Ministério do Turismo fossem também responsáveis por trazer, principalmente a partir dos anos 2010, também um clima de desconfiança à área setorial.

Como este papel foi construído, e quais elementos foram utilizados nessa construção?

É preciso voltar a 1939 para responder a esse questionamento. Diversos elementos vieram sendo utilizados para a construção do papel político do turismo no Brasil e da trajetória da *policy image* do turismo em formação, e esses elementos variaram em cada contexto histórico e político do país e internacional. O governo de Getúlio Vargas foi responsável pela produção e distribuição de textos e de propaganda, apresentando e exaltando as belezas naturais do Brasil. Elementos como as praias e a tropicalidade eram utilizados como representativos de um país e um governo legítimos. Também foram destacados como relevantes o crescimento da indústria nacional e o poder econômico de grupos da elite, tanto política quanto empresarial. Eventos suntuosos eram organizados e divulgados como representativos de um país pujante.

Durante a Ditadura Militar, esses elementos foram ainda mais intensamente explorados, com a adição do corpo da mulher à marca nacional. Explícita foi a utilização das praias e da mulher em materiais oficiais veiculados pelo mais novo órgão público de turismo, criado em 1966, a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur). Com base no conceito de *soft power*, e em entrelaçamento direto com o referencial teórico-metodológico da Análise Crítica do Discurso, é possível considerar que o uso do idílico e do erótico tinham como objetivo o fomento de um discurso paradisíaco sobre o Brasil. Se, de acordo com van Dijk (2008), as crenças,

conhecimentos e opiniões tendem a ser aceitos pelos indivíduos quando a fonte se apresenta como oficial e de confiança, a promoção de um país paradisíaco, veiculada por um órgão governamental confiável, pode ter contribuído para que essa marca fosse aceita por muitos no país e no exterior.

No período em que a análise foi aprofundada, 2003-2010, havia um contexto político inédito no Brasil. Pela primeira vez o país era governado por um político e um partido de esquerda, fato de suma importância para as ações que foram tomadas no período. Primeiramente, a construção do papel político do turismo associada à imagem de uma atividade promotora da paz, do desenvolvimento e da diminuição das desigualdades sociais, foi feita de forma profissional. Consultorias empresariais respaldaram, em um primeiro momento, a construção de uma nova imagem de Brasil no exterior. Para isso, utilizou-se uma linguagem de valorização das diferenças regionais e culturais do país, representadas tanto pela escolha de cores (verde, amarelo, vermelho, azul e branco) e de paisagens (da natureza) quanto pelo entrelaçamento dessas cores e paisagens com a diversidade do povo brasileiro. Havia a preocupação de definir que discursos seriam mobilizados contra ou a favor de outras imagens de país promovidas no passado.

Sobre esse último elemento, os documentos oficiais demonstram a existência de uma crítica à imagem de país paradisíaco e erótico construída durante a Ditadura Militar, bem como o esforço em se desprender dessa imagem. Essa é uma estratégia linguística (FAIRCLOUGH, 2001; VAN DIJK, 2002), utilizada em determinado texto ou fala, que demarca seu sentido em relação a determinados grupos, práticas sociais, eventos, condições, momentos históricos, contextos etc., de forma a construir novas representações e sentidos sobre a realidade. Os textos são construções de outros textos passados, contribuindo para o fortalecimento ou enfraquecimento de outros discursos (FAIRCLOUGH, 2001). Nos documentos oficiais analisados, foi possível observar a seleção, representação e combinação de determinadas vozes, que revelavam as intenções e o posicionamento escolhidos para representar a visão de mundo, ou seja, a mensagem que se desejava passar. Nessas escolhas, pessoas, fenômenos e objetos foram representados. Essas representações foram feitas de determinadas maneiras, utilizadas com finalidades definidas, e articuladas sob diferentes circunstâncias.

Essa construção de uma nova imagem de Brasil não foi de responsabilidade exclusiva do turismo. A política de turismo foi, em meio a outras políticas setoriais, apenas mais um dos elementos que compuseram o que se chamou, nesta tese, de clima nacional. Na construção de novas representações sobre a realidade, nesse caso, a imagem do Brasil, foram as políticas sociais que ocuparam lugar de destaque. A diminuição do desemprego, da pobreza, da fome, o

aumento do salário-mínimo e da média dos anos de educação, o incentivo à formalização do trabalho, foram resultados de políticas que ocupavam o centro da agenda do governo Lula. Esses resultados, ao mesmo tempo que eram positivos para a população brasileira, eram também excelentes plataformas de *marketing* público – para a imagem do Brasil – e político – para a imagem do presidente. A promoção do Brasil como destinação turística acompanhava os resultados das políticas sociais, já que um país em crescimento, diverso, cada vez mais socialmente justo, não poderia estar relacionado a uma imagem colonial, racista e misógina. Simultaneamente, as classes populares passavam a ser também consumidoras do turismo. Talvez por isso, também no período, a política de turismo foi vinculada a políticas transversais do país – como políticas de emprego, de educação, e de desenvolvimento regional.

Por quem ele foi construído?

Ainda que, na análise, se tenha dado especial importância ao poder dos presidentes, em acordo com a literatura consultada (NEUSTADT, 1990; LAHERA PARADA, 2006; RUTLEDGE, 2016), ao analisar os discursos que compuseram a construção da *policy image* do turismo no Brasil, não se considera o ator político como indivíduo produtor de conteúdo, fala e texto. Isso porque a criação de determinado discurso não é individual, mas sim um processo coletivo e limitado por um conjunto de características institucionais e técnicas que dão forma aos sistemas políticos e às instituições (FAIRCLOUGH, 2001; VAN DIJK, 2008). Consequentemente, os discursos presentes em determinado contexto político tendem a refletir os interesses, os objetivos e as (mudanças de) posições coletivas – delimitados através da adesão de determinados valores, ideologias e relações políticas. É importante ter em mente, durante todo o processo de análise discursiva, que o poder não aparece somente nos ou por meio dos discursos, mas se faz presente também nos bastidores, posto que aquele que fala, fala sempre de um determinado lugar e obedecendo a determinadas regras (FOUCAULT, 2004).

O presidente Lula, como explicitado na análise, teve papel fundamental na construção do papel político do turismo no Brasil, colaborando de forma decisiva para a construção da sua *policy image*. Como maior autoridade política nacional, Lula representava a nação – no Brasil e no exterior – e seu comportamento, sua aparência, e as relações que estabelecia também representariam. Se os brasileiros são mundialmente reconhecidos como calorosos, hospitaleiros e alegres, também o presidente sustentava esse papel. Quando o presidente se comportava como um “típico” brasileiro, ele mobilizava estratégias discursivas. Tendo como base o conceito de controle discursivo, de van Dijk (2008), considera-se que o presidente buscava envolver, com seu linguajar e comportamento, o público – fosse esse público a população brasileira, fossem

parceiros políticos internacionais. Procurava, desse modo, criar um vínculo entre si próprio (o presidente) e os receptores de suas mensagens (os diversos públicos).

Na análise, observou-se a emergência de discursos diversos, que em alguns momentos, caracterizavam-se também como conflituais. Parcelas da classe popular ascendiam ao consumo, dispondo de algum tempo livre e de lazer, o que diversificava o mercado de turismo. Grandes empresas do setor se beneficiavam do favorecimento não só de políticas (como a desregulamentação do setor aéreo e o crédito público subsidiado para a hotelaria), mas também da ampliação do público consumidor. Um dos resultados da tese foi identificar que, na formulação de políticas públicas para o turismo, havia duas populações-alvo [*target population*] (SCHNEIDER; INGRAM, 1988, 1990, 1993; INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007): as classes populares e os grandes empresários.

Afinal, qual a *policy image* do turismo no Brasil?

Quando, na Era Vargas, passa-se a compreender o turismo como instrumento político com potencial promissor, abre-se caminhos para que, no Regime Militar, uma mudança profunda seja observada. A *policy image* do turismo no Brasil, durante o Regime Militar, como sugerem os documentos analisados, foi pela primeira vez construída com o emprego de procedimentos e técnicas operacionais. Com isso, tomou forma um novo sentido sobre o Brasil como destinação, sobre a cultura brasileira, e os brasileiros. Retomando a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 2009; BAUMGARTNER; JONES; TRUE, 2007), é possível afirmar que a mudança abrupta do regime político brasileiro trouxe uma pontuação significativa para a *policy image* do turismo no Brasil.

Uma nova pontuação pôde ser observada no processo que culminou a redemocratização brasileira. Ainda que, no período de governo de FHC, o turismo não fosse destaque nem na agenda pública, nem na política, posto que havia processos que demandavam maior atenção governamental, a área setorial performou processos similares a outras áreas setoriais do Brasil. Isso também pode ser considerado relevante para a construção de bases que permitiriam uma nova mudança na *policy image* do turismo.

No período 2003-2010, a *policy image* do turismo no Brasil passou por mudanças mais estruturantes. Além da criação do Ministério do Turismo, foram atribuídos outros sentidos ao turismo. As grandes temáticas relacionadas às políticas públicas de turismo, como dinamização econômica, aumento do número da entrada de visitantes estrangeiros no país, e a promoção da imagem no exterior, se mantiveram. No entanto, é durante os dois mandatos presidenciais de Lula que novos temas, como a qualidade do produto nacional e a competitividade, se tornam

recorrentes na gestão pública do turismo. Esses temas estão diretamente ligados à administração empresarial, mas também dotaram de maior importância o planejamento e a gestão do setor.

Esses temas também ampliaram o debate acerca da importância do turismo. Fosse, como destacado, no desenvolvimento de localidades e regiões desfavorecidas, fosse no aumento dos postos de trabalho, fosse na abertura de novos horizontes. Durante o governo Lula, classes populares que nunca haviam tido condições de viajar, passaram a ser também público consumidor do turismo. No período em que milhões de brasileiros ascenderam de classe social, e que o aumento da renda média da população brasileira permitiu que uma “nova” classe média acessasse o mercado de viagens, também a *policy image* do turismo passou a ser enquadrada de outra maneira. Em decorrência disso, também houve um aumento incremental nos investimentos mercadológicos para a atividade: grandes companhias aéreas, grandes cadeias hoteleiras e redes de agências de viagens se beneficiaram desse aumento do consumo turístico.

