

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**GABRIELA FRANCISCA MARTINS DE LIMA**

**AGENDAS POLÍTICAS IMPORTAM? Uma análise das fases da política pública  
Linha Turismo Porto Alegre**

**PORTO ALEGRE  
2022**

**GABRIELA FRANCISCA MARTINS DE LIMA**

**AGENDAS POLÍTICAS IMPORTAM? Uma análise das fases da política pública  
Linha Turismo Porto Alegre**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Administração Pública e Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi

**PORTO ALEGRE**

**2022**

**GABRIELA FRANCISCA MARTINS DE LIMA**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Administração Pública e Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Pazini Papi  
Departamento de Ciências Administrativas UFRGS - Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Susana de Araújo Gastal – Convidada  
Instituição Universidade de Caxias do Sul

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. <sup>o</sup> Diogo Demarco  
Departamento de Ciências Administrativas UFRGS

Porto Alegre, 13 de maio de 2022

Dedico este trabalho ao meu pai (*in memoriam*),  
que sempre me incentivou pela busca do conhecimento. Com amor.

## **AGRADECIMENTOS**

É um grande alívio chegar aqui! Foram muitos desafios, alegrias, aprendizados e convívio com pessoas que contribuíram para o fechamento dos estudos na graduação.

Em primeiro lugar, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul! Uma instituição de ensino que, apesar de todo o sucateamento e das constantes ameaças do governo federal, segue oferecendo um ensino gratuito e de qualidade. Estudar na UFRGS é parte dos meus melhores sonhos.

Agradeço a todos os professores e as professoras que contribuíram para a formação em Administração Pública e Social. Em especial, agradeço ao professor Diogo Demarco, por me oportunizar atuar em projeto ligado a Administração Pública logo no início do curso e por ter aberto os caminhos para participação em atividades junto ao CEGOV. Registro meu carinho e admiração aos professores Pedro Almeida Costa, Fábio Meira e Ana Mercedes Icaza, minha passagem pelo NEGA gerou muitos aprendizados, a convivência com o grupo de trabalho era uma das partes mais legais: cafés, debates e conversas fortalecedoras. Vivenciar a universidade atuando com projetos de pesquisa e extensão foi muito significativo na minha trajetória acadêmica.

Agradeço à minha querida orientadora Luciana Papi. A conclusão deste trabalho só foi possível com seu estímulo, dedicação e apoio. Meu carinho e admiração pela sua potente trajetória na universidade.

Agradeço às amigas que tornaram mais leve e divertida a vida na universidade.

Agradeço à minha amada mãe por tudo, sempre!

Agradeço à Mimosa, minha gata amada que foi companheira em muitos momentos de estudos.

*Toda vez que eu dou um passo o mundo sai do lugar.*

*Siba*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a influência da agenda governamental na proposição de políticas públicas de turismo. A pesquisa é orientada pela seguinte pergunta: Quais foram as motivações dos agentes governamentais para criar, manter e descontinuar a política pública Linha Turismo? Dentre os objetivos específicos foram estabelecidos: (1) Levantar informações sobre o surgimento e operação da Linha Turismo em Porto Alegre; (2) investigar as motivações dos poderes executivo e legislativo para autorizar o uso pela iniciativa privada da Linha Turismo; (3) identificar quais atores de controle social participaram e quais não participaram da decisão no processo de autorização de uso à iniciativa privada da Linha Turismo. Através dos achados da pesquisa, foi possível identificar que entre o período de janeiro de 2003 a março de 2020 o serviço de *city tour* foi mantido pela gestão municipal, em governos vinculados a diferentes agendas políticas. Analisando a trajetória da política pública, identificou-se investimentos para ampliação da frota de ônibus estilo *double-deck* e ações de cunho educativo para moradores e trabalhadores do turismo. Em decorrência da pandemia da Covid-19 e de ações capitaneadas pela Câmara de Vereadores, a gestão de Sebastião Melo desativou a Linha Turismo Porto Alegre e abriu caminho para a privatização do serviço de transporte turístico. Deste modo, foi possível alcançar os objetivos propostos na pesquisa ao averiguar as agendas de governo impactam e influenciam no desenho das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Políticas Públicas; Agendas Políticas; Linha Turismo Porto Alegre.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze the influence of the governmental agenda on the proposition of public tourism policies. The research is guided by the following question: What were the motivations of government agents to create, maintain and discontinue the Linha Turismo public policy? Among the specific objectives were established: (1) To gather information about the emergence and operation of Linha Turismo in Porto Alegre; (2) investigate the motivations of the executive and legislative powers to authorize the use by the private sector of Linha Turismo; (3) identify which actors of social control participated and which did not participate in the decision in the process of authorization of use by the private sector of Linha Turismo. Through the research findings, it was possible to identify that between January 2003 and March 2020 the city tour service was maintained by municipal management, in governments linked to different political agendas. Analyzing the trajectory of public policy, investments were identified to expand the fleet of double-deck buses and educational actions for residents and tourism workers. As a result of the Covid-19 pandemic and actions led by the City Council, the management of Sebastião Melo deactivated the Linha Turismo Porto Alegre and paved the way for the privatization of the tourist transport service. In this way, it was possible to achieve the objectives proposed in the research by verifying the government agendas that impact and influence the design of public policies.

**Keywords:** Public Administration; Public policy; Political Agendas; Linha Turismo Porto Alegre.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Primeiro Veículo da Linha Turismo Porto Alegre .....	44
Figura 2 Aquisição de dois novos veículos para a Linha Turismo.....	51
Figura 3 Quarto ônibus da frota Linha Turismo .....	54
Figura 4 Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre - BEMTUR .....	55
Figura 5 Turismo e tributos municipais gerados em 2017 .....	58
Figura 6 Características dos ônibus alienados do patrimônio.....	66
Figura 7 Assinatura do decreto n.º 21.164 e a presença do trade turístico .....	68

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagens do Rio Grande do Sul
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
ABEOC	Associação Brasileira de Empresas de Eventos do Rio Grande do Sul
ABBTUR	Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo
ACPA	Associação Comercial de Porto Alegre
BEMTUR	Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre
CADASTUR	Cadastro Nacional de Prestadores de Serviços Turísticos
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CARRIS	Companhia Carris Porto Alegrense
CEGOV	Centro de Estudos Internacionais sobre Governo
CIT	Centros de Informação ao Turista
CLAD	Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CNT	Conselho Nacional de Turismo
CVB-POA	Porto Alegre e Região Metropolitana Convention & Visitors Bureau
DMT	Departamento Municipal de Turismo
EPATUR	Empresa Portalegrense de Turismo
EPTC	Empresa Pública de Transporte e Circulação
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FSM	Fórum Social Mundial
IFRS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - Campus Restinga
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
LGT	Lei Geral do Turismo
MDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
MINTUR	Ministério do Turismo

NAP	Nova Administração Pública
NEGA	Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa
OP	Orçamento Participativo
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PLL	Projeto de Lei do Legislativo
PP	Partido Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PRP	Programa de Regionalização do Turismo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
SAT	Serviço de Atenção ao Turista
SINDHA	Sindicato de Hospedagem e Alimentação de Porto Alegre e Região
SINDPOA	Sindicato de Hotelaria e Gastronomia de Porto Alegre
SINDILOJAS	Sindicato dos Lojistas do Comércio de Porto Alegre
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDET	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SMTUR	Secretaria Municipal de Turismo
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
VEPPO	VEPPO & CIA LTDA – Concessionária da Estação Rodoviária de Porto Alegre

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO: QUESTÕES CONCEITUAIS</b> .....	<b>16</b>
2.2 AS FASES DO CICLO DE POLÍTICAS.....	17
2.2.1 Definição da agenda .....	18
2.2.2 Formulação da agenda.....	19
2.2.3 Implementação de políticas .....	21
2.2.4 Monitoramento e avaliação .....	23
2.3 A DIMENSÃO POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.4 TURISMO E <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	29
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>36</b>
3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA E INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....	36
3.2 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	39
<b>4 AGENDA POLÍTICA E AS FASES DA LINHA TURISMO PORTO ALEGRE</b> .....	<b>40</b>
4.1 A ORIGEM DA LINHA TURISMO DE PORTO ALEGRE .....	40
4.2 A LINHA TURISMO MANTIDA COMO UM SERVIÇO DA E PARA A CIDADE.....	44
4.3 A LINHA TURISMO EM SUA TERCEIRA FASE .....	55
4.4 DECLÍNIO E SUSPENSÃO DA POLÍTICA PÚBLICA LINHA TURISMO .....	62
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>73</b>
<b>ÂPENDICES</b> .....	<b>79</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso tem por objetivo analisar a influência da agenda governamental na proposição de políticas públicas. Em especial, as políticas públicas que pautam o turismo na cidade de Porto Alegre. No escopo da pesquisa, é abordado o serviço de *city tour* Linha Turismo, um serviço que desde a sua criação foi ofertado pela gestão de turismo municipal por diferentes governos, mas na gestão atual da prefeitura passou a ser delegado à iniciativa privada.

Para realizar esta pesquisa foi preciso verificar as motivações políticas do governo para tomar a decisão de privatizar um serviço público. Considera-se que neste processo participam atores governamentais e não-governamentais, e que as decisões em curso podem manter ou finalizar determinada política pública. No processo de análise, verificou-se ainda quais são as condições de materialidade de um determinado problema público para entrar ou não no centro das ações do governo. Saraiva (2006) considera que as ações públicas são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas modificações que provocam no tecido social. Além disso, o autor avalia que as ações estatais são estratégias, imbuídas de valores, ideias e visões, e “que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório” (SARAIVA, 2006, p.28).

Souza (2007) considera que a agenda governamental é tudo que se constitui em objeto da ação estatal. Mas quem define ou escolhe as ações, programas, projetos e atividades do Estado? Essa discussão permeia os estudos das Ciências Políticas e Administrativas, e repercute em um grande debate sobre o que deve se esperar de um governo. Em especial, nas discussões que privilegiam o processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda settings*), pois é imperativo verificar de que forma uma questão específica se torna importante para um governante num determinado momento, focalizando a atenção e passando a integrar sua agenda (CAPELLA, 2005).