Considera-se que, no rastreamento de processos, ainda que determinados períodos, elementos e temáticas se sobressaíssem frente a outros, o quadro geral da pesquisa realizada demonstrou que é costumeiro que governos utilizem o turismo como instrumento de promoção política e, assim, como vetor de uma imagem positiva. Dessa forma, construiu-se a tese das mudanças processuais da *policy image* do turismo no Brasil como forma de instrumentalização do turismo como ferramenta política. Foram identificadas diversas *policy images* do turismo no Brasil, e não apenas uma *policy image*.

6.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Uma das limitações da tese foi ter utilizado fontes exclusivamente documentais e bibliográficas. Entrevistas com formuladores de políticas públicas no período teriam enriquecido a análise. Atores que transitaram entre o Ministério do Turismo e a Embratur poderiam explicitar elementos e contextos da história analisada, que não estão necessariamente disponíveis nos documentos oficiais.

Julgou-se que o intervalo de tempo entre o período analisado (1939-2016) e a realização desta pesquisa (2018-2022), simultaneamente foi uma escolha acertada e uma dificuldade. Há uma diferença na análise de processos políticos já encerrados e em andamento. Quando se analisa um período anterior, existe um grande número de estudos e documentos já finalizados que podem ser consultados; por outro lado, considerando o intervalo de tempo entre o processo analisado e a coleta de dados, o acesso aos documentos oficiais e a disponibilidade de materiais midiáticos demandaram esforços de busca maiores. Essas dificuldades foram enfrentadas e a

pesquisa pôde ter continuidade, mas ponderou-se que uma análise de um intervalo de tempo mais próximo aos anos de realização da pesquisa traria menos percalços.

Outra questão é que acontecimentos posteriores à análise, como o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, poderiam ter redirecionado a análise. Será interessante, no futuro, comparar a *policy image* do turismo no Brasil no período dos governos comandados pelo PT a dos governos pós-*impeachment*. Considerando a existência de contextos específicos, análises comparativas podem ressaltar como um mesmo objeto pode apresentar similaridades e diferenças, que podem ser explicadas por variações em elementos contextuais.

Também seria promissor analisar a *policy image* do turismo em outros países ou em diferentes regiões, estados e cidades do Brasil. Há cidades brasileiras que passaram por processos longos e complexos de desenvolvimento do turismo, desde a inexistência da atividade, o crescimento, e diversas fases de amadurecimento, como foi o caso de Bonito (MS), Gramado (RS), Alter do Chão (PA), dentre outras. Assim, seria possível aprofundar a discussão sobre o papel político da atividade no Brasil, tendo em vista o processo de descentralização da gestão pública brasileira e suas consequências para o setor turístico.

Por último, como assume a Análise Crítica do Discurso, se esta mesma pesquisa fosse feita, utilizando os mesmos documentos, mas por outros pesquisadores, a análise seguiria por outros caminhos. É impossível que a pesquisadora que assina este texto, não esteja também presente nas análises e resultados aqui apresentados. Seja pela formação, seja pelas experiências, pelas influências, pelas crenças ou pelas visões de mundo, interessante seria ver outras formas de agir, pensar e sentir (conforme van Dijk [1998]) sobre essa mesma temática.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ACERVO INSTITUTO MOREIRA SALLES. **Coleção Carlos Moskovics**. 1940. Disponível em: <<https://acervos.ims.com.br/>>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- ALBUQUERQUE, A. Um outro ‘quarto poder’: imprensa e compromisso político no Brasil. **Contracampo**, n. 4, 2000, p. 23-57.
- ALBUQUERQUE, F. I. C. Operações psicológicas: a necessidade de integração com as demais capacidades relacionadas à informação. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, v. 5, n. 11, p. 64-73, 2017.
- ALCKMIN, G. **Programa de governo**: por um Brasil decente. 2006.
- ALFONSO, L. P. **Embratur**: formadora de imagens da nação brasileira. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) –Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- ALMEIDA, M. B.; GUTIERREZ, D. O soft power do Brasil e a cobertura da mídia internacional da Copa do Mundo da FIFA 2014. **Licere**, v. 21, n. 2, p. 226–257, 2018.
- ALVES, M. C.; NASCIMENTO, A. F.; FREITAS, T. O. A função ideológica da Embratur e seu papel na construção de um mercado de bens e serviços simbólicos: a exploração da imagem da mulher brasileira nos anúncios turísticos institucionais. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 18, n. 3, p. 63-78, 2018.
- AMARAL, R. B. **A vida quer é coragem**: a trajetória de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil. Rio de Janeiro: Sextante, 2011.
- AMORIM, C. **A diplomacia do Governo Lula**. Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco. Brasília, DF, Ministério das Relações Exteriores, 2003.
- AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2004.
- ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, v. 9, p. 23-52, 2011.
- ANHOLT, S. Nation-brands of the twenty-first century. **Journal of Brand Management**, v. 5, n. 6, p. 395-406, 1998.

- ANHOLT, S. From nation branding to competitive identity: the role of brand management as a component of national policy. In: DINNIE, K. (Ed.). **Nation branding**: concepts, issues, practice. Oxford, UK: Butterworth-Heinemann, 2008, p. 22-23.
- ANHOLT, S. Beyond the nation brand: the role of image and identity in international relations. **Exchange: The Journal of Public Diplomacy**, v. 2, n. 1, p. 1-7, 2013.
- ARAÚJO, C. M.; CÉSAR, P. A. B. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, M. C. (Org.). **Turismo**: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012. p. 257-282.
- ARAÚJO, C. M.; TASCHNER, Gisela. Turismo e políticas públicas. In: BENI, Mario C. (Org.). **Turismo**: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri: Manole, 2012. p. 10-24.
- ARAÚJO, C. P. Da Embratur à Política Nacional de Turismo. **Pós**, v. 19, n. 31, p. 146-163, 2012.
- ARQUER, M. O voto em Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2010. **Paraná Eleitoral**, v. 2, p. 415-440, 2013.
- ARRETICHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização de um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- BANDEIRA, M. **O Governo João Goulart**: as lutas sociais no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- BANTIM, N. R.; FRATUCCI, A. C. Gestão regional do turismo: participação e representatividade no Conselho Regional de Turismo das Agulhas Negras (RJ). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 13, n. 1, p. 108-124, 2019.
- BARBOSA, I. P. A alta das commodities agrícolas e o estabelecimento do milagrinho na economia brasileira do governo Lula. **Revista Conjuntura Global**, v. 9, n. 2, p. 145-161, 2020.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in american politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, [1993] 2009.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B.; TRUE, J. L. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Colorado: Westview Press, 2007, p. 155-187.
- BBC BRASIL. Lula perde outro ministro por denúncias de corrupção, diz jornal. **BBC**, BBC Brasil, 23 nov. 2007. Disponível em:

- <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/11/071123_pressreview>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- BEACH, D. It's all about mechanisms: what process-tracing case studies should be tracing. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 463-472, 2016.
- BEACOM, A. Sport in international relations: a case for cross-disciplinary investigation. **The Sports Historian**. v. 20, n. 2, p. 1-23, 2000.
- BECKER, B. K. **Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, 1995.
- BECKER, B. K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 1, n. 1, p 1-7, 2001.
- BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process tracing: from metaphor to analytic tool**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de Sociologia do Conhecimento**. Petrópolis: Vozes, [1966] 1985.
- BERNAYS, E. **Crystallizing public opinion**. New York: Boni and Liveright, 1923.
- BERNAYS, E. **The engineering of consent**. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1955.
- BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 263-288, 2014.
- BIGNAMI, R. **A imagem do Brasil no turismo**. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2005.
- BIROLI, F. Representações do golpe de 1964 e da ditadura na mídia: sentidos e silenciamentos na atribuição de papéis à imprensa, 1984-2004. **Varia História**, Belo Horizonte, v. 25, n. 41, p. 269-291, 2009.
- BOITO JR, A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. **Fórum Econômico da Fundação Getúlio Vargas**. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <www.eesp.fgv.br>. Acesso em 22 dez. 2021.
- BOITO JR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013.
- BONFIM, J. B. B. **Palavra de presidente: discursos de posse de Deodoro a Lula**. 2. ed. Brasília: LGE, 2004.

- BONIN, R. Dilma: Em 8 anos de Lula, denúncias levaram à demissão de 9 ministros. **G1, Política**, 19 set. 2010. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/09/em-8-anos-de-lula-denuncias-levaram-demissao-de-9-ministros.html>>. Acesso em: 26 mar. 2022.
- BORÇA JUNIOR, G. R.; TORRES FILHO, E. T. T. Analisando a Crise do Subprime. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, p. 129-159, 2008.
- BORJA, J. (Ed.). **Barcelona: un modelo de transformación urbana**. Quito, Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995.
- BOXWELL JR, R. J. **Benchmarking for competitive advantage**. New York: McGraw-Hill, 1994.
- BOYER, M. **História do turismo de massa**. Bauru: Edusc, 1999.
- BRADY, H. E.; COLLIER, D. **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools Shared Standards**. Rowman & Littlefield, 2nd Edition, 2010.
- BRACEY, D. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 315-331, 2011.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, p. 41-63, 2015.
- BRASIL, H. S.; PLANELLO, P. B. **Turismo e política cambial no Brasil do Real**. São Paulo: ECA/USP, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Crise e recuperação da confiança. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 1, p. 133-134, 2009.
- BRUM, E. **Política, o palco da simulação**. Santos: A Tribuna, 1988.
- BRUSADIN, L. B. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**, v. 2, n. 2, p. 87-111, 2005.
- BUNAKOV, O. A.; ZAITSEVA, N. A.; LARIONOVA, A. A.; ZHUKOV, V. A.; MOROZOVA, A.; DMITRIEVA, N. The use of the «soft power» concept in the modern Russian tourism industry. **Revista Espacios**, v. 39, n. 22, p. 1-13, 2018.
- BURKE, P. **A fabricação do rei: a construção da imagem pública de Luís XIV**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- BURSZTYN, I. A influência do ideário neoliberal na formulação de políticas públicas de turismo no Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 3, n. 4, p. 7-12, 2003.
- BUTHE, T. Taking temporality seriously: Modeling history and the use of narratives as evidence. **American Political Science Review**, n. 96, p. 481-493, 2002.

- CAIRNEY, P. **Understanding public policy: theories and issues**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.
- CAITANO, A. Dilma: “Escolhas políticas não desmerecem governo”. **Revista Veja**, Política, 16 set. 2011. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/dilma-escolhas-politicas-nao-desmerecem-governo/>>. Acesso em: 23 jan. 2022.
- CANDIOTTO, L. Z. P.; BONETTI, L. A. Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, n. 19, 2015.
- CAPARELI, S. **Ditaduras e indústrias culturais no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai**. Porto Alegre: UFRGS, 1989.
- CAPELATO, M. H. R. O Estado Novo: o que trouxe de novo? In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Org.). **O Brasil republicano: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 2, p. 107-143.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 87-122.
- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.
- CARLOS, A. F. Novas contradições do espaço. In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A.; SEABRA, O. (Orgs). **O espaço no fim de século, a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999, p. 7-22.
- CARRIJO, F. M. **A estratégia de reposicionamento da imagem do Brasil no exterior: um estudo de caso sobre o esforço de planejamento mercadológico da Embratur**. Monografia (Especialização em Gestão de Negócios em Turismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- CARVALHO, A. F. Políticas públicas em turismo no Brasil. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 3, n. 1 e 2, p. 97-109, 2000.
- CARVALHO, C.; LEITE, R. Conflito ético nos Suplementos de Turismo: a relação entre jornalismo, publicidade e propaganda. **Revista PJ: Br - Jornalismo Brasileiro**, v. 8, n. 1, 2007.
- CARVALHO, G. L. Perspectiva histórico-institucional da Política Nacional de Turismo no Brasil (1934-2014). **Mercator**, v. 15, n. 1, p. 87-99, 2016.
- CASSIOLATO, M. M. M. C.; GARCIA, R. C. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- CAVALCANTI, K. B.; HORA, A. S. S. Política de turismo no Brasil. **Turismo em Análise**, v. 13, n. 2, p. 54-73, 2002.

CENSON, D. As regiões turísticas do Bico do Papagaio e do Vale dos Grandes Rios (Tocantins) à luz do mapa do turismo brasileiro. In: FROIS, R.; RIBEIRO, K. T.; FONSECA, B. C.; OLIVEIRA, D. C. (Org.). **Lazer, turismo e desenvolvimento regional na Amazônia Legal: diálogos interdisciplinares**. Foz do Iguaçu: Efeito Sete, 2021, p. 136-156.

CENSON, D. **O Fantástico discurso ou o discurso fantástico: o papel da Rede Globo na construção de um comportamento orientado ao turismo**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Turismo) - Faculdade de Administração e Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

CENSON, D.; BARCELOS, M. Agendas, imagens e políticas públicas de turismo para as favelas na cidade do Rio de Janeiro, Brasil: uma análise do período 2007-2017. **Rosa dos Ventos**, v. 13, p. 850-873, 2021.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC) – FGV. **A juventude no Estado Novo: textos do Presidente Getúlio Vargas, extraídos de discursos, manifestos e entrevistas a imprensa**. 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivopessoal/GV/impreso/juventude-no-estado-novo-textos-do-presidente-getulio-vargasextraidos-de-discursos-manifestos-e-entrevistas-a-imprensa-a>>. Acesso em: 27 mar. 2022.

CERDA, R.; VERGARA, R. Government subsidies and presidential election outcomes: evidence for a developing country. **World Development**, v. 36, n. 11, p. 2.470-2.488, 2008.

CERQUEIRA, L. R.; MAZARO, R. M.; FURTADO, E. M.; NETO, J. M. DA R. Políticas públicas em turismo no Brasil: cronologia dos 70 anos da legislação turística e das instituições oficiais de turismo. **Revista Turismo e Desenvolvimento**, v. 3, n. 13/14, p. 977-978, 2010.

CHIESA, M. M. **A integração do Sistema de Operações Psicológicas com o Sistema de Comunicação Social**: uma proposta. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2006.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.

COMPARATO G. Matices populistas: la política turística de Getúlio Vargas (1937-1954) y de Juan Domingo Perón (1946-1952). **Trashumante Revista Americana de Historia Social**, n. 3, p. 116-133, 2014.

COULDRY, N.; HEPP, A. Conceptualising mediatization: contexts, traditions, arguments. **Communication Theory**, v. 23, n. 3, p. 191-202, 2013.

COULDRY, N.; HEPP, A. **The mediated construction of reality**. London: Polity, 2017.

- COUTO, C.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.
- CRAVO, B. M. A alocação de *slots* e a concorrência no setor de transporte aéreo. **Journal of Transport Literature**, v. 8, n. 1, p. 159-177, 2014.
- CRUZ, R. C. A. **Políticas de turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- CRUZ, R. C. A. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001.
- CRUZ, R. C. **Políticas públicas de turismo no Brasil: significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais**. Brasília: UNB/MMA, 2002.
- CRUZ, R. C. A. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, v. 20, n. 40, p. 27-43, 2005.
- CUNHA, L. A. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, E. M. T.; FARIA, L. M. F.; VEIGA, C. G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.151-204.
- DAIBERT, A. B. D. Origens do turismo organizado no Rio de Janeiro: a Revista Brasileira de Turismo na década de 1920. **Rosa dos Ventos**, v. 6, n. 2, p. 152-163, 2014.
- DAMO, A. S. O desejo, o direito e o dever: a trama que trouxe a Copa ao Brasil. **Movimento**, v. 18, n. 2, p. 41-81, 2012.
- DAMO, A. S. Dinheiro público em megaeventos esportivos: a eficácia de uma justificativa inconsistente. **Ciência e Cultura**, v. 68, n. 2, p. 27-31, 2016.
- DAUGHERY, W. E.; JANOWITZ, M. **Psychological Welfare Casebook**. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1958.
- D'ARAÚJO, M. C. **A Era Vargas**. São Paulo: Moderna, 1997.
- DE LA O, A. Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico. **American Journal of Political Science**, v. 57, p. 1-14, 2013.
- DELEON, P. **Democracy and the policy sciences**. Albany, NY: State University of New York, 1997.
- DELGADO, L. A. N. O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia. Dossiê: 1946-1964: A experiência democrática no Brasil. **Tempo**, v.14, n. 28, p. 123-143, 2010.
- DELGADO, L. A. N. Diretas Já: vozes das cidades. In: FERREIRA, J. L.; REIS, D. A. **Revolução e democracia: 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 411-426.

- DIEHL, P. **Propaganda e persuasão na Alemanha nazista**. São Paulo: Annablume, 1996.
- DINIZ, S.; CASALECCHI, G. A Agenda Legislativa Presidencial no governo Fernando Henrique Cardoso: o conteúdo das políticas importa? In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 42, 2018, Caxambu. **Anais...**, 2018.
- DOCKENDORFF, A.; KAISER, B. Populismo en América Latina: una revisión de la literatura y la agenda. **Revista Austral de Ciencias Sociales**, n. 17, p. 74-100, 2009.
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- DREIFUSS, R. A. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.
- DUNSIRE, A. Administrative theory in the 1980s: a viewpoint. **Public Administration**, n. 73, p. 17-40, 1995.
- EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. EBC. Ouça aqui o quinto programa da série especial Carmen Miranda, a Pequena Notável. **Especiais Rádio MEC**. 16 mar. 2018. Disponível em: <<https://radios.ebc.com.br/especiais-radio-mec/2018/03/ouca-aqui-o-quinto-programa-da-serie-especial-carmen-miranda-pequena>>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- ENDRES, A. V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- EVANS, T. Cinco explicações para a crise financeira internacional. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 1, p. 9-30, 2011.
- EXAME. Como o Rio conseguiu ser sede das Olimpíadas de 2016. **Exame**, 20 out. 2010. Negócios. Disponível em: <<https://exame.com/negocios/como-rio-conseguiu-ser-sede-olimpiada-2016-593831/>>. Acesso em: 30 dez. 2021.
- ÉPOCA. Férias de julho. Reportagem de capa. **Revista Época**, n. 266, 23 jun. de 2003.
- ÉPOCA. Atenção, senhores passageiros. Reportagem de capa. **Revista Época**, n. 447, 22 dez. 2006.
- ÉPOCA NEGÓCIOS. Época Negócios 100 revela as empresas de maior prestígio no Brasil. **Revista Época Negócios**. 2008. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Revista/Epocanegocios/0,,EDG84754-9292,00.html>>. Acesso em: 01 jan. 2022.
- FAIRCLOUGH, N. **Media discourse**. London: Arnold, 1995.
- FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

- FAIRCLOUGH, N. **Analysing Discourse**: textual analysis for social research. London: Routledge, 2003.
- FAIRCLOUGH, I.; FAIRCLOUGH, N. **Political discourse analysis**: a method for advanced students. London: Routledge, 2012.
- FERNANDES, S. W. R. A inserção do espaço geográfico na política de turismo. In: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. 1. ed. Brasília: Ler, 2013, p. 245-263.
- FERRAZ, J. A. **Regime jurídico do turismo**. 2. ed. Bauru: Edipro, 1992.
- FETT, P. Missões de paz e o multilateralismo brasileiro. **Universitas Relações Internacionais**, v. 12, n. 1, p. 37-49, 2014.
- FGV. FGV é uma das 100 empresas de maior prestígio do Brasil. **Fundação Getúlio Vargas**. 2011. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/fgv-e-100-empresas-maior-prestigio-brasil>>. Acesso em: 01 jan. 2022.
- FICO, C. **Reinventando o otimismo**: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil. Rio de Janeiro: FVG, 1997.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F.; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n.2, p. 49-62, 1999 (editado em fev. 2000).
- FIGUEIREDO, M.; ALDÉ, A.; DIAS, H. e JORGE, V. Estratégias de Persuasão em Eleições Majoritárias. Uma proposta metodológica para o estudo da propaganda eleitoral. **Opinião Pública**, Campinas, v. IV, n. 3, p. 182-203, 1997.
- FIGUEIREDO, R. **O que é marketing político**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FIGUEIREDO, R. **Marketing político e persuasão eleitoral**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- FIGUEIREDO, R.; COUTINHO, C. A eleição de 2002. **Opinião Pública**, v. 4, n. 2, p. 93-117, 2003.
- FINO, P.; QUEIROZ, O. O uso dos estereótipos turísticos durante o regime militar brasileiro. **Dos Algarves. A Multidisciplinary e-Journal**, n. 30, p. 97-111, 2017.
- FIORIN, J. L. A pessoa desdobrada. **Alfa Revista de Linguística**, v. 5, n. 39, p. 23-44, 1996.
- FISCHER, F. **Democracy and expertise**: Reorienting policy inquiry. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- FOLHA. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha**, 24 jun. 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em: 9 dez. 2021.