De acordo com Souza (2006) e Rua (2009), é preciso perceber as duas faces da Política Pública: a primeira diz respeito à face do planejamento, aparentemente, racional e neutro, realizado pelo Estado (*policy*); a outra é aquela resultante de ações dos atores políticos, visando à defesa dos seus interesses e valores (*politics*). Pode-se

compreender, portanto, as Políticas Públicas (*policies*) como um dos produtos da política, derivada de um conjunto de decisões e ações relativos à alocação imperativa de valores.

Ainda no sentido apontado por Rua (2009), há diferenças entre política pública e decisão política. Enquanto a primeira envolve, geralmente, mais do que uma decisão e requer diversas ações estratégicas para implementar a decisão tomada, a segunda corresponde a uma escolha entre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia de preferência dos atores envolvidos.

Rua (2009, p.20) enfatiza que “embora uma política implique em uma decisão política, nem toda decisão chega a se constituir uma política pública”. A autora defende o pressuposto de que as políticas públicas são formuladas pelos agentes governamentais, pois considera que somente o Estado é o detentor de poderes que incidem na sociedade como um todo. Nessa perspectiva, mesmo que entidades privadas participem das etapas de formulação e de implementação das políticas públicas, uma das características centrais das políticas públicas é que as decisões e ações são revestidas dos poderes extroverso e da autoridade soberana do poder público (RUA, 2009).

Nesse contexto, é preciso analisar quais foram as adequações entre os fins pretendidos e os meios disponíveis para as decisões tomadas pela administração pública. Souza (2006) afirma que as políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), caracterizado por relações de poder e de conflito. Para procurar compreender a complexidade que envolve as relações entre Estado e sociedade, utiliza-se neste trabalho como referencial, o Ciclo de Políticas (*policy cycle*). Trata-se de uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica as fases sequenciais e interdependentes do processo de produção de uma política (RUA, 2009).

O modo pelo qual os problemas de políticas públicas são identificados e priorizados podem apresentar algumas consequências para a administração de políticas públicas (SOUZA, 2006). Nesse sentido, é preciso considerar os valores, as ideias e as visões de mundo dos atores políticos envolvidos na construção das políticas públicas, plataformas eleitorais, programas e ações, pois são elementos importantes para a

compreensão dos desenhos que assumem as políticas públicas, assim como o seu sentido político.

Como referido anteriormente, a pesquisa teve como foco de estudo a política pública de turismo. Beni (2001) considera que as políticas de turismo são por excelência, multissetoriais, e ressalta que a etapa de implementação apresenta um processo bastante complexo, já que incorpora um amplo conjunto de atividades, requerendo a competência de diferentes atores estatais e privados. Ademais, adverte que é preciso ter clareza quanto as diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos propostos, determinando quais são as prioridades do Estado.

Com efeito, observa-se que a política pública de turismo<sup>1</sup> em Porto Alegre teve seus primeiros delineamentos com a Lei Complementar 477 de 2000, que dispõe sobre a Política Municipal de Turismo. A partir do Decreto nº 12.218, de 08 de janeiro de 1999, se institui o Sistema Municipal de Turismo, composto pelo Conselho Municipal de Turismo, pelo Escritório Porto-Alegrense de Turismo e pelo Fundo Municipal de Turismo (PORTO ALEGRE, 1999; PIMENTEL, CASTROGIOVANNI, 2018). No entanto, embora apresente uma estrutura legal, ainda que tenha sido modificada pelas diferentes gestões municipais subsequentes, a política de turismo ocupa uma posição periférica na ordem de prioridades políticas do município. Papi (2017) alerta que determinadas políticas públicas, em especial, políticas mais recentes e pouco institucionalizadas, tendem a ser mais suscetíveis à agenda dos governantes. Diante disso, é oportuno pesquisar sobre a influência da agenda política na política municipal de turismo em Porto Alegre.

O estudo demonstra relevância social e científica, uma vez que na literatura atual, os estudos que envolvem a relação entre políticas públicas de turismo e a concessão/autorização de uso de serviços, apresentam uma vertente consolidada na área ambiental ao tratar, por exemplo, sobre a concessão de serviços em unidades de conservação. Ao investigar a base de dados do portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, foram encontrados 277

---

<sup>1</sup> Em 1978 é criada a Empresa Pública de Turismo Porto Alegre (EPATUR), com a finalidade de organizar de eventos de interesse turístico, manter uma estrutura de acolhimento aos visitantes, planejar e promover a ofertaturística da cidade. A EPATUR foi extinta em 1996, depois de denúncias de corrupção sobre o mau uso de seus mecanismos administrativos.

resultados, com a busca das palavras-chaves “políticas públicas de turismo” e “autorização de uso serviços”. Destes, foram selecionados 152 resultados, de periódicos revisados por pares. Ao filtrar ainda mais a busca e utilizar a palavra-chave “agenda política”, foram encontrados 41 resultados. Nesta busca à base de dados do portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foram encontrados os artigos dos pesquisadores Fernando Abrucio e Camila Rodrigues que discutem responsabilização (*accountability*) como uma palavra-chave para refletir sobre a questão complexa que envolve as parcerias entre as esferas pública e privada na prestação de serviços.

O tema de pesquisa apresenta ainda uma relevância para os campos de estudo da Administração Pública e Social e do Turismo, uma vez que as pesquisas relacionadas às políticas de turismo em Porto Alegre são escassas, sobretudo, do ponto de vista empírico dos estudos que se relacionam com os serviços de turismo ofertados à população e as parcerias entre as esferas pública e privada. Diante disso, o presente trabalho tem como questão de pesquisa: Quais foram as motivações dos agentes governamentais para criar, manter e descontinuar a política pública Linha Turismo?

A pesquisa realizada teve como objetivo geral analisar a influência da agenda governamental na proposição de políticas públicas de turismo na cidade de Porto Alegre. Dentre os objetivos específicos a pesquisa está alicerçada em: (1) Levantar informações sobre o surgimento e operação da Linha Turismo em Porto Alegre; (2) investigar as motivações dos poderes executivo e legislativo para autorizar o uso pela iniciativa privada da Linha Turismo; (3) identificar quais atores de controle social participaram e quais não participaram da decisão no processo de autorização de uso à iniciativa privada da Linha Turismo.

Após este capítulo introdutório, será apresentada a teoria referente às políticas públicas e sua dimensão política. O capítulo 3 trata dos procedimentos metodológicos utilizados para a elaboração da pesquisa, que é realizada com uma abordagem qualitativa. Os principais instrumentos utilizados para a coleta de dados foram: entrevistas semiestruturadas; análise de documentos e material bibliográfico. O capítulo 4 apresenta os resultados obtidos por meio da análise do campo empírico, organizados em categorias temáticas. As conclusões do trabalho encontram-se no capítulo 5.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO: QUESTÕES CONCEITUAIS

Como ponto de partida para apresentar as referências que balizam este estudo, resgatamos as pesquisas de Frey (2000) e Souza (2007), que afirmam que nas últimas décadas, verifica-se o ressurgimento da área de conhecimento denominado Políticas Públicas. Em especial, de investigações relacionadas às áreas da Ciência Política e Administrativa. Conforme afirmam Frey (2000), Souza (2007) e Marques (2013), este campo apresenta distintas compreensões entre os estudiosos.

Dentre os estudos sobre o tema, destaca-se o artigo de Celina Souza (2007), “Políticas públicas: uma revisão de literatura”, na qual apresenta as contribuições de autores pioneiros que investigaram a temática, tais como Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. A autora sintetiza as diferentes definições sobre políticas públicas, centradas na ideia de que a área atua analiticamente sobre o conjunto das ações do governo, bem como, sobre os efeitos e a forma como tais ações são formuladas.

Eduardo Marques (2013) também revisa os autores precursores do estudo das políticas públicas e acrescenta o neoinstitucionalismo como uma possibilidade de análise. Nesta perspectiva, o processo de produção das políticas públicas dependerá da ação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos. Para Frey (2000), as interações das diferentes instituições e grupos tanto do Executivo, do Legislativo, como da sociedade civil ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos.

No caso do Brasil, os autores afirmam que os estudos sobre políticas públicas são bem recentes e dispersos, a ênfase recaiu ou à análise das estruturas e instituições, ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Assim sendo, as teorias se articulam em torno das escolhas e opções de ação adotadas pelos formuladores de políticas públicas (*policy makers*) e apresentam visões distintas (MARQUES, 2013; FREY, 2000; SOUZA, 2007).

Rua (2009) afirma que a análise da política pública é uma tarefa multidisciplinar que visa interpretar as causas e consequências da ação do governo. Souza (2007) e Secchi (2013) afirmam que uma política pública envolve um sistema de ação que orienta

e delimita a ação relacionada a partir de uma finalidade para modificar um problema social. Pode-se compreender, portanto, a Políticas Pública (*policies*) como um dos produtos da política, derivada de um conjunto de decisões e ações relativos à alocação imperativa de valores. Na visão de Bryner (2010), é difícil precisar a natureza dos problemas a serem tratados ou a resposta em termos de políticas que levariam a uma solução de um determinado problema. O autor considera que a administração pública é um campo político e que no interior das burocracias, existe um alinhamento com uma rede de atores políticos. Nesta mesma linha de pensamento, Lima e D'Ascenzi (2016) afirmam que as políticas públicas são orientadas por valores, ideias e visões de mundo e que este é um campo permeado por conflitos entre os atores, pois envolvem a alocação de recursos sociais escassos.

Para fins deste trabalho será utilizado como modelo referencial, dentre as tipologias de análise de políticas públicas apontadas por Frey (2000), Souza (2007), Secchi (2013) e Lima e D'Ascenzi (2016), o “ciclo de políticas” (*policy cycle*). Nessa abordagem, a política pública é compreendida como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios interdependentes: definição da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

## 2.2 AS FASES DO CICLO DE POLÍTICAS

As fases do ciclo de políticas (*policy cycle*) correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000). Como ponto de partida, Souza (2006) comenta que esta abordagem analítica enfatiza o sentido e definição da agenda (*agenda setting*) e questiona por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas.

Lima e D'Ascenzi (2016) enfatizam que a análise do ciclo de políticas públicas procura compreender:

como se dão as relações entre os atores, como funcionam as arenas de conflito e as regras formais e informais que imperam nesses espaços, a produção dos problemas sociais, o processo competitivo da agenda pública, as dinâmicas de implementação das políticas, os efeitos das políticas na sociedade, dentre outras questões relacionadas ao entendimento da lógica de funcionamento das intervenções voltadas para a resolução de conflitos e de problemas sociais (LIMA, D'ASCENZI, 2016, p.19).

Nesta concepção, a política pública é considerada o resultado de uma série de atividades políticas, que agrupadas, formam o processo político. Souza (2006), afirma que o desenho das políticas, as regras e modelos que regem suas decisões, elaboração, implementação e avaliação derivam de vários fatores, e estes influenciam os resultados dos conflitos intrínsecos às decisões sobre a política pública. Como vimos até aqui, as políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente de disputa, com alta densidade política (*politics*).

Para Bryner (2010), as organizações públicas desempenham papéis importantes na formação dos sistemas políticos, tendo como principal tarefa a implementação das políticas aprovadas pelos governos. Entretanto, esse não é um processo simples, o êxito das políticas está diretamente relacionado com a capacidade administrativa e com as concepções políticas e ideológicas de formuladores e implementadores de políticas públicas. Veremos a seguir, cada uma das fases do ciclo de políticas (*policy cycle*).

### **2.2.1 Definição da agenda**

A primeira fase do ciclo de políticas é a definição da agenda. De acordo com Wu *et al.* (2014, p. 30), “uma agenda é uma lista de questões ou problemas aos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública estão atentando em certo momento”. A escolha da agenda apresenta implicações quanto à constatação do gestor público em reconhecer que um problema é uma questão “pública” e merecedora de sua atenção. Portanto, a definição da agenda política é uma maneira dos agentes governamentais priorizarem as ações públicas.

Esta etapa é considerada como um processo que é político e, ao mesmo tempo, técnico. A escolha sobre o que entra na agenda ocorre dentro de uma complexa rede de atores estatais e sociais. Nesse sentido, é preciso considerar os interesses materiais de

ambos os lados, Estado e sociedade, em relação as questões que estão em jogo, aos contextos institucionais e ideológicos em que operam as políticas públicas e ao potencial de mudança nas circunstâncias contingenciais do processo (WU *et al.*, 2016).

Neste escopo, incluem-se os agentes eleitos, bem como administradores nomeados. Os agentes eleitos compreendem os legisladores e membros do Executivo, enquanto os nomeados incluem burocratas e membros do Judiciário. Cada ator estatal representa uma autoridade legal capaz de trazer temas para a atenção do governo para medidas futuras, desempenhando, portanto, um papel fundamental na atividade de definição de agenda (WU *et al.*, 2016). Em síntese, a formação da agenda é o instante em que as questões públicas surgem e que merecem políticas definidas. A agenda política consiste na lista de compromissos assumidos pelo governo, seus objetivos ou interesses imediatos, suas prioridades ao lado de suas restrições, orientadas por valores, ideias e visões de mundo.

Wu *et al.* (2016) afirmam que a inclusão de um problema na agenda de políticas públicas do governo é apenas um começo. O problema precisa passar por outras etapas para que o governo realmente comece a fazer algo de palpável sobre a questão. Além disso, é preciso considerar que há inúmeras questões que interferem no desenho da política pública, e que ainda, a lista de temas enviados para a resolução é definida por processos diferentes.

### **2.2.2 Formulação da agenda**

A etapa seguinte do Ciclo de Políticas é a de formulação da agenda. Esta etapa “constitui o estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2007, p.26). A formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo de potenciais consequências de cada alternativa de solução ao problema público.

Segundo Capella (2007), a análise da etapa de formulação da agenda política pode ser realizada meio de duas abordagens teóricas: os modelos de “fluxos múltiplos”,

de John Kingdon; e o modelo do “equilíbrio pontual”, de Frank Baumgartner e Brian Jones. No primeiro caso, trata-se de um esquema explicativo sobre os formatos que as políticas públicas assumem através da forma como alguns assuntos se inserem no conjunto de preocupações dos formuladores (*policy makers*) (CAPELLA, 2007). Para a autora, este modelo apresenta pouca atenção ao aspecto da influência institucional, o que é acrescentado no modelo proposto por Baumgartner e Jones, na abordagem do “equilíbrio pontual”.

Nesta concepção, Capella (2007) explica que devem ser considerados as estruturas institucionais, divididas entre os subsistemas políticos (comunidades de especialistas) e o macrossistema (governantes). Os subsistemas designam o espaço em que as diversas demandas políticas são processadas, as quais podem ou não ascender ao macrossistema. Entretanto, essas comunidades de especialistas não se encontram imunes à formação de monopólios políticos, concebidos a partir de ideias gerais compartilhadas e influenciadas pelos fatores institucionais.

Wu *et al.* (2014), consideram que a formulação de políticas não é um processo estanque. De acordo com os autores:

A busca por novas opções de políticas pode preceder o início de um problema de política pública na definição de agenda e pode estender-se para além do ponto em que uma decisão é tomada e implementada, até a avaliação dos possíveis meios existentes e futuros de resolver problemas públicos (WU *et al.*, 2014, p. 52).

Portanto, a existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. Os gestores públicos, por estarem presentes ao longo do processo de formulação, criam oportunidades para integrar a busca e seleção de opções de políticas a outras fases do processo de criação de políticas. Segundo Wu *et al.* (2014), os dirigentes políticos (chefes de gabinete, secretários), em geral, são as figuras mais proeminentes e publicamente visíveis envolvidas na formulação de políticas. Além destes atores, destacam-se os legisladores como atores políticos envolvidos na formulação de políticas pública, pois “coletivamente representam as preferências de seu eleitorado e do público,

individualmente eles também são restringidos pelas posições políticas do seu partido e suas próprias ambições políticas pessoais (WU *et al.*, 2016, p. 53).

Segundo Capella (2007), variáveis como a forma como um problema é definido, articulado e o quanto consegue reunir a atenção dos formuladores de política, podem determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*. A autora destaca que a dimensão política do processo de formulação (*politics stream*) segue sua própria dinâmica e regras, já que no fluxo político as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política.

Neste aspecto, a autora destaca que há três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental: “o clima”, caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo; “forças políticas organizadas”, o apoio ou a oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta; e por fim, “mudanças dentro do próprio governo”, que inclui mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na composição da bancada de vereadores, mudanças na chefia de órgãos, dentre outros (CAPELLA, 2007).

O processo de formulação de políticas públicas é permeado por conflitos e contradições. Outros atores contribuem nesta dinâmica, como a sociedade civil organizada, a mídia e, pesquisadores universitários. Nesta pesquisa, daremos ênfase ao papel dos agentes governamentais na formulação da política pública Linha Turismo Porto Alegre.

### **2.2.3 Implementação de políticas**

A etapa de implementação consiste na fase em que as ideias e decisões prévias dos governos são traduzidas em ações. Para Frey (2000), a implementação de políticas pode ser considerada aquela fase do ciclo de políticas públicas cuja encomenda de ação

é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e, por sua vez, produz do mesmo modo resultados e impactos.

No que tange à análise dos processos de implementação, pode-se discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cujas análises são direcionadas para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista o conteúdo dos programas e planos, comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas eventuais “déficits de implementação”. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, ou seja, a descrição do “como” e da explicação do “porquê”.

Dentre os elementos básicos de análise sobre o processo de implementação estão pessoas e organizações, com interesses, competências e comportamentos variados. Inclui-se neste escopo de análise as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência). Segundo Secchi (2013), para implementar a política pública o *policy maker* necessita de meios para transformar as intenções políticas em ações, ou seja, os instrumentos de políticas públicas: leis, decretos, portarias etc.

Os modelos usuais para implementação de políticas públicas são o modelo *top-down*, caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, que parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar os meios para os fins estabelecidos. Já o modelo *bottom-up* trata com maior liberdade de burocracia e redes de atores para se auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Neste último modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo; a política pública poderá ser modificada por aqueles que a implementam dia a dia, existindo, portanto, maior discricionariedade por parte dos gestores burocratas (SECCHI, 2013).

Em síntese, a perspectiva *top-down* dará maior atenção aos documentos que formalizam os detalhes da política pública, para então verificar em campo as falhas da

implementação. A perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar como a política pública deverá ser.

Segundo Wu *et al.* (2014), a fase de implementação “afeta e é afetada” por múltiplos atores, dentre estes a burocracia. Embora os políticos representem atores significativos no processo de implementação, as rotinas administrativas estão dentro das competências dos servidores públicos assalariados. De acordo com Capella (2017), os servidores públicos exercem maior influência sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental.

Neste aspecto, são criados leis, atos, decretos, normativas que formam um conjunto de princípios que regem a maneira como os indivíduos interagem uns com os outros e com o Estado em seu dia a dia (Wu *et al.*, 2016). Os autores destacam ainda que há diferentes órgãos burocráticos, em âmbitos nacional, estadual ou municipal, envolvidos na implementação de uma política pública, cada um com seus próprios interesses, ambições e tradições. Segundo os autores:

A implementação pelos órgãos públicos é muitas vezes um esforço caro, de vários anos, e o financiamento continuado de programas e projetos geralmente não é garantido; na realidade, ela exige negociações e discussões contínuas entre os lados político e administrativo do Estado (WU *et al.*, 2016, p.100).

Os formuladores de políticas públicas muitas vezes não conseguem “preparar o terreno de forma sistemática para a implementação” (Wu *et al.*, 2016, p.107), resultando em políticas que são executadas aquém das expectativas formuladas inicialmente. Dentre as razões para essa negligência, os autores mencionam que a implementação é uma etapa de alta complexidade, tanto no aspecto analítico, quanto prático do processo.

#### **2.2.4 Monitoramento e avaliação**

Segundo Rua (2009), normalmente a fase de implementação é realizada acompanhada da fase de monitoramento. Isto porque o monitoramento em políticas públicas trata de um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados,

dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. Para a autora, o monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu principal objetivo é atender o que se ambiciona com a política.