- FONSECA, M. A. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal: Edufrn, 2005.
- FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. 3.ed. São Paulo: Loyola, [1971] 1996.
- FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FRAIMAN, J. A. Medios de comunicación masiva y populismo en América Latina: posibles articulaciones para analizar los casos en el peronismo argentino, el getulismo brasileiro y el cardenismo mexicano. **Razón y palabra**, n. 70, p. 1-34, 2009.
- FRATUCCI, A. C. **A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo**: as possibilidades das redes regionais de turismo. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2008.
- FREITAS, C.; CASTRO, G.; CAITANO, A. Pedro Novais, o quinto ministro de Dilma a deixar o cargo. **Veja**, Política, 14 set. 2011. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/pedro-novais-o-quinto-ministro-de-dilma-a-deixar-o-cargo/>>. Acesso em: 23 jan. 2022.
- FREITAS, M. C. P. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 125-145, 2009.
- FURTADO, C. **O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado; Contraponto, 2011.
- G1. Entenda a Operação Voucher, da PF, que prendeu o número 2 do Turismo. **G1**, Brasília, Política, 9 ago. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacaovoucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>>. Acesso em: 23 jan. 2022.
- GABEIRA, F. O turismo na agenda da campanha presidencial. **Folha de São Paulo**, Turismo, 14 jan. 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/turismo/fx1401200214.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2021.
- GALDINO, L. C. F.; COSTA, M. L. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 6, n. 4, p. 1-24, 2011.
- GALELLA, G. L. Análisis del populismo en los gobiernos de Vargas y Cárdenas. **Informe Integrar**, n. 61, p. 1-15, 2010.
- GALLUCCI, M. TSE multa Lula em R\$ 5 mil por fazer propaganda de Dilma no Rio. Brasil. **O Estado de S. Paulo**, 19 mar. 2010a. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,tse-multa-lula-em-r-5-mil-por-fazer-propagandade-dilma-no-rio,526403,0.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2022.
- GALLUCCI, M. Lula recebe nova multa por antecipar campanha de Dilma. Política. **O Estado de S. Paulo**, 25 mar. 2010b. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-recebe-nova-multa-por-antecipar-campanha-de-dilma,529261>> Acesso em: 11 jan. 2022.

GANDIN, L. **Entre ethos e mito**: a transferência de imagem de Lula para Dilma na campanha presidencial de 2010. Dissertação (mestrado em Comunicação) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná, 2012.

GIDDENS, A. **Interação social e vida cotidiana**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GIENOW-HECHT, J. **Sound Diplomacy**: music and emotions in transatlantic relations, 1850-1920. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

GODOI, R. C.; AMARAL, S. C. F. O Reflexo do projeto neoliberal nas políticas públicas em turismo e turismo de aventura no Brasil. **Licere**, v. 22, n. 4, p. 489-518, 2019.

GOFFMAN, E. **The presentation of self in every-day life**. Harmondsworth: Penguin, 1969.

GOFFMAN, E. **Relations in public**: microstudies of the public order. London: Allen Lane, 1971.

GOMES, M. **Marketing turístico e violência contra as mulheres**: (des)(re)construções do Brasil como um paraíso de mulatas. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GOMES, M. O marketing turístico e o reposicionamento da imagem do brasil no mundo: uma análise do Plano Aquarela da Embratur. In: International Conference on Tourism & Management Studies, 1, 2011, Algarve. **Anais...** Algarve: Book of Proceedings, 2011.

GOMES, W. S. **Transformações da política na era da comunicação**. São Paulo: Paulus, 2004.

GOMES, W. S. Duas Premissas Para A Compreensão da Política Espetáculo. **Revista de Comunicação e Linguagens**, v. 22, p. 299-318, 1995.

GOMES, W. S. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2004.

HABERMAS, J. Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension?: the impact of normative theory on empirical research. **Communication Theory**, v. 16, n. 4, p. 411-426, 2006.

GUITART CASALDERREY, N.; ALCALDE GARCIA, J.; PITARCH MACH, A.; VALLVÉ FERNÁNDEZ, Ó. De la turismofobia a la convivencia turística: el caso de Barcelona. Análisis comparativo con Ámsterdam y Berlín. **Ara: Revista de Investigación en Turismo**, Barcelona, España, v. 8, n. 2, p. 25–34, 2019.

HALL, S. The question of cultural identity. In: HALL, S.; HELD, D.; MCGREWT. (Eds.). **Modernity and its futures**. Cambridge: Polity Press, 1992, p. 273–326.

- HALLAL, D. **O curso de Turismo da PUCRS: a trajetória dos seus 38 anos de existência: do Bacharelado (1972) ao Tecnólogo (2010)**. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- HALLAL, D. R.; MÜLLER, D. A Embratur e os cursos superiores de Turismo no Brasil: 1970-1976. **Revista Rosa dos Ventos**, v. 6, n. 2, p.164-179, 2014.
- HARVEY, D. **The condition of post-modernity**. Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- HENDERSON, J. Heritage attractions and tourism development in Asia: a comparative study of Hong Kong and Singapore. **International Journal of Tourism Research**, n. 4, p. 337–344, 2002.
- HIA (Hotel Investment Advisors); HORWATH HTL. **Hotelaria em números: Brasil**. 2007. Disponível em: <<http://www.revistahoteis.com.br/novo/images/stories/hn.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2021.
- HOBBSBAWM, E. **A era do capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- HOLANDA, S. B. D. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- HOLLINSHEAD, K.; HOU, C. X. The seductions of “soft power”: the call for multifronted research into the articulative reach of tourism in China. **Journal of China Tourism Research**, v. 8, n. 3, p. 227-247, 2012.
- HOMEWOOD, B. **Análise - Protestos no Brasil levantam questionamentos sobre megaeventos**. G1, Política, 26 jun. 2013. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/analise-protestos-no-brasil-levantam-questionamentos-sobre-megaeventos-1.html>>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, n. 69, p. 3-19, 1991.
- HOOD, C. C.; JACKSON, M. **Administrative argument**. London: Gower, 1991.
- HYLTON, D. Commanders and communication. **Military Review, Fort Leavenworth**, v. 95, n. 5, p. 84-92, set./out. 2015.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- IANONI, M. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, n. 78, p. 143-183, 2009.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Routledge, 2007, p. 93-126.
- JACOB, C. R.; HEES, D. R.; WANIEZ, P.; BRUSTLEIN, V. A eleição presidencial de 2010 no Brasil: continuidade política e estabilidade na geografia eleitoral. **Alceu**, v. 12, p. 189-229, 2011.

- JARDIM, M.C.; SILVA, M. R. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: UNESP, 2015.
- KAJIHARA, K. A. A imagem do Brasil no exterior: análise do material de divulgação oficial da EMBRATUR, desde 1966 até 2008. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 5, p. 2-30, 2010.
- KAMEL, A. **Dicionário Lula: um presidente exposto por suas próprias palavras**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.
- KANEVA, N. Nation branding: toward an agenda for critical research. **International Journal of Communication**, n. 5, p. 117-141, 2011.
- KANITZ, H. G.; TRIGUEIRO, R. P. C.; ARAÚJO, A. D. Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias? **Turismo em Análise**, v. 21, n. 3, p. 644-666, 2010.
- KELLNER, D. A cultura da mídia e o triunfo do espetáculo. **Líbero**, v. 6, n. 11, p. 4-15, 2003.
- KENKLL, K. M. Interesses e identidade na participação do Brasil em operações de paz. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 2, p. 9-35, 2011.
- KHAN, S. I. Saudi Vision 2030: new avenue of tourism in Saudi Arabia. **Studies in Indian Place Names**, v. 40, n. 75, p. 232-238, 2020.
- KINDER, D. R. Opinion and action in the realm of politics. In: GILBERT, D. T.; FISKE, S. T; LINDZEY, G. (Eds.). **Handbook of social psychology**. 4. ed., v. 2. Boston: McGraw–Hill, 1998, p. 778–867.
- KINGDON, JOHN. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.
- KOTLER, P.; GERTNER, D. Country as brand, product and beyond: a place marketing and brand management perspective. In: MORGAN, N.; PRITCHARD, A.; PRIDE, R. (Eds.). **Destination branding: creating the unique destination proposition**. 2. ed. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2004, p. 40-56.
- KÜNH, A. **Guerra e persuasão: estudo de caso da operação psicológica do Exército Brasileiro no Haiti**. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Faculdade de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.
- LABONNE, J. The local electoral impacts of conditional cash transfers: evidence from a field experiment. **Journal of Development Economics**, v. 104, p. 73-88, 2013.
- LACLAU, E. **On populist reason**. London: Verso, 2005.
- LAHERA PARADA, E. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v.2, p. 239-261.