Verificam-se, portanto, nesta fase as correções necessárias, com o sentido de garantir o alcance dos objetivos e se projetam as ações futuras. O monitoramento requer exame contínuo dos insumos, atividades, processo, produtos, efeitos ou impactos de uma intervenção, com o objetivo de otimizar a sua gestão (RUA, 2009). Sendo assim, ao monitorar a política, se ambiciona obter mais eficácia, eficiência e, dependendo do alcance do monitoramento, efetividade.

Wu *et al.* (2016) afirmam que a fase de avaliação envolve todas as atividades realizadas pelos atores estatais e sociais. Este é o momento de examinar, atenta e sistematicamente, todos os resultados obtidos com a política pública. É o momento em que se mensuram as consequências geradas na sociedade pelas políticas públicas. A etapa, juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Considerando que o objeto de estudo desta investigação não apresenta subsídios que permitam avaliar e monitorar os resultados da política em questão, esta fase apresenta um referencial mais sucinto, intencionando apenas evidenciar as fases do ciclo de políticas.

### 2.3 A DIMENSÃO POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme destacado no item anterior, os atores e ideias importam na condução das políticas públicas. Assim, é possível afirmar que os atores políticos orientados por diferentes valores, ideias e visões são fundamentais no processo da política pública. A estruturação de uma agenda de governo depende dessas concepções, tendo em vista que as políticas públicas prioritizadas, o modelo e finalidade do processo político são afetados pelas agendas de governos.

No caso do Brasil e da América Latina, as agendas dos governos das últimas décadas têm sido marcadas por projetos políticos sincrônicos (PAPI, 2017), de modo que seus reflexos podem ser observados em toda a administração pública. De acordo com a autora, as mudanças estatais que ocorreram nesse período, estão alinhadas em tempo e espaço, “especialmente no que diz respeito aos movimentos de centralização e descentralização de suas relações federativas” (PAPI, 2017, 51).

Com efeito, as décadas de 1980 e 1990 denotam um momento de grandes reformas estatais e mudanças nos paradigmas vigentes. O modelo até então conhecido de Estado indutor das economias e produtor de bens e serviços – o conhecido Estado Keynesiano de Bem-Estar Social, responsável pelo crescimento econômico após a Segunda Guerra Mundial –, foi substituído por um novo modelo, orientado para o mercado e amparado em premissas neoliberais. Este modelo foi sustentado em um diagnóstico de crise internacional como uma decorrência da crise de “modelo de Estado”, retirando o Estado do controle da atividade econômica, utilizando-se das privatizações e da descentralização como suas principais ferramentas para efetivar as reformas administrativas. O avanço do neoliberalismo e a adoção de medidas restritivas de gastos passaram a fazer parte das agendas de governo, provocando um nítido recuo em relação aos desenhos de formulação e implementação de políticas públicas (CHANG, 2008; PETERS, 2008, PAPI, 2017).

Com efeito, no contexto dos países latino-americanos, Chang (2008) afirma que as medidas de abertura da economia e de flexibilização do papel do Estado derivaram das orientações proposta pelo Consenso de Washington. A reunião realizada entre funcionários do governo estadunidense e do Fundo Monetário Internacional (FMI), no ano de 1989, teve como objetivo formular uma espécie de “receituário” de políticas econômicas para a América Latina. Dentre as orientações constavam a abertura unilateral das economias, privatizações e reformas monetaristas, e a criação de um mercado autorregulável sem interferências do Estado.

O Consenso de Washington tinha como proposição central, encerrar/alterar o modelo de Estado interventor até então vigente. Chang (2008) ressalta que os países em desenvolvimento passaram a seguir o receituário econômico com vistas a acelerar o seu desenvolvimento, sem questionar o dogmatismo imposto pelas agências econômicas

internacionais. Neste sentido, o autor afirma que foram priorizadas a defesa de reformas embasadas numa concepção minimalista do Estado, em que as ações levaram à busca pelo enxugamento da máquina estatal através de mecanismos de privatização, redução dos gastos públicos, abertura comercial, desregulamentação e investimento estrangeiro direto.

Considerando esse contexto, é oportuno ressaltar que as reformas da Administração Pública ocorridas no Brasil a partir da década de 1990 foram embasadas nestes mesmos preceitos e ganharam força no movimento denominado *New Public Management*, preconizado por Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). O movimento da Nova Administração Pública (NAP) é originário da vertente da qual deriva o intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina (DE PAULA, 2005).

De acordo com Peters (2008), a ideia central da NAP consistia em tornar o governo mais eficiente e efetivo, baseando-se nas práticas similares adotadas pelo setor privado. Neste cenário, o Estado deixa de ter o papel de indutor do desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, e passa a fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento. Portanto, a NAP viria apresentar uma abordagem gerencial distinta, centrada no cliente-usuário, no gestor, no resultado e no desempenho.

O primeiro quadriênio do governo FHC (1995-1998) incutiu bases gerencialistas na Administração Pública, acarretando uma “visão orientada a ser mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, 1995, p. 12). Nesta perspectiva, além da reforma reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, também transformou o modelo de Administração Pública até então vigente.

A reforma gerencial instituída pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) preconizou a instituição de um Estado social-liberal (BRASIL, 1995), em que a sociedade e o mercado atuam como complementação da ação estatal, com uma visão orientada para o resultado (cidadão-cliente). Segundo Rezende (2009), o desmonte da capacidade do Estado para promover o processo de desenvolvimento e o repasse à iniciativa privada das atividades, até então controlados pelo Estado.

O modelo proposto pelo PDRAE redefiniu o papel do Estado brasileiro. A forma de administração governamental passou a ter um núcleo estratégico de interface com o tipo de administração burocrática e gerencial. As atividades exclusivas do Estado incluíram uma administração tipicamente gerencial, bem como, de uma visão que a prestação de serviços não é apenas de ordem pública, passando a ser produzida também pelo mercado e/ou pela sociedade civil. A estrutura organizacional passou a ser centrada na descentralização e na redução dos níveis hierárquicos. Em síntese, o PDRAE afirma que “a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p.16).

Nesse contexto, os novos princípios organizacionais e de gestão passam a ser inculcados na Administração Pública brasileira. Garces e Silveira (2002) destacam alguns fatos marcantes relacionados a esse novo ambiente de gestão pública, que emerge na década de 1990, trazendo a necessidade de repensar a missão, os conceitos e procedimentos adotados até então pelo Estado. Dentre os fatos, destaca-se a adoção de instrumentos de planejamento governamental orientado para resultados, na perspectiva de combinar um planejamento estratégico abrangente e que envolvesse um conjunto de bens e serviços prestados pelo Estado. Outro fato diz respeito à ampliação da missão do planejamento governamental, orientados para uma mudança do papel do Estado, destacando a disciplina fiscal e implementação de mecanismos de controle do gasto público e de seu impacto futuro (GARCES, SILVEIRA, 2002).

Com as eleições dos governos de esquerda na América Latina, a partir do início dos anos 2000, essa visão de Estado começa a ser modificada. Embora de forma tímida, inicia-se um processo de questionamento sobre o papel do Estado e os modelos de gestão pública até então adotados. A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva marca o início das tentativas de (re)construção de um novo modelo de desenvolvimento comprometido com a questão social, em que a agenda de reconstrução do Estado e da Administração Pública ocupa papel central (CHANG, 2008; DINIZ, 2007).

Deste modo, o Estado passa a ter um papel de condutor do desenvolvimento social e regional e de indutor do processo de crescimento. A atuação do governo federal coloca no centro da discussão a necessidade de esforço de reconstrução do planejamento

nacional. Além disso, em dar subsídios para a criação de instituições e instrumentos de gestão “capazes de promover a cooperação federativa na formulação e na implementação das políticas públicas prioritárias para os objetivos nacionais de desenvolvimento” (REZENDE, 2010, p.30).

E é nesse contexto que surge o Ministério do Turismo (MTUR), em 2003, no governo do presidente Lula. Com a criação do ministério, o turismo nacional passa a ter um fortalecimento institucional, marcando assim “um ciclo em que o turismo brasileiro ganhou musculatura e entrou definitivamente para a agência econômica do governo e do País” (BRASIL, 2013, p. 12). A partir da criação do MTUR, o governo buscou estruturar e organizar nacionalmente o turismo, somando esforços com os entes federados e com a sociedade civil organizada para o desenvolvimento do turismo nacional.

A partir do fortalecimento institucional, o governo federal buscou a descentralização na administração do turismo e a condução de uma gestão integrada e compartilhada com a criação Conselho Nacional de Turismo (CNT), que congrega órgãos públicos, representantes do setor produtivo e da sociedade civil organizada. Além disso, consolidou a adoção de um instrumento de planejamento governamental (BRASIL, 2013). Cabe mencionar que não é um objetivo da presente pesquisa analisar a política nacional de turismo e os planos nacionais que sucederam a criação da pasta. E que ainda, antes da criação do MTUR, outros governos apresentaram suas ações, planos e programas para pautar o turismo nacional. Tomamos como um marco de referência a Lei Geral do Turismo – LGT, n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008, que sob um ponto de vista de diretrizes legais, estabeleceu as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico (BRASIL, 2008).

A LGT (2008) reuniu várias normas relativas ao Turismo que estavam dispersas na legislação brasileira, contribuindo assim para que fossem estabelecidos parâmetros de desenvolvimento para o turismo nacional. A regulamentação instituiu o Sistema Nacional de Turismo, a Política Nacional de Turismo e o Cadastro Nacional de Prestadores de Serviços Turísticos – CADASTUR. A prestação de serviços no Turismo e os desdobramentos de arranjos institucionais entre a esfera pública e a esfera privada são um tema de interesse nesta pesquisa. Abordaremos sobre isso, no próximo tópico do trabalho.

## 2.4 TURISMO E ACCOUNTABILITY

Para iniciar a discussão, traremos alguns breves conceitos chave, que dizem respeito a organização da oferta turística nas cidades, começando com o entendimento sobre atrativos turísticos. Tavares (2002) considera que qualquer lugar ou edificação, sendo histórica ou não, pode ser um atrativo capaz de motivar o deslocamento de pessoas. Portanto, podemos ponderar que os atrativos tratam de locais, objetivos, equipamentos, pessoas, fenômenos, eventos ou manifestações que sejam capazes de atrair o fluxo de visitantes.

Entretanto, é preciso levar em conta o significado deste atrativo, quando inserido em um contexto maior e analisar sua importância sob diversos aspectos históricos, sociais, culturais e ambientais. Em geral, as autoridades municipais de turismo realizam a inventariação para diagnosticar quais são os atributos turísticos da cidade em termos de atrativos, equipamentos e serviços turísticos. Os dados são organizados em guias turísticos e divulgados em páginas oficiais de turismo e em materiais institucionais.

Os atrativos turísticos seguem uma hierarquia de classificação, com metodologia própria, para avaliar o grau de atratividade conforme a demanda. A valorização sociocultural que o atrativo recebe de moradores e turistas é outro elemento importante para demonstrar a relevância que a atração possui no panorama turístico local. Ou seja, o reconhecimento do atrativo não decorre apenas das especificações técnicas do próprio atrativo, mas sim das características e da valorização turística da localidade onde se encontra o atrativo (TAVARES, 2002).

Além dos atrativos, outro aspecto relevante na organização da oferta turística em uma cidade é a roteirização. Pode-se considerar que os roteiros turísticos são uma das principais formas de contextualizar os atrativos existentes em uma localidade, a partir dos aspectos históricos, culturais, geográficos e ambientais. Neste sentido, os roteiros turísticos apresentam características diversas e a combinação de seus componentes determina a nomenclatura utilizada para identificá-los.

Nesta pesquisa, interessa especificamente a compreensão do roteiro do tipo *city tour*, já que o estilo de roteiro contribui para explicar os principais atrativos existentes na

cidade, facilitando a compreensão sobre a complexidade do ambiente urbano. Segundo explica Tavares (2002, p. 36), “é denominado *city tour* o passeio de reconhecimento efetuado em uma cidade. São chamados de visita à cidade ou *sightseeing*, porém, no Brasil a nomenclatura mais comum é *city tour*.”

Esse tipo de passeio percorre as principais atrações da localidade, fornecendo informações sobre o seu contexto social, econômico e cultural. O passeio tem como objetivo “mostrar a cidade ao turista e despertar nele a curiosidade para, de acordo com suas preferências, conhecer e explorar posteriormente os locais visitados” (TAVARES, 2022, p. 37). Existem ainda algumas diferenciações entre os *city tours*, que podem ser divididos em: básicos, *by nights*, panorâmicos, monumentais e por motivação.

Para os fins de interesse desta pesquisa, vamos destacar dois tipos:

- (1) *City tour básico*: são passeios que incluem os principais atrativos da cidade. Em geral, é realizado com veículo motorizado, carro ou ônibus. O passeio inclui atrativos mais “genéricos”, no itinerário são previstas visitação de alguns dos atrativos e a passagem externa de outros, conforme as necessidades e possibilidades de trafegabilidade.
  
- (2) *City Tour panorâmico*: são passeios efetuados em veículos e que não preveem paradas para visitas internas nos atrativos. O roteiro é efetuado com veículo motorizado, e durante o passeio são ofertadas ao público informações gerais sobre a cidade. O passeio permite que o turista identifique e localize os principais atrativos existentes, os dias e horários de funcionamento.

Segundo Tavares (2002), para iniciar a elaboração de um *city tour*, o primeiro passo é o levantamento dos atrativos que possam despertar o interesse do público em geral. Após detectar os pontos de interesse existentes na cidade e ordenar a visitação, ainda é preciso considerar alguns aspectos:

- a) *Localização espacial dos atrativos*: a distância entre os atrativos e a distância a ser percorrida são dados que influencia a elaboração de custos do *city tour*, tais

como: combustível, desgaste do veículo, tempo percorrido etc.;

- b) *Percurso*: a elaboração de um *city tour* deve considerar os impedimentos em relação ao acesso do meio de transportes. Alguns exemplos dessas situações que impedem o itinerário são ruas e avenidas estreitas, íngremes, ruas sem saída, não ter espaço para manobras, possuir viadutos e túneis que impeçam a passagem de ônibus etc.;
- c) *Condições de trânsito*: avenidas constantemente congestionadas e áreas inundáveis devem ser evitadas. Deve-se atentar para os horários de saída e de chegada, bem como para os horários intermediários e no tempo de visitação previsto em cada passeio.

E qual seria a importância deste tipo de roteiro em termos de organização da oferta turística de uma cidade? Nos reportamos à ideia de Urry (2001), que considera o turista como uma espécie de peregrino contemporâneo, procurando autenticidade em outras “épocas” e em outros “lugares”, distanciado de sua vida cotidiana. Neste sentido, é importante considerar que o turista é um indivíduo que está deslocado do seu ambiente habitual, e que, portanto, não terá a mesma desenvoltura para se deslocar como a de um morador da cidade.

Ainda tratando sobre o morador, no contexto do turismo, podemos considerar que muitas vezes, o próprio morador conhece o funcionamento da cidade, porém, não percebe que o seu local de moradia pode também ser turístico. Neste contexto, Gastal e Moesch (2007), afirmam que é possível fazer turismo na própria cidade. De acordo com as autoras:

O Turismo é um campo de práticas histórico-sociais que pressupõem o deslocamento dos sujeitos em tempos e espaços diferentes daqueles dos seus cotidianos. É um deslocamento coberto de subjetividade, que possibilita afastamentos concretos e simbólicos do cotidiano, implicando, portanto, novas práticas e novos comportamentos diante da busca do prazer (GASTAL, 2007, p. 11).

As autoras compreendem que o deslocamento em tempo e espaço pode ser um

momento de fruição para o lazer do indivíduo em sua própria cidade, desde que este consiga desenvolver a percepção dos locais e costumes já conhecidos sob novas nuances, e sob este ponto de vista, passa a estabelecer novas relações com esses espaços. Nesse entendimento, as autoras enfatizam que o processo de estranhamento do que é cotidiano depende da mobilização afetiva desencadeada no sujeito.

Como abordamos há pouco, as cidades são lugares complexos que colocam, cada vez mais, desafios para decifrar o espaço urbano. E nesse sentido, a apropriação de um morador em relação à sua cidade está muito ligada ao desenvolvimento da sua cidadania. A cidadania é aqui entendida como o próprio direito a vida no sentido pleno, incluindo desde o atendimento às necessidades básicas até ao usufruto de todas as possibilidades que o Estado oferece.

Gastal e Moesch (2007), apresentam o conceito de turista cidadão, como aquele habitante que desenvolve um relacionamento diferenciado com o local onde mora no seu tempo de lazer. Segundo as autoras, para o turista cidadão:

[...] os fixos que compõem a cidade deixam de ser desconhecidos. O território torna-se familiar e, nele e com ele, constrói-se relação de pertencimento e identificação, pois se passa a compartilhar seus códigos e, de posse dos mesmos, a situar a própria subjetividade em relação aos fixos presentes no urbano (GASTAL, MOESCH, 2007, p. 60).

Nesta perspectiva, ao afastar-se da imagem fixa do espaço cotidiano e estabelecer uma interação com o espaço, em processo de familiarização e de vivência, é possível desenvolver novos significados com o local de moradia, despertando no sujeito uma relação de pertencimento com a cidade.

Portanto, considerando que moradores e turistas utilizam os serviços turísticos e de apoio da cidade, a oferta turística necessita de fornecedores para o sistema turístico. A LGT (2008), considera prestador de serviços turísticos:

as sociedades empresárias, sociedades simples, os empresários individuais e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo (BRASIL, 2008).

Segundo determinações da LGT (2008), prestadores de serviços turísticos no Brasil precisam de cadastramento junto ao Ministério do Turismo, e devem atender

requisitos específicos, de acordo com o serviço ofertado. O cadastro é obrigatório para meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos, acampamentos turísticos e guias de turismo. O cadastro oferece benefícios aos prestadores, como por exemplo apoio a participação em feiras, eventos; incentivo à participação em programas e projetos do governo federal; participação de programas de qualificação; acesso a financiamentos por meio de bancos oficiais; divulgação em sites do Cadastur e do Programa Viaje Legal (CADASTUR, 2022).

Outro aspecto relevante de ser abordado dos conceitos em torno do turismo trata sobre o produto turístico. De acordo com Mario Beni (2004, p. 184) “o produto turístico é um conjunto composto de bens e serviços produzidos em diversas unidades econômicas, que sofre uma agregação no mercado ao serem postos em destaque os atrativos turísticos”. Dentre as características do produto turístico Moesch (2003) considera que existem quatro eixos que se consubstanciam: (1) a segurança psicofísica do turista; (2) a funcionalidade do produto turístico; (3) a confortabilidade do produto; e (4) a agradabilidade e subtende os serviços aprimorados e ofertados através de serviços receptivos aos visitantes.

Cabe comentar que neste último aspecto, o produto é entendido como se a cidade fosse “a própria empresa turística”, pois há um aspecto cultural visível em todos os aspectos da cidade visitada. (MOESCH, 2003, p 39). Além disso, o compromisso com a ética do mercado está estampado em todas as atitudes dos agentes responsáveis pelo processo de produção turística. Portanto, a autora ressalta que o produto turístico não é criado ou tampouco se constrói por meio de leis ou decretos governamentais somente.

O produto turístico é gerado, processado por meio de ações educativas e esclarecedoras, na qual a decisão de acolher o turismo como vetor de desenvolvimento econômico seja resultante da vontade coletiva, do somatório dos interesses dos segmentos da cidade produtiva (MOESCH, 2003, p.40).

Conforme comentado anteriormente, o turismo necessita da competência de diferentes atores estatais e privados para implementar as políticas públicas. Retomando ao leitor, o escopo da pesquisa trata de um serviço de *city tour* que foi operacionalizado desde a sua criação pela gestão pública, mas enquanto uma política pública foi descontinuada pela gestão atual e a operação desse serviço passou a ser delegada a

iniciativa privada. Segundo Rodrigues e Abrucio (2020), o debate atual sobre gestão pública necessita de uma releitura sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade. Os autores colocam a responsabilização (*accountability*) como uma palavra-chave, perante o sistema político, para estabelecer a discussão a respeito das parcerias entre as esferas pública e privada na prestação de serviços.