- LAMB, C. J. **Review of psychological operations: lessons learned from recent operational experience.** Washington: National Defense University Press, 2005.
- LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (Orgs.). **A era FHC: um balanço.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- LASSANCE, A. **Governança presidencial, políticas públicas e desenvolvimento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- LASSWELL, H. **Propaganda technique in the World War.** New York: P. Smith, 1927.
- LASSWELL, H. The structure and function of communications in society. In: BRYSON, L. (Org.). **The communications of ideas.** Nova Iorque: Editora Harper, 1948.
- LASSWELL, H. **Politics: Who gets what, when, how.** New York; London: Whittlesey House; McGraw-Hill, 1936.
- LAZARFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. **The people's choice: how the voter makes up his mind in a presidential campaign.** New York: Columbia University Press, 1948.
- LEMOES, C. C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1401-1427, 2013.
- LEITE, C. A. **A representação da “mulher brasileira” construída pela Embratur entre 1966 e 1985.** Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- LEONG, L. Commodifying ethnicity: state and ethnic tourism in Singapore. In: PICARD, M.; WOOD, R. (Eds.). **Tourism, ethnicity, and the state in Asian and Pacific Societies.** Hawaii: University of Hawaii Press, 1997, p. 71-98.
- LESSA, M. A. Governo Lula e a Rodada Doha: a aposta valeu a pena? **Revista Neiba; Cadernos Argentina-Brasil**, v. 5, p. 1-15, 2016.
- LIGHT, D. Gazing on communism: heritage tourism and post-communist identities in Germany, Hungary and Romania. **Tourism Geographies**, v. 2, n. 2, p. 157-176, 2007.
- LIMA, J. R.; REJOWSKI, M. Ensino superior em turismo no Brasil: a produção acadêmica de dissertações e teses (2000-2009). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 5, n. 3, p. 406-432, 2011.
- LIMA, R. A. P. F. **O avanço das redes hoteleiras internacionais no Brasil.** Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- LIMA, R. C. A.; MENEZES, T. A. Uma análise espacial das eleições presidenciais brasileiras de 2010. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 45, p. 557-583, 2015.

- LIMA, T. D.; DEUS, L. N. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. **Revista Cadernos de Economia**, v. 17, n. 32, p. 52-65, 2013.
- LIMA, V. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.
- LINEBARGER, P. M. A. **Guerra psicológica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1962.
- LIPPMANN, W. **Public Opinion**. New York: Macmillan, 1922.
- LISBOA, C. V. **A integração das capacidades relacionadas à informação que atuam sobre o público, Comunicação Social e Operações Psicológicas, desde o tempo de paz, no nível estratégico-operacional, a luz do conceito da Comunicação Estratégica**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares com ênfase em Defesa Nacional) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.
- LISBOA, V.; FLAMÉ, T. ¿Por qué Lula se ufana del país? **Estrategia Internacional**, n. 26, p. 171-188, 2010.
- LOPES, M. M.; PANOSSO NETTO, A. Análise das políticas federais de turismo no Brasil (1930 a 2020). **Ateliê do Turismo**, v. 5, n. 2, p. 200-224, 2021.
- LOPES, M. S. **Narrativas simbólicas do lulismo: uma análise das campanhas eleitorais de Dilma Rousseff (2010 e 2014)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.
- LUCHIARI, M. T. D. P.; SERRANO, C. 2002. Tourism and environment in Brazil. In: HOGAN, D. J.; BERQUO, E.; COSTA, H. S. M. (Eds.). **Population and environment in Brazil: Rio+10**. Campinas: CNPD; ABEP; NEPO, 2002, p. 255-276.
- MACHADO, M. B. T. A formação do espaço turístico do Rio de Janeiro. In: BARTHOLO, R.; DELAMARO, M.; BADIN, L. **Turismo e sustentabilidade no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p. 44-80.
- MAIOR, J. L. S. Lei Geral da Copa: explicitação do estado de exceção permanente. n: JENNINGS, A (Org.). **Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014, p. 33.40.
- MANACORDA, M.; MIGUEL, E.; VIGORITO, A. Government transfers and political support. **American Economic Journal Applied Economics**, v. 3, n. 3, p. 1-28, 2011.
- MANIN, B. **The Principles of Representative Government**. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1997.
- MARANHÃO, C. H. S. A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. **Revista de Turismo Contemporâneo**, v. 5, n. 2, p. 238-259, 2017.

- MARICATO, E. A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana. In: JENNINGS, A (Org.). **Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014, p. 17-24.
- MARIUTTI, F. G.; GIRALDI, J. M. E. Análise da imagem do Brasil por meio do Anholt Nation Branding Index. **Revista Turismo Visão e Ação**, v. 14, n. 1, p. 67-81, 2012.
- MARQUES, R. B.; ALVES, C. A.; WADA, E. K. Turismo e corrupção no Brasil: uma perspectiva política e econômica. **Turismo em Análise**, v. 31, n. 1, p. 1-18, 2020.
- MARTINS, J. M. L. Dilma Rousseff: vestígios da construção de uma candidata. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação Política (Compolítica), 5, 2013, Curitiba. **Anais...**, 2013.
- MATOS, C. O. **Jornalismo e política democrática no Brasil**. São Paulo: Publifolha, 2008.
- MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. The agenda-setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972.
- MCNAIR, B. **An introduction to political communication**. 5. ed. London: Routledge, [1995] 2011.
- MEDITSCH, E. A desinformação política na campanha eleitoral de 2002: programa de governo de Lula na propaganda e no jornalismo eletrônicos. **Comunicação e Sociedade**, v. 26, n. 43, p. 29-45, 2005.
- MENDES, A. Irregularidades em convênios também foram constatadas em outros três ministérios. **O Globo**, Política. 11 set. 2013. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/politica/irregularidades-em-convenios-tambem-foram-constatadas-em-outros-tres-ministerios-9915944>>. Acesso em 27 mar. 2022.
- MENDES, G. Ongs são campeãs de irregularidades e entram na lista negra da CGU. **Hoje em Dia**. 29 jun. 2015. Disponível em <<https://www.hojeemdia.com.br/minas/ongs-s-o-campe-s-de-irregularidades-e-entram-na-lista-negra-da-cgu-1.312659>>. Acesso em 27 mar. 2022.
- MENEGUELLO, R. Electoral behavior in Brasil: the 1994 presidential elections. **International Social Science Journal**, v. 47, n. 4, p. 627-641, 1996.
- MORAES, L. Jornalismo de turismo: entre a notícia e o publicismo. **Razón y Palabra**, v. 23, p. 1-23, 2019.
- MORAES, L. M. **Geografia da comunicação: representações espaciais de destinos turísticos na mídia**. Tese (Doutorado em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

- MOTA, E. P. **As operações psicológicas no desenvolvimento de uma mentalidade de defesa.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro 2013.
- MOTTA, L. G. Ideologia e processo de seleção de notícias. In: MOTTA, L. G. (Org.). **Imprensa e Poder.** Brasília: EdUnB, 2002, p.125-148.
- MOUFFE, C. The populist moment. **Simbiótica**, v. 6, n. 1, p. 06-11, 2019.
- MULLER, D.; HALLAL, D. R.; RAMOS, M. G. G.; GARCIA, T. E. O Despertar do turismo no Brasil: a década de 1970. In: International Conference on Tourism & Management Studies, 1, 2011, Algarve. **Anais...** Algarve: Book of Proceedings, 2011. p. 692-700.
- MUNDIM, P. S.; TOMAZ, N. L. F. E. O conceito de imagem pública política nos estudos de comunicação: análise de um caso. **Revista de Estudos da Comunicação**, v. 8, p. 133-140, 2007.
- NEUSTADT, R. E. **Presidential power and the modern presidents.** New York, NY: Free Press, 1990.
- NEWMAN, B. I; PERLOFF, R. M. Political marketing: theory, research, and applications. In: KAID, L. L. (Ed.). **Handbook of political communication research** (LEA's communication series), Lawrence Erlbaum Associates, 2004, p. 17-44.
- NOIA, A. C.; VIEIRA JÚNIOR, A.; KUSHANO, E. S. Avaliação do Plano Nacional de Turismo: gestão do governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. **Revista de Cultura e Turismo**, v. 1, n. 1, p. 23-38, 2007.
- NYE JR, J. **Soft power: the means to success in world politics.** Nova Iorque: PublicAffairs, 2004.
- OLIVEIRA, A. J. S. N.; ONUKI, J.; AMORIM, S. N. A crise do transporte aéreo no Brasil, 2006-2007. In: GRAHAM, A. (Org.). **Estudos de caso ENAP: como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público.** Brasília: ENAP, 2010, v. 2, p. 151-169.
- OLIVEIRA, F. M. As políticas de turismo no Brasil nos anos noventa. **Turismo em Análise**, v.19, n.2, p. 177-200, 2008.
- OLIVEIRA, H. P. P. **As operações psicológicas na Amazônia: a persuasão por outros meios, contribuindo para a defesa da soberania brasileira na Amazônia.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2009.
- OLIVEIRA, J. L. S.; NEVES, C. C. S.; PANOSSO NETTO, A.; SEVERINI, V. F. Turismofobia em Barcelona: um tema (que era?) emergente. **Revista de Turismo Contemporâneo**, v. 9, n. 3, p. 325-342, 2021.