Na perspectiva apontada pelos autores, o conceito de *accountability* tem uma relação direta com a proteção dos direitos do cidadão, em um contexto de responsabilidade objetiva das obrigações do Estado. Segundo afirma Miguel (2005, p. 27), a responsabilização na administração pública refere-se à capacidade que os eleitores têm de “impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”. A responsabilização inclui ainda, a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredito popular sobre essa prestação de contas.

A prática da responsabilização do Estado, por parte da burocracia oficial, busca desenvolver mecanismos de controle. Para melhor compreender o sentido deste conceito, pode-se fazer uma aproximação com a ideia de que a *accountability* funciona como um “valor”, que conduz os governos democráticos a prestar contas à sociedade sobre suas ações (RODRIGUES, ABRUCIO, 2020). Segundo afirma Miguel (2005), a responsabilização pode ocorrer por meio de diferentes vertentes e instrumentos (prestação de contas para a sociedade, gestão pela lógica dos resultados, controle e participação social), sendo, portanto, um conceito multidimensional, abrangendo os poderes Executivo e Legislativo.

Conforme abordado na sessão anterior, ao referir a dimensão política nas políticas públicas, a reforma gerencial da NAP incutiu uma visão gerencial à administração pública, o que acarretou a necessidade de abranger mecanismos para aumentar a eficácia, eficiência e efetividade da gestão estatal. Na visão do Conselho Científico do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (1998), esse modelo almejou aperfeiçoar a governabilidade democrática, na medida em que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência.

Ocorre que nesta conjuntura, tem-se uma mistura de papéis e uma linha muito tênue, por vezes, imperceptível, separando as funções de cada esfera. De um lado, o Estado atua em um sistema de “quase mercado” procurando evitar as consequências do aumento da desigualdade e do aprovisionamento de recursos (CLAD, 2006). E do outro lado, o mercado atua desempenhando papéis “quase públicos” assumindo a implementação das políticas e a prestação de serviços. Em concordância com Rodrigues e Abrucio (2020), a relação entre as esferas pública e privada está se tornando cada vez mais assimétrica.

Ademais, outro aspecto a ser observado nesta relação entre as esferas pública e privada, é quanto o papel dos atores de controle social. Segundo Rodrigues e Abrucio (2020), a responsabilização pelo controle social reforça o campo da democratização no processo de definição, implementação e monitoramento das parcerias. Os autores acreditam que é importante fazer alguns questionamentos, como por exemplo: de que forma os efeitos das parcerias são divulgados para a sociedade? Quais são os critérios utilizados pelos órgãos gestores para definir as atividades e serviços que serão objeto de parceria, concessão e/ou autorização?

Dentre as modalidades cabíveis de atividade em que o Estado quer a parceria com o particular tem-se a concessão, permissão e autorização para viabilizar a participação no uso privativo de bem público ou para a prestação de serviços, com fins lucrativos (PIETRO, 2019). No que tange o turismo, são parcerias muito comuns e incentivadas pelas autoridades, e o que chama a atenção é que sob a influência da agenda neoliberal das diretrizes da NAP, as parcerias são incentivadas como uma alternativa para viabilizar os desafios da gestão estatal de suas funções precípuas.

Contudo, na visão de Rodrigues e Abrucio (2020), pouco se questiona sobre a necessidade de criar e manter mecanismos de *accountability* sobre estes arranjos institucionais, sejam quais forem os provedores de serviços (estatais, privados ou organizações da sociedade civil). Neste sentido, os autores argumentam que a responsabilização “é tão ou mais importante que a forma de gestão, pública ou privada” (RODRIGUES, ABRUCIO, 2020, p. 70). Não obstante, é importante perceber que esta relação apresenta um grau de complexidade, e que não se trata apenas de o “estatal”

cuida do “aparelho burocrático”, e que o “privado” tem mais agilidade de gestão, e por isso, é mais eficiente.

Considera-se que tal discussão precisa ir além da dicotomia público-privado. Se faz necessário contextualizar os elementos históricos, sociais e políticos, considerando a complexidade dessa relação “pública e privada”, suas imbricações, interfaces e contradições (RODRIGUES, ABRUCIO, 2020). Além disso, considera-se que o tema é ainda uma ponte que suscita reflexões e aproximações entre os campos Turismo e Administração Pública.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta etapa do trabalho apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para realização da pesquisa.

#### 3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA E INSTRUMENTOS DE PESQUISA

A presente pesquisa monográfica é de caráter quali-quantitativo. Para os autores Minayo *et al.* (2004), a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, pois fornece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais e trabalha com o universo de significados, motivações, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações e dos processos. Já método quantitativo explica de modo mais objetivo a realidade estudada.

Do ponto de vista qualitativo, a pesquisa procurou compreender os diferentes valores, ideias e visões que motivaram os agentes governamentais a criar, manter e descontinuar a política pública Linha Turismo. No caso da implementação da agenda em prol de um novo arranjo institucional de gestão privada para a operação da Linha Turismo, podemos problematizar a questão: (1) Como a questão de privatização entrou na agenda do governo? (2) Quais efeitos da política pública não estavam sendo atendidos para demandar uma operação privada do serviço? (3) Quais atores de controle social participaram e quais não participaram da decisão?

Sob o ponto de vista quantitativo, a pesquisa preocupou-se em examinar o número de passageiros que utilizaram o serviço da Linha Turismo durante a vigência da política pública (janeiro/2003 a março/2020) e a receita gerada pela venda de ingressos. Os dados a respeito do número de usuários da Linha Turismo foram detectados a partir da análise de fonte oficiais, tais como artigos científicos, notícias divulgadas no portal da prefeitura e dados extraídos no Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre – BEMTUR. Já os dados relativos à receita gerada pela foi possível coletar apenas informações relativas ao período de 2017 a 2019, isto em razão dos dados do BEMTUR não serem mais publicizados pela prefeitura municipal, constando apenas o período

referido na pesquisa. Os dados quantitativos representam uma variável econômica importante na análise dos efeitos da política pública Linha Turismo. Foram incluídos na pesquisa os dados relativos à arrecadação de tributos pelas atividades características do turismo na cidade (de 2017 a 2019). Embora não seja um dado diretamente relacionado com política pública analisada no trabalho, considerou-se oportuno mensurar o que o turismo representa em termos de arrecadação para o município.

A pesquisa documental foi outra forma de aproximação com os dados empíricos do estudo. Foram analisados documentos institucionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), tais como leis, decretos e normativas. Realizou-se pesquisa em bases de dados para buscar artigos científicos e em sites dos jornais locais. Tais aproximações foram utilizadas para levantar dados que permitissem contar a história da Linha Turismo em suas diferentes fases e gestões. Destaca-se os portais institucionais da prefeitura Porto Alegre, Câmara de Vereadores e o Portal da Transparência<sup>2</sup>. A pesquisa utilizou ainda o plano de governo de Sebastião Melo - coligação “Estamos Juntos Porto Alegre”, utilizado durante a campanha eleitoral de 2020, a fim de analisar suas visões e intenções políticas para o turismo na cidade.

Para Fachin (2001), a pesquisa documental é toda informação de forma oral, escrita ou visualizada e consiste na coleta, classificação, seleção difusa e na utilização de toda espécie de informações, compreendendo também as técnicas e métodos que facilitam a sua busca e sua identificação. São aceitos quaisquer tipos de informação sob a forma de textos, imagens e outros documentos oficiais. O contato com os documentos permitiu contextualizar os elementos históricos, sociais e políticos, considerando a complexidade da política em questão.

A segunda etapa consistiu em agendar entrevista com representantes da gestão municipal e do colegiado de turismo (COMTUR). O agendamento com os entrevistados foi realizado através do aplicativo WhatsApp. As entrevistas foram realizadas no dia 14 de abril de 2022, através da plataforma Google Meet e gravada com a permissão dos entrevistados. Posteriormente, foram transcritas.

---

<sup>2</sup> Disponível em: ( [Início | Transparência \(portoalegre.rs.gov.br\)](https://portal.transparencia.portoalegre.rs.gov.br) )

A entrevista é um instrumento que visa estudar o ponto de vista dos atores sociais que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo e é também um termo bastante genérico, que está sendo entendida por nós como uma conversa a dois com propósitos definidos (MINAYO *et al.*, 2004).

A entrevista com representante da gestão municipal foi realizada a partir de perguntas previamente formuladas (apêndice 1), buscando compreender a perspectiva da autoridade municipal turismo sobre a gestão e a decisão de privatizar a Linha Turismo. Além disso, as perguntas intencionaram verificar quais as visões, valores e ideias que permeiam a dimensão política da gestão atual quanto a política pública analisada.

Para analisar a participação dos atores de controle social no processo decisório buscou-se dois caminhos: o primeiro foi analisar as atas das reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Turismo - COMTUR, com a finalidade de averiguar se a privatização da Linha Turismo foi pauta nas discussões do colegiado. No entanto, a pesquisadora conseguiu acesso apenas as atas compiladas do ano de 2019, disponível no portal da prefeitura. As atas dos anos seguintes (2020, 2021 e 2022) não foram publicizadas, e em razão disso, não foi possível analisar se a Linha Turismo foi um tema abordado em reuniões neste período e se houve algum tipo de encaminhamento a respeito da política pública. Em contato com representantes da gestão municipal foi solicitado em duas ocasiões o arquivo contendo as atas de reuniões, no entanto, a pesquisadora não obteve acesso as atas das reuniões nos anos mencionados. Diante disso, buscou-se o segundo caminho que foi a realização de entrevista com representante do COMTUR, as perguntas previamente formuladas encontram-se disponíveis no apêndice 2.

Ainda foram utilizados como dados das pesquisas, áudios recebidos em resposta aos pedidos de documentos feitos a gestão municipal. E observações da pesquisadora e memórias do acervo pessoal provindos do período que em atuou no setor de Planejamento Turístico, da Secretaria Municipal de Turismo (2010 a 2013).

### 3.2 ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A fim de analisar os dados coletados, utilizou-se a Análise de Conteúdo. Flick (2009) destaca que uma das características do método é a utilização de categorias, que são levadas para o material empírico, mas não desenvolvidas obrigatoriamente a partir desse. Segundo o autor, o objetivo principal na Análise de Conteúdo é sistematizar e categorizar os dados empíricos.