- OLIVEIRA, L. A. “As estratégias retóricas na construção dos mundos de natureza ficcional da política”. **Um estudo comparativo das campanhas de Belo Horizonte e Salvador na eleição municipal de 2000**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.
- OLIVEIRA, L. A.; FERNANDES, A. B. Comunicação e política: panorama e perspectivas da área. **E-COM**, v. 1, p. 09-16, 2007.
- OLIVEIRA, L. A.; GOMES, V. B. A Construção da figura de Lula nos jingles eleitorais de 1989 a 2006. In: OLIVEIRA, L. A.; LEAL, P. R. F.; MACEDO, R. G.; ROCHA, D. (Orgs.). **Comunicação, eleições e redemocratização brasileira**. São Paulo: E-book (Politicom), 2014, v. 1, p. 215-228.
- OLIVEIRA, L. A. Estratégias retóricas na construção dos mundos de natureza ficcional da política: um estudo da campanha de Belo Horizonte na eleição municipal de 2000. In: BORBA, F.; ALDÉ, A. (Orgs.). **Eleições, opinião pública e comunicação política no Brasil contemporâneo: homenagem a Marcus Figueiredo**. 1ed. Rio de Janeiro - RJ: EdUERJ, 2017, v. 1, p. 251-274.
- OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.
- OLIVEIRA, M. F.; OLIVEIRA, O. J. Estado e turismo: trajetórias do caso baiano. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 12, n. 3, p. 384-398, 2012.
- OMT. Organização Mundial do Turismo. **Tendencias del mercado turístico: las Américas**. Madrid: OMT, 2000.
- ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- OURIQUES, H. R. **A produção do turismo: fetichismo e dependência**. Campinas: Alínea, 2005.
- PACKARD, V. **The hidden persuaders**. New York: D. McKay Co, 1957.
- PAIXÃO, D. L. D. 1930-1945: a verdadeira Belle Époque do turismo brasileiro: o luxo e os espetáculos dos hotéis-cassinos imperam na era getulista. In: TRIGO, L. G. G. T. (Org.). **Análise regional e global do turismo**. São Paulo: ROCA, 2005, v. 1, p. 869-884.
- PANKE, L. **Lula, do sindicalismo à reeleição: um caso de comunicação, política e discurso**. Guarapuava: Unicentro; São Paulo: Horizonte, 2010.
- PASE, H. L.; MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 312-329, 2017.
- PASTRAS, P.; BRAMWELL, B. A strategic-relational approach to tourism policy. **Annals of Tourism Research**, n. 43, p. 390-414, 2013.

- PAULA, M. M. B. **Desenvolvimento desigual e turismo no Brasil pós 1995**: planejamento governamental e padrão espacial. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2017.
- PEIXOTO, A. V. A. **Getúlio Vargas, meu pai**. Porto Alegre: Globo, 1960.
- PENTEADO, C. L. G. **O show da estrela**: análise da campanha presidencial do PT em 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.
- PINHEIRO, M. T.; FONTES DO AMARAL PEREIRA, R. M.; MUNDET I CERDAN, L. O patrimônio histórico cultural reconhecido pela Unesco em Barcelona utilizado pelo turismo. **Turismo Visão e Ação**, v. 19, p. 375-397, 2017.
- PIMENTEL, M. P. C.; PEREIRA, J. R.; PIMENTEL, T. D.; CARRIERI, A. P. As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 6, n. 4, p. 1-25, 2011.
- PIMENTEL, T. D.; PIMENTEL, M. P. C. The public agenda of tourism in Brazil. **Journal of Multidisciplinary Academic Tourism**, v. 3, n. 2, p. 23-31, 2018.
- PIRES, T. M. C. C. A construção da imagem política de Dilma Rousseff como mãe do povo brasileiro. **Revista Debates**, v. 5, n. 1, p. 139-162, 2011.
- PRONI, M. W. **A metamorfose do Futebol**. São Paulo: UNICAMP, 2000.
- RAMONET, I. **Propagandas silenciosas**: massas, televisão e cinema. Petrópolis: Vozes, 2002.
- RESENDE, P. A. Da abertura lenta, gradual e segura à anistia ampla, geral e irrestrita: a lógica do dissenso na transição para a democracia. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 2, n. 2, p. 36-46, 2014.
- RICCI, A. Tourism as a geopolitical weapon: case from Saudi Arabia. **Academia Letters**, Article 1298, 2021.
- RICHTER, L. The politics of heritage tourism development: emerging issues for the new millennium. In: Pearce, D.; Butler, R. (Eds.). **Contemporary issues in tourism development**. London: Routledge, 1999, p. 108-126.
- RIKER, W. H. **The strategy of rhetoric**. Yale University Press, 1996.

- RISEN, R. C. Branding nations. **The New York Times Magazine**. 11 dez. 2005. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2005/12/11/magazine/branding-nations.html>>. Acesso em: 20 dez. 2021.
- ROCHA, J. S.; ALMEIDA, N. P. Políticas públicas federais de turismo: uma análise circunstancial do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (Brasil). **Turismo e Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 105-116, 2008.
- ROCHA, M. C.; VIANNA, I. L.; EV, L. S. Eleições presidenciais no Brasil: do voto petista ao antipetista. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 96, p. 1-27, 2019.
- ROCHEFORT, D. A.; COBB, R. W. Problem definition, agenda access, and policy choice. **Policy Studies Journal**, v. 21, n. 1, p. 56-71, 1993.
- RODRIGUES, C. C.; PÉREZ-NEBRA A. R. A mudança na imagem do presidente Lula nas campanhas eleitorais à Presidência da República. **Conexão Comunicação e Cultura**, v. 6, n. 12, p. 51-70, 2007.
- RODRIGUES, M. **A década de 50: populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1996.
- RODRIGUES, M. S. **O novo ministério da verdade: o discurso da VEJA sobre o campo do Ensino Superior e a consolidação da empresa no Brasil**. Tese (Doutorado em Administração) – Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- RODRIGUES, N. D. **A comunicação estratégica no Exército Brasileiro: a mudança do perfil das operações psicológicas, sua integração com o sistema de comunicação social e os interesses da Força**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.
- RUTLEDGE, P. Presidential power and agenda setting. In: ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Edward Elgar Publishing: UK, 2016, p. 236-253.
- RUBIM, A. A. C. **Visibilidade e estratégias nas eleições presidenciais de 2002**. São Paulo: Hacker Editores, 2004.
- RYBCZYNSKI, W. **Esperando o fim de semana**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007, p. 189-220.
- SALLUM JR., B. Crise política e impeachment. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 183-203, 2016.
- SALOMON, M. Convênios entre governo e ONGs com irregularidades somam R\$ 755 mi. **O Estado de São Paulo**, Política. 08 fev. 2012. Disponível em

<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,convenios-entre-governo-e-ongs-com-irregularidades-somam-r-755-mi,833136>>. Acesso em 27 mar. 2022.

SANCHO, A. **Turismo: alternativa efetiva de inclusão social?** Uma reflexão sobre as políticas públicas de turismo no Brasil. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

SANCHO, A.; IRVING, M. A. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da inclusão social. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 10, n. 3, p. 103-120, 2010.

SANCHO, A.; IRVING, M. A. Tendências de inclusão social no Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma interpretação preliminar. **Geografias**, v. 7, n. 1, p. 44-57, 2011.

SANOVICZ, E. Gestão do turismo em Barcelona. **Turismo em Análise**, v. 8, n. 2, p. 67-84, 1997.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. C. Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 3, n. 4, p. 1-6, 2003.

SANTOS, E. M.; ROMUALDO, E. C. O “sapo barbudo” e o “lulinha paz e amor”: as identidades de Lula construídas pela mídia na campanha de 2002. In: TASSO, I.; NAVARRO, P. (Orgs). **Produção de identidades e processos de subjetivação em práticas discursivas**. Maringá: Eduem, 2012, p. 133-160.

SANTOS, G. E. O.; GURSOY, D.; RIBEIRO, M. A.; PANOSSO NETTO, A. P. Impact of transparency and corruption on mega-event support. **Event Management**, n. 23, p. 27-40, 2019.

SANTOS, R. R. O. Para uma "nova cidade" um "novo plano": o processo de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro à luz dos preparativos para os megaeventos. In: ENanpur – Desenvolvimento, Planejamento e Governança, 15, 2013, Recife. **Anais...**, 2013.

SANTOS FILHO, J. Embratur, da euforia ao esquecimento: o retorno às raízes quando serviu à Ditadura Militar: não estamos em uma ditadura militar, mas servimos a quem? **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 35, 2004.

SANTOS FILHO, J. O turismo na era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). **CULTUR – Revista de Cultura e Turismo**, v. 2, n. 2, p. 1-14, 2008a.

SANTOS FILHO, J. Ditadura militar utilizou a Embratur para tentar ocultar a repressão, a tortura e o assassinato. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 84, p. 1-11, 2008b.

SANTOS FILHO, J. Política nacional de turismo: descaso e desrespeito para com o povo brasileiro. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 86, p. 1-4, 2008c.

- SANTOS FILHO, J. Ideologia e o fenômeno do turismo na sociedade contemporânea. Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo, 5, 2008, Belo Horizonte. **Anais...** 2008d.
- SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Caderno Cedes**, v. 28, n. 76, p. 291-312, 2008.
- SÁ, R. B. V. **A imagem do Brasil no turismo: construção, desafios e vantagem competitiva**. São Paulo: Aleph, 2002.
- SCHINKE, V. D. O papel da Escola Superior de Guerra na sustentação do regime autoritário brasileiro. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 3, p. 1955-1980, 2019.
- SCHNEIDER A. L.; INGRAM, H. M. Systematically pinching ideas: a comparative approach to public policy design. **Journal of Public Policy**, v. 8, n. 1, p. 61-80, 1988.
- SCHNEIDER A. L.; INGRAM, H. M. The behavioral assumptions of policy tools. **Journal of Politics**, v. 52, n. 2, p. 511-29, 1990.
- SCHNEIDER A. L.; INGRAM, H. M. The social construction of target populations: implications for politics. **American Political Science Review**, v. 87, n. 2, p. 334-47, 1993.
- SCHNEIDER A. L.; INGRAM, H. M. (Eds.). **Deserving and entitled: social constructions and public policy**. Albany: State University of New York Press, 2005.
- SCHUTTE, G. R. Trajetória do G20 e a regulação do poder mundial. **Revista Crítica Histórica**, v. 5, n. 9, p. 132-155, 2014.
- SCHWARZ, N.; BLESS, H.; BOHNER, G. Mood and persuasion: Affective states influence the processing of persuasive communications. In: Zanna, M. P. (Ed.). **Advances in experimental social psychology**, v. 24. San Diego, CA: Academic Press, 1991, p. 161–199.
- SCOLESE, E.; LEITE, P. D. Fifa cobra, e Lula repete apoio à Copa. **Folha de São Paulo**, Esporte, 29 set. 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u108381.shtml>>. Acesso em: 30 dez. 2021.
- SILVA, A. M. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos**, v. 8, n. 15, p. 95-118, 1995.
- SILVA, A. L. R. As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47**, v. 11, n. 120, p. 1-10, 2010.
- SILVA, B. R.; COSTA, H. A. Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 2, p. 89-115, 2018.
- SILVA, C. S.; BONI, P. C. A trajetória imagética de Lula: de líder sindical a presidente da República. **Discursos Fotográficos**, v. 1, p. 89-113, 2005.