Minayo *et al.* (2004) nos dizem que podemos destacar duas funções na aplicação desta técnica. Uma função diz respeito ao encontro das respostas para as questões formuladas, onde podemos confirmar ou não a afirmação estabelecida antes do trabalho de investigação. A outra função diz respeito à descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestados, indo além das aparências do que está sendo comunicado.

A perspectiva analítica apresenta técnicas diversas que contribuem para tratar o material qualitativo. Neste trabalho optou-se por elaborar categorias temáticas, de acordo com as fases pelo qual as diferentes estruturas administrativo-burocráticas municipais operacionalizaram a Linha Turismo Porto Alegre. A análise foi realizada de modo indutivo, a partir dos aspectos identificados nas respostas as questões propostas na entrevista e na análise documental.

A partir disto, foram definidas as seguintes categorias:

- I. Origem da Linha Turismo Porto Alegre;
- II. A Linha Turismo mantida como um serviço da e para a cidade
- III. A Linha Turismo em sua terceira fase
- IV. Declínio e suspensão da política pública Linha Turismo

No próximo capítulo apresentamos o tratamento dos resultados obtidos e sua interpretação.

## 4 AGENDA POLÍTICA E AS FASES DA LINHA TURISMO PORTO ALEGRE

O capítulo a seguir apresenta a análise e discussão dos dados coletados.

### 4.1 A ORIGEM DA LINHA TURISMO DE PORTO ALEGRE

Antes mesmo de começar a contar sobre a origem da Linha Turismo, cabe comentar o contexto histórico-político em que a ideia é concebida. Conforme apontam Pimentel e Castrogiovanni (2018, p. 66), os anos 1989 a 2004 marcaram um período em que a cidade ficou conhecida como uma espécie de “laboratório para as políticas públicas de esquerda”. Os valores, ideias e visões de mundo que orientam a dimensão política das políticas públicas deste período refletiram também no imaginário turístico da cidade e a projetaram como marca global, a exemplo das apresentações feitas pelo guia Michelin (2013) e Loney Planet (2010). Em certa medida, os autores afirmam que Porto Alegre ecoava um modelo de gestão urbana inspirado em Barcelona.

A proposta de criação da Linha Turismo de Porto Alegre surge a partir da visitação de uma comitiva organizada pelo secretário de Planejamento Municipal de Porto Alegre à cidade de Barcelona, ocasião em que conheceram a experiência do *Bus Turístic* de Barcelona. De acordo com Pimentel e Castrogiovanni (2018) *apud* Clarimont e Viès (2010, p.16) na cidade catalã havia a premissa de que “organizar o espaço público em uma lógica de descoberta coletiva é concebê-lo como um instrumento de reapropriação de um espaço urbano por uma comunidade”. Somam-se as experiências conhecidas em Barcelona a proposta de desenvolver as comunidades por meio do Turismo e de fazer com que a população dos bairros centrais conhecesse e valorizasse sua cidade, destinando um novo olhar sobre seu patrimônio.

A Linha Turismo Porto Alegre surge a partir de uma intencionalidade da gestão municipal, no governo de João Verle (2002-2005). O serviço de *city tour* foi idealizado pelo Escritório Municipal de Turismo e tinha como objetivo não apenas organizar a oferta turística e apresentar um roteiro com os principais atrativos da cidade. Segundo afirmam Silva e Gastal (2011), o projeto básico de criação da Linha Turismo aspirava mostrar ao próprio porto-alegrense as faces da cidade, contribuindo para o sentimento de

pertencimento à cidade, a partir do aprendizado gerado com o passeio.

Antes mesmo da concepção do projeto da Linha Turismo, outras iniciativas de *tours* regulares ocorriam na cidade. Silva e Gastal (2011) ressaltam os *tours* das linhas de transporte público da empresa Carris e um outro projeto de uma empresa privada, que previa a passagem em centros comerciais da cidade. Os ônibus circulares da Carris, linhas C1, C2 e C3, seguem operando na região central da cidade e conectando bairros como Bom Fim, Cidade Baixa e Centro Histórico. No entanto, o projeto de *tour* regular pelos centros comerciais não prosseguiu, conforme enfatizam Silva e Gastal (2011):

Para o bem do turismo na cidade, esse projeto teve seu processo licitatório interrompido pelo Escritório de Turismo, que com a política de que não havia uma organização com maior propriedade do que o órgão público para mostrar a cidade aos cidadãos e turistas externos, conseguiu iniciar o desenvolvimento da Linha Turismo de Porto Alegre (SILVA, GASTAL, 2011, p. 8).

O projeto da Linha Turismo foi elaborado por uma equipe interdisciplinar do Escritório Municipal de Turismo de Porto Alegre, em parceria com a Companhia Carris Porto Alegrense. De acordo com Pinto e Moesch (2005) *apud* Escritório Municipal de Turismo (2000, p.6), o projeto da Linha de Turismo tinha como objetivos: propagar o potencial turístico de Porto Alegre para turistas e população local, mostrando os principais atrativos históricos, culturais, naturais e de lazer; facilitar o acesso dos visitantes e da própria população de Porto Alegre aos seus melhores atrativos urbanos; resgatar a memória histórico-cultural da cidade.

Com a ideia concebida e projetada, faltava recursos para implementar a proposta da Linha Turismo de Porto Alegre. Silva e Gastal (2011), relatam que o primeiro ônibus *double-deck*, meio de transporte que atendia as especificações técnicas do projeto, foi localizado na cidade de Joinville/SC. Entretanto, a autoridade de turismo municipal não dispunha recursos financeiros para implementar o projeto. Segundo relato dos autores, um dos representantes da equipe do Escritório Municipal de Turismo se envolve diretamente com o processo de disputa por recursos via Orçamento Participativo (OP).

Cabe referir que o OP é uma experiência de participação local, identificada com o Partido dos Trabalhadores (PT) da cidade de Porto Alegre. Segundo Gugliano (2007), trata-se de um mecanismo de democratização da política orçamentaria estatal, reunindo

cidadãos em assembleias públicas para deliberar o uso e a aplicação dos recursos públicos e os dirigentes estatais executam a vontade popular. Segundo Fedozzi e Martins (2015), o desenho institucional do OP está alicerçado em critérios básicos: (1) a vertente orçamentária e/ou financeira é discutida de forma pública; (2) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade; (3) o processo tem momentos repetidos em instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentárias; (4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; (5) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial.

Neste feito, o recurso para compra do primeiro ônibus da Linha Turismo foi conquistado a partir de um contexto de disputa por orçamento público e de ideias sobre as demandas da cidade. O primeiro ônibus foi produzido pela empresa Busscar e era equipado com sistema de áudio em três idiomas (português, espanhol e inglês), câmeras de segurança, rampa de acesso universal, assento para pessoas com deficiência e controlador de velocidade. O andar inferior do ônibus era equipado com janelas panorâmicas, e o andar superior era aberto, proporcionando uma vista panorâmica durante o passeio, conforme a figura 1 (SILVA, GASTAL, 2011; PINTO, MOESCH, 2005).

O projeto inicial da Linha Turismo previa a compra de quatro ônibus e a inclusão de pontos de parada durante o percurso. Nessa primeira fase, com apenas um ônibus em operação e com carência de recursos financeiros, não foi possível implementar integralmente o projeto original. A inauguração do serviço de *city Tour* Linha Turismo foi realizada no dia 21 de janeiro de 2003, exatamente em um momento que a cidade recebia a terceira edição Fórum Social Mundial<sup>3</sup> (FSM). O evento reuniu personalidades nacionais e internacionais do campo progressistas para pautar “Um novo mundo possível”. Pimentel e Castrogiovanni (2018) ressaltam que o FSM foi uma ocasião de numerosas iniciativas de ativação turística, dentre elas a Linha Turismo Porto Alegre.

---

<sup>3</sup> O FSM 2003, realizado também em Porto Alegre, entre os dias 23 e 28 de janeiro de 2003, atraiu cerca de 100 mil pessoas do mundo inteiro. Cerca de 20 mil delegados/as, de um total de 123 países participaram do evento. A esse número devem ser acrescentados ainda os participantes do Acampamento da Juventude (cerca de 25 mil), jornalistas da mídia nacional e internacional (mais de 4.000) e participantes individuais que, em 2003, tiveram acesso à quase todas as atividades realizadas. Fonte: [Fórum Social Mundial | FSM POA \(forumsocialportoalegre.org.br\)](http://forumsocialportoalegre.org.br)

**Figura 1** Primeiro Veículo da Linha Turismo Porto Alegre



**Fonte:** PMPA (s/d).

O serviço da Linha Turismo oferecia *tours* diários, realizados de terças à domingos, em cinco horários diferentes: às 10h30min, 13h30min, 15h, 16h30min e 18h. Os *tours* percorriam 11 bairros, num percurso circular de 28km de extensão, com duração de aproximadamente 1 hora e 20 minutos. O roteiro pelo Centro Histórico contava com o acompanhamento de um guia de turismo trilingue, credenciado ao MTUR. Os principais atrativos turísticos contemplados no trajeto eram: Largo Zumbi dos Palmares (antigo Largo da EPATUR), complexo arquitetônico da UFRGS, Parque Farroupilha, Planetário Prof. José Baptista Pereira, Parque Moinhos de Vento, Shopping Total, Casario da Independência, Santa Casa de Misericórdia, Praça Mal. Deodoro da Fonseca (Praça da Matriz), Mercado Público Central, Casa de Cultura Mario Quintana, Centro Cultural Usina do Gasômetro (terminal da Linha Turismo durante a primeira fase), Anfiteatro Pôr-do-sol, Estádio Gigante da Beira-Rio, Igreja Menino Deus, Estádio Olímpico Monumental, Centro Municipal de Cultura e Lazer Lupicínio Rodrigues, Museu de Porto Alegre Joaquim José Felizardo.

O relato de Silva e Gastal (2011, p. 10) revela um aspecto administrativo importante sobre a gestão da Linha Turismo, ao citar que “a questão da não legalização

das receitas adquiridas pelos ingressos foi outro grande empecilho, uma vez que aquele órgão público não poderia gerar lucros”. Esta é uma informação importante para a análise e discussão em questão, que terá desdobramentos mais à frente. O impasse deu origem a um modelo de operação da Linha Turismo que vigorou até o momento da sua extinção.

No acordo estabelecido entre o Escritório de Turismo e a Carris, cada órgão possuía suas atribuições na operação da Linha Turismo. A Carris era responsável pela operação mecânica do ônibus, que incluía a manutenção, treinamento e escala de motoristas. Já a operação turística, que envolvia o local de venda de bilhetes, estagiários e orientadores turísticos para o atendimento ao público, planejamento de roteiros, produção de *folders*, divulgação e promoção dos *tours* ficaram a cargo do Escritório Municipal de Turismo. Os custos da operação eram retirados do dinheiro gerado pela bilhetagem e o restante reinvestido, gerando receita para a Carris (ENTREVISTADO 3).

Pinto e Moesch (2005), registram que no período de 2003 a 2005, o ônibus panorâmico transportou mais de 90 mil pessoas, entre turistas e moradores. Um aspecto interessante apontado nos resultados da Pesquisa do Perfil da Linha Turismo, realizada pelo Escritório de Turismo de Porto Alegre, e que na visão das autoras reflete um exercício de “identificação sobre a prática do conceito central da Política de Turismo, onde o fator humano é concebido como anterior ao econômico, bem como a importância de uma concepção mais ampla e dinâmica no Turismo, que contemple também o cidadão da localidade” (PINTO, MOESCH, 2005, p.5).

Diante dos fatos apontados neste primeiro bloco é possível perceber que a Linha Turismo representava não apenas um serviço turístico para a cidade, que reunia pontos turísticos organizado em um roteiro regular. A partir dos apontamentos feitos nesta primeira categoria temática, foi possível depreender que os gestores tinham, sobretudo, a preocupação de inserir o morador da cidade nas atividades turísticas ofertadas, trazendo a perspectiva do turista-cidadão. Portanto, tem-se aqui os valores, ideias e visões de mundo que orientam a dimensão política da política pública Linha Turismo de Porto Alegre, em sua fase inicial.

Em síntese, nesta primeira fase administrada pelo Escritório Municipal de Turismo, pode-se evidenciar as fases do ciclo de políticas: definição da agenda, formulação da agenda e implementação. Conforme afirmam Lima e D’Ascenzi (2016), o contexto de

disputas entre os atores que pleiteiam recursos escassos é marcado por conflitos, pois trata-se de campo com alta densidade política (*politics*). Como visto até aqui, o primeiro ônibus da Linha Turismo foi adquirido em um contexto de disputas entre os atores (*stakeholders*) e formuladores (*policy makers*) que debatiam não apenas o orçamento público, mas também firmava um posicionamento sobre as prioridades das demandas da cidade.

Conforme afirma Capella (2007), o jogo político possui variáveis que incidem na forma e em como o problema é definido e articulado. A definição da agenda (*agenda-setting*) é uma fase do ciclo de políticas marcada por um processo altamente competitivo. Neste sentido, observa-se que a disputa por orçamento público marca não apenas a questão da obtenção de recursos financeiros para a compra do ônibus, mas também o lugar que o turismo ocupava nas prioridades da cidade, considerando que no fluxo político as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. Observa-se ainda que, neste contexto, o turismo entra na arena disputando verba com a construção de escolas, postos de saúde, estradas, iluminação pública, entre outras demandas públicas. Entende-se que o debate baliza, portanto, um posicionamento político que visava também inserir a cidade de Porto Alegre como uma cidade turística, mas que para promover suas ações, projetos e programas, solicita prioridade nas rubricas orçamentárias do governo municipal.

#### 4.2 A LINHA TURISMO MANTIDA COMO UM SERVIÇO DA E PARA A CIDADE

O ano de 2007 marcou a criação da Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR), através da Lei Municipal n.º 10.266, de 10 de outubro de 2007, no governo de José Fogaça (2005-2010). A SMTUR tinha como atribuições o planejamento, coordenação, articulação e controle das políticas voltadas para o desenvolvimento das atividades de turismo em Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2007).

Com a instituição da SMTUR, o ponto de embarque da Linha Turismo é modificado e passa a ser realizado em frente à sede da secretaria, situada na Travessa do Carmo, 84, Cidade Baixa. O primeiro andar do prédio era destinado a realizar o receptivo de grupos e turistas, compra de ingressos e a prestar informações turísticas da cidade. A

estrutura para o atendimento ao turista oferecia apenas elementos básicos, como por exemplo: sala de espera para o embarque, cadeiras, display com *folders*, bebedouro e banheiro. Depois de certo tempo, foram disponibilizadas máquinas para compra de “moeda *souvenir*” com a imagem do Laçador e para venda automática de bebidas.

Em uma de suas primeiras iniciativas, a SMTUR realizou em novembro de 2007 um roteiro piloto para ofertar um novo roteiro da Linha Turismo, contemplando bairros da Zona Sul da cidade. O trajeto do *city tour* incluía 10 bairros, com partida da sede da SMTUR, na Cidade Baixa, em direção ao Praia de Belas, Cristal, Assunção, Tristeza, Ipanema, Vila Nova, Belém Novo, Glória e Medianeira. Ao longo do trajeto, um guia de turismo orientava o passeio com informações histórico-culturais e curiosidades sobre personagens, ruas, bairros, praças, monumentos e outros atrativos da cidade (CARRIS, 2007).

A proposta de criação do novo roteiro surgiu a partir de pesquisa realizada pelo Serviço de Atenção ao Turista (SAT) com usuários do roteiro Centro Histórico. Segundo a pesquisa, 63,5% dos entrevistados manifestaram interesse pela criação de passeios pela zona sul e área rural da cidade. O roteiro Linha Turismo Zona Sul, inicialmente, tinha como proposta piloto ser ofertado até 16 de fevereiro de 2008, mas o roteiro acabou entrando efetivamente na programação regular de *tours* oficiais ofertados pela Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR, 2007).

O passeio tinha duração aproximada de 1 hora e 40 minutos e era oferecido às quartas, sábados, domingos e feriados, com saídas às 10h30 e às 18h. As saídas eram intercaladas com o roteiro tradicional do Centro Histórico, pois até então, a Carris só dispunha de um veículo panorâmico para a Linha Turismo. Segundo os dados divulgados pela SMTUR (2007), desde que começou a circular, em janeiro de 2003, até novembro de 2007, a Linha Turismo havia transportado cerca de 245.464 pessoas.

Quanto às ações desenvolvidas pela SMTUR envolvendo a Linha Turismo, destaca-se o projeto “Cota Social de Turismo”, que visava agregar valor às propostas de estudo sobre Porto Alegre. Assim, as escolas públicas e instituições de assistência social poderiam utilizar a Linha Turismo como um meio de proporcionar uma visão enriquecedora sobre a cidade, despertando uma consciência turística e proporcionando momentos de lazer aliados ao conteúdo histórico-cultural. O passeio, mediante isenção

do valor do ingresso, era disponibilizado para escolas públicas municipais ou estaduais (preferencialmente da 3ª série do Ensino Fundamental); instituições sociais registradas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), conveniadas a FASC ou com projeto reconhecido publicamente.

Posteriormente, outra iniciativa realizada pela SMTUR, foi o programa “Escola Social de Turismo de Porto Alegre”. O programa foi elaborado pela equipe técnica da SMTUR com o objetivo de promover ações de sensibilização e de qualificação para o turismo, dirigidas a trabalhadores do setor, alunos da rede municipal de ensino, estudantes de turismo e áreas afins, servidores públicos municipais e comunidade em geral. O programa apresentava um “guarda-chuva” de ações, destinadas a públicos-alvo específicos. A seguir, um breve descritivo das ações promovidas pelo programa Escola Social do Turismo (SMTUR, 2011):

- a) *Turismo Fazendo Escola*: a atividade era destinada a crianças do 2º ano da rede municipal de ensino. O projeto buscava estimular desde a infância, a percepção de Porto Alegre como cidade turística e o turismo como uma atividade econômica importante para a cidade pelos empregos que gera e a renda que proporciona. As crianças participavam de palestras e exibição de vídeo sobre o turismo na capital gaúcha, visitavam museus, realizavam o *city tour* Linha Turismo e recebiam o jogo “A Corrida do Turismo” para atividades em sala de aula. Para os educadores e coordenadores pedagógicos era oferecido o curso “Viver Porto Alegre: Turismo, Cultura e Meio Ambiente”, sobre as relações entre cultura, turismo e educação.
- b) *Um dia de turista*: a atividade era destinada a jovens de baixa renda, para passarem um dia como visitante na cidade, através de um roteiro que incluía atividades com visitas a hotéis, restaurantes, museus, palestra e passeio no *city tour* Linha Turismo.
- c) *Encontros Técnicos Dicas Turística*: a atividade era destinada a atender trabalhadores da linha de frente do turismo, tais como: garçons, mensageiros,

manobristas, recepcionistas, camareiras, auxiliares de limpeza e de eventos, além de proprietários de estabelecimentos. A atividade era realizada mensalmente, em parceria com o Sindicato de Hotelaria e Gastronomia de Porto Alegre (SindPoa) e consistia em uma palestra sobre os atrativos turísticos da cidade e um passeio no *city tour* Linha Turismo.

d) *Porto Alegre Turística*: destinado a atender taxistas, guardas municipais, servidores públicos, universitários, agentes de viagem entre outros segmentos relacionados ao setor. Eram realizados encontros semanais na sede da SMTUR, que incluíram o passeio na Linha Turismo e palestras que disseminavam conceitos básicos sobre turismo e hospitalidade e informações sobre a estrutura turística, os atrativos, roteiros e as opções de lazer que podem ser repassadas aos visitantes. Esta atividade também era ofertada na modalidade *in company*.

A Escola Social do Turismo recebeu um prêmio do MTUR na categoria “Sustentabilidade Social”, no ano de 2011. Observa-se que o conceito de turista-cidadão não é evidenciado tão diretamente nas “falas institucionais” da SMTUR, em comparação às ações promovidas pelo Escritório Municipal de Turismo. Mas percebe-se o interesse da autarquia em promover ações para sensibilizar à população sobre o papel que o turismo desempenha no desenvolvimento econômico e social da cidade. Nesse sentido, a Linha Turismo tinha envolvimento direto nas ações sociais, já que era um recurso, muitas vezes, utilizado para a promoção das atividades de capacitação