- SILVA, E. G. A "grande imprensa" e o golpe de 1964. **Revista do Livro**, v. 50, p. 175-188, 2008a.
- SILVA, E. G. **A rede da democracia e o golpe de 1964**. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008b.
- SILVA, G. ‘Call me the World Cup and invest in me’. A commentary on Brazil’s recent street protests against the World Cup and the Olympic Games. **International Journal of Urban Sustainable Development**, n. 5, v. 2, p. 174-178, 2013.
- SILVA, L. C. R.; DIAS, O. B. Um olhar geo-histórico sobre o turismo e os meios de hospedagem na cidade do Salvador - 1889/1930. **Patrimônio: Lazer e Turismo**, v. 6, n. 6, p. 1-16, 2009.
- SILVA, P. S. Comparação entre a propaganda de Lula e de Serra na campanha presidencial de 2002. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 28, 2004, Caxambu. **Anais...**, 2004.
- SILVA, R. C. **A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil**. Tese (Doutorado em Turismo) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.
- SILVA, R. F. C. O papel das operações psicológicas e da ação da mídia nas operações militares. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 24, n. 49, p. 257-274, 2008.
- SILVA, V. M. **A construção da política cultural no regime militar: concepções, diretrizes e programas (1974-1978)**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- SILVA JUNIOR, J. H. A política interna de turismo como desenvolvimento regional: o programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil. **Pretexto**, v. 7, p. 51-61, 2006.
- SILVEIRA, C. E.; MEDAGLIA, J.; GÂNDARA, J. M. G. Quatro décadas de ensino superior de Turismo no Brasil: dificuldades na formação e consolidação do mercado de trabalho e a ascensão de uma área de estudo como efeito colateral. **Turismo Visão e Ação**, v. 14, n. 1, p. 6-18, 2012.
- SILVEIRA, C. E.; PAIXÃO, D. L. D.; COBOS, V. J. Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. **Ciência e Opinião**, v. 3, n. 1, p. 120-135, 2006.
- SILVEIRA, F. E. **A decisão do voto no Brasil**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.
- SOGAYAR, R. L.; REJOWSKI, M. Ensino superior em Turismo em busca de novos paradigmas educacionais: problemas, desafios e forças de pressão. **Turismo Visão e Ação**, v. 13, n. 3, p. 282-298, 2011.

- SOLHA, K. T. Evolução do Turismo no Brasil. In: REJOWSKI, M. (Org.). **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002, p. 117-152.
- SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 4, p. 5-29, 2014.
- STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.
- STEINBERG, P. F. **New approaches to causal analysis in policy research**. Paper presented at the annual convention of the American Political Science Association, p. 2-5, September, 2004, Chicago.
- STEINBERG, P. F. Causal Assessment in Small-N Policy Studies. **Policy Studies Journal**, n. 35, v. 2, p. 181-204, 2007.
- SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.
- TEIXEIRA, S. H. A. **Cursos superiores de turismo: condicionantes sociais de sua implantação: uma abordagem histórica (1968/1976)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade São Francisco, Itatiba, 2007.
- TELES, R. M. S.; PIERI, V. S. G.; OLIVEIRA, F. **Turismo e política externa brasileira: de Vargas a Dilma**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.
- TODESCO, C.; SILVA, R. C. Planejamento e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2016). Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo, 14, 2017. **Anais...**, 2017.
- TODESCO, C.; SILVA, R. C. Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, n. 2, e-1986, 2021.
- TOSTA, W.; RODRIGUES, A. Lula lança obras em favelas do Rio e diz que Dilma é a mãe do PAC. **O Estado de S. Paulo**, Nacional, 8 mar. 2008, p. A21. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/334882/noticia.htm?sequence=1&isAll owed=y>>. Acesso em: 11 jan. 2022.
- TRAQUINA, N. **Teorias do jornalismo: porque as notícias são como são**. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2005.
- TRENTIN, F. **Políticas de turismo no Brasil: tomada de decisão e a análise das estruturas de governança nos destinos turísticos de Armação dos Búzios e de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, Brasil**. Tese (Doutorado em Turismo, Lazer e Cultura) – Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014.

- TRENTIN, F; FRATUCCI, A. C. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **International Conference On Tourism & Management Studies**, 1, 2011, p. 839-848. 2011.
- UNWTO. World Tourism Organization. **Understanding Tourism: Basic Glossary**. 2019a.
- UNWTO. World Tourism Organization. **UNWTO World Tourism Barometer**, v. 17, n. 3, 2019b.
- URRY, J. **The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societies**. London: Sage, 1990.
- VAN DIJK, T. A. Principles of critical discourse analysis. **Discourse e Society**, v. 4, n. 2, p. 249-283, 1993.
- VAN DIJK, T. A. What is political discourse analysis? **European Journal of Political Economy**, n. 11, p. 11-52, 1998.
- VAN DIJK, T. A. Political discourse and political cognition. In Chilton, P.; Schaffner, C. (Eds.). **Politics as text and talk: analytic approaches to political discourse**. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, 2002, p. 203-237.
- VAN DIJK, T. A. Discourse and manipulation. **Discourse and Society**, v. 17, n. 2, p. 359–383, 2006.
- VAN DIJK, T. A. **Discurso e poder**. São Paulo: Contexto, 2008.
- VANNI FILHO, J. **O Ministério da Defesa e os Cursos de Altos Estudos Militares: O que é preciso mudar?** (Monografia) – Escola de Guerra Naval, Comando da Marinha, Rio de Janeiro, 2000.
- VEAL, A. J. **Metodologia da pesquisa em lazer e turismo**. Aleph, 2011.
- VELASCO GONZÁLEZ, M. La política turística: una arena de acción autónoma. **Cuadernos de Turismo**, n. 27, p. 953-969, 2011.
- VIANA, A. R.; CINTRA, M. A. M. G20: os desafios da coordenação global e da rerregulação financeira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 1, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010, p. 15-19.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.
- VILLA, R. D. Política externa do governo Lula: continuidades e rupturas. **Revista ADUSP**, p. 13-19, 2005.
- VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, p. 381-397, 2005.
- WACQUANT, L. J. D. **Corpo e alma: notas etnográficas de um aprendiz de boxe**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

WITTMAN, D. Spatial strategies when candidates have policy preferences. In: Enelow, J.; Hinich, M. (Eds). **Advances in the Spatial Theory of Voting**. Cambridge University Press, 1990, p. 66-98.

WOOD, R. Ethnic tourism, the state, and cultural change in Southeast Asia. **Annals of Tourism Research**, n. 11, p. 353-374, 1984.

WORLD BANK. **Retaking the path to inclusion, growth and sustainability**. Brazil. Systematic Country Diagnostic. Report n. 101431-BR. 2016. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/pt/143111468197370875/pdf/101431-REVISED-v2-SCD-Brazil-Systematic-Country-Diagnostic-Vol-2.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

YAN, H.; BRAMWELL, B. Cultural tourism, ceremony and the state in China. **Annals of Tourism Research**, v. 35, n. 4, p. 969-989, 2008.

ZAHARIADIS, N. **Setting the agenda on agenda setting**: definitions, concepts, and controversies, 2016.

ZALLER, J. R. Bringing converse back. In: Modeling information flow in political campaigns. **Political Analysis**, n. 1, p. 181-234, 1989.

ZALLER, J. R. The myth of massive media impact revived: new support for a discredited idea. In: MUTZ, D. C.; SNIDERMAN, P. M.; BRODY, R. A. (Eds). **Political persuasion and attitude change**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996, p. 17-79.

ZÉMOR, P. **La communication publique**. Paris: Presses Universitaires de France, 1999.

ZIMMERMANN, Z.; OLIVEIRA, A. V. M. Liberalização econômica e universalização do acesso no transporte aéreo: é possível conciliar livre mercado com metas sociais e ainda evitar gargalos de infraestrutura. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, p. 82-100, 2012.

FONTES DOCUMENTAIS

BRASIL. **Decreto n. 24.393, de 13 de junho de 1934.** Promulga o convênio entre o Brasil e Argentina para o fomento do turismo, Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1933. Legislação, Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24393-13-junho-1934-551460-publicacaooriginal-67976-pe.html>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 1.949, de 30 de dezembro de 1939.** Dispõe sobre o exercício da atividade de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. Legislação, 1939. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1949-30-dezembro-1939-412059-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei da Câmara n. 236, de 1949.** Cria, diretamente subordinada ao Estado Maior das Forças Armadas, a Escola Superior de Guerra, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 8 jul. 1949. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62A06620A0C4D0DB02B5B3BBB8CEC959.proposicoesWeb1?codteor=1226899&filename=Avulso+-PL+476/1949+CSN>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. **Resolução da câmara dos deputados n. 57, de 1956.** Constitui uma Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar os problemas de turismo no Brasil. Capital Federal, 1956. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-57-21-marco-1956-319770-norma-pl.html>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 44.863, de 21 de novembro de 1958.** Institui a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur). Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 48.126, de 19 de abril de 1960.** Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo. Rio de Janeiro, 1960. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48126-19-abril-1960-387487-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 51.130, de 3 de agosto de 1961.** Institui a Divisão Turística do Território Nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1961. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51130-3-agosto-1961-390718-norma-pe.html>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n. 55, de 18 de novembro de 1966**. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1966a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-55--18-novembro-1966-371224-norma-pe.html>>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 58.483, de 23 de maio de 1966**. Dispõe sobre os serviços de empresas de turismo, revoga o Decreto número 56.303-65 e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1966b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58483-23-maio-1966-399010-normape.html>>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. EMBRATUR. **Relatório da Presidência – 1967**. Rio de Janeiro, 1968.

BRASIL. **Decreto-lei n. 1.191, de 27 de outubro de 1971**. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1191.htm>. Acesso em: 07 set. 2021.

BRASIL. EMBRATUR. **Relatório anual de 1972**. Rio de Janeiro, 1973.

BRASIL. **Lei n. 6.513, de 20 de dezembro de 1977**. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. Brasília, DF, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6513.htm>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 84.910/80**. Regulamenta dispositivos da Lei n. 6.505, de 13 de dezembro de 1977, referentes aos Meios de Hospedagem de Turismo, Restaurantes de Turismo e Acampamentos Turísticos ("Campings"). Brasília, DF, 1980. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84910-15-julho-1980-434225-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL EMBRATUR. **Brasil - A coquista do mercado internacional de turismo**. Rio de Janeiro, 1983.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986**. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências. Brasília, DF, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2294.htm>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. EMBRATUR. **Boletim de Imprensa EMBRATUR**, n. 8. Fevereiro, 1987a.

BRASIL. EMBRATUR. **Boletim de Imprensa EMBRATUR**, n. 14. Agosto, 1987b.

BRASIL. EMBRATUR. **Boletim de Imprensa EMBRATUR**, n. 18. Dezembro, 1987c.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei n. 448, de 14 de fevereiro de 1992**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Brasília, DF, 1992a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-448-14-fevereiro-1992-343147-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. EMBRATUR. **Plantur – Plano Nacional de Turismo: 1992-1994**. Brasília, DF, 1992b.

BRASIL. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo**. Coordenação de Silvio Magalhães Barros II e Denine Hamú M. de La Penha. Ministério de Indústria, Comércio e Turismo/Ministério do Meio Ambiente. Brasília: Embratur, 1994.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 6, de 15 de agosto de 1995**. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm#art3>. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. EMBRATUR. **Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas 1996-1999**. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. EMBRATUR. **Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos**. Brasília, 2002a.

BRASIL. **O turismo e o ajuste da conta corrente do Brasil**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002b.

BRASIL. FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas); EMBRATUR. **Estudo do Mercado Interno de Turismo 2001**. Brasília: Embratur, 2002c.

BRASIL. **Uma política nacional de turismo para o novo milênio: diretrizes, estratégias e programas**. Ministério do Esporte e Turismo. Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur). Brasília, 2002d.

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo. Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo). **Deliberação Normativa n. 416, de 22 de novembro de 2002**. Altera o Regulamento Geral de Meios de Hospedagem e cria um novo Sistema Oficial de Classificação dos Meios de Hospedagem. Brasília, DF, 2002e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=567B211CA853858E517BD8A5393223FF.proposicoesWebExterno1?codteor=163579&filename=LegislacaoCitada+-PL+1941/2003>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683impressao.htm#:~:text=LEI%20No%2010.683%2C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 01 dez. 2021.

BRASIL. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em visita ao Parque de Exposições Laucídio Coelho.** 29/04/2003. 2003b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/28-03-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-em-visita-ao-parque-de-exposicoes-laucidio-coelho.pdf/view>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 11ª Feira Nacional do Doce (Fenadoce).** 17/06/2003. 2003c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/17-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-11a-feira-nacional-do-doce.pdf/view>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de lançamento do Plano Nacional de Turismo.** 29/04/2003. 2003d. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/29-04-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-lancamento-do-plano-nacional-de-turismo.pdf/view>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo. diretrizes, metas e programas.** 2003-2007. Brasília, DF, 2003e.

BRASIL. **Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em cadeia de rádio e TV, sobre as realizações do governo.** 15/08/2003. 2003f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/15-08-2003-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-cadeia-de-radio-e-tv.pdf/view>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2004-2007: espelho de Programas.** Brasília, DF: 29 de abril de 2004a.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil: diretrizes políticas.** Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2004b.

BRASIL. EMBRATUR. **Plano Aquarela do Brasil, Marketing Turístico Internacional.** Relatório Executivo. Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. EMBRATUR. **Plano Cores do Brasil, Marketing Turístico Nacional.** Fase I – Diagnóstico. Brasília, DF, 2005b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007. Ações e Resultados.** 2003-2006. 2006a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Classes C e D um novo mercado para o turismo brasileiro: relatório final análise de dados da pesquisa quantitativa e qualitativa.** Brasília, DF, 2006b.

BRASIL. Ministério do Turismo. Estudos da competitividade do turismo brasileiro. O segmento de agências e operadoras de viagens e turismo. **O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas para o Setor.** Neit-IE-Unicamp. 2006c.

BRASIL. Ministério do Turismo. Estudos da competitividade do turismo brasileiro. Serviços de hospedagem. **O Turismo no Brasil: Panorama Geral, Avaliação da Competitividade e Propostas de Políticas Públicas para o Setor.** Neit-IE-Unicamp. 2006d.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: uma viagem de inclusão, 2007 - 2010.** Brasília, DF, 2007a.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil: introdução à regionalização do turismo.** Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, DF, 2007b.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Sobre o PAC.** 2007c. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento.** 22/01/2007. 2007d. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/22-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento/view>>. Acesso em: 26 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.** Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Brasília, DF, 2007e.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Plano Nacional de Turismo 2007-2010.** 13/06/2007. 2007f. Disponível

em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/search?sort_on=&b_start:int=1380&SearchableText=discurso%20do%20presidente%20>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de anúncio do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014 Zurique-Suíça.** 30/10/2007. 2007g. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/30-10-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-anuncio-do-brasil-como-sede-da-copa-do-mundo-de-2014/view>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo**, 2008a.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório sobre os XV Jogos Pan-americanos e os III Jogos Parapan-americanos de 2007.** Volume 1, 2008b. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/panVolume1.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. **Pronunciamento do Presidente sobre crise econômica.** Palácio do Planalto. [Video]. 2008c. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sYmx4UgJjTU&ab_channel=Planalto>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Governança financeira global: proposta brasileira.** 2008d. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008proposals-br.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. **Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.** Brasília, DF, 2008e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da Lei do Turismo.** 17/09/2008. 2008f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/17-09-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-sancao-da-lei-do-turismo/view>>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia Internacional da Mulher. 05/03/2008. 2008g. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/05-03-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-comemoracao-do-dia-internacional-da-mulher/view>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC na comunidade da Rocinha. 07/03/2008. 2008h. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/07-03-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-assinatura-de-ordem-de-inicio-das-obras-do-pac-na-comunidade-da-rocinha/view>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. Candidature File for Rio de Janeiro to Host the 2016 Olympic and Paralympic Games. Volume 1. 2009a. Disponível em: <https://library.olympics.com/Default/doc/SYRACUSE/38508/rio-2016-candidate-city-dossier-de-candidature-de-rio-de-janeiro-a-l-accueil-des-jeux-olympiques-et-?_lg=en-GB>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de apresentação da Candidatura Rio 2016 ao COI. 02/10/2009. 2009b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/copy_of_02-10-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-apresentacao-da-candidatura-rio-2016-ao-coi/view>. Acesso em: 30 dez. 2021.

BRASIL. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república. Exercício de 2009. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2009c.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de lançamento do PAC Cidades Históricas. 21/10/2009. 2009d. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/21-10-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-de-lancamento-do-pac-cidades-historicas/view>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014. Brasília, DF, 2009e.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de posse do Ministro do Turismo, Gastão Vieira.** 16/09/2011. 2011a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-posse-do-ministro-do-turismo-gastao-vieira-brasilia-df>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria n. 100 de 16 de junho de 2011.** Institui o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass), estabelece os critérios de classificação destes, cria o Conselho Técnico Nacional de Classificação de Meios de Hospedagem (CTClass) e dá outras providências. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <<http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n-100-de-16-de-junho-de-2011>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Relatório Anual 2011.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília, DF, 2011d. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/copa_do_mundo_2014.html>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE multa Lula em R\$ 5 mil por propaganda eleitoral antecipada em favor de Dilma em 2009.** 2012a. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2012/Abril/tse-multa-lula-em-r-5-mil-por-propaganda-eleitoral-antecipada-em-favor-de-dilma-em-2009>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de lançamento da Campanha de Promoção Turística do Brasil no Exterior.** 25/07/2012. 2012b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex->

presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-lancamento-da-campanha-de-promocao-turistica-do-brasil-no-exterior-londres-inglaterra>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional**: documento de referência. Secretaria de Desenvolvimento Regional. 2012c. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimento-regional/publicacoes>>. Acesso em: 11 de abril de 2016.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: diretrizes. Brasília, DF, 2013a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de anúncio da seleção de obras do PAC Cidades Históricas**. 20/08/2013. 2013c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-anuncio-da-selecao-de-obras-do-pac-cidades-historicas>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto. MD35-G-01. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Pronatec Turismo**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://antigo.turismo.gov.br/assuntos/7959-pronatec-turismo.html>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS**: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. 2019a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em: 2 de mar de 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo 2019**. Volume 46, ano base 2018. Brasília, DF, 2019b.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo. Brasília, 1994.

CARDOSO, F. H. **Avança Brasil**: proposta de governo. Brasília, 1998.

LULA. **Carta ao povo brasileiro**. 2002a.

LULA. **Programa de Governo**: coligação Lula Presidente. 2002b.

LULA. **Lula de novo com a força do povo**. Programa de Governo. 2006.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 4.642, de 17 de novembro de 2005**. Proíbe a veiculação, exposição e venda de postais turísticos que usem fotos de mulheres, em trajes sumários, que não mantenham relação ou não estejam inseridas na imagem original dos cartões-postais. Rio de

Janeiro, RJ, 2005. Disponível em:

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/f851f7d38ef618a6832570c00061513a?OpenDocument>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

ROUSSEFF, D. V. **Para o Brasil seguir mudando**. Programa de Governo, 2010.

SERRA, J. **O Brasil pode mais**. Programa de Governo. 2010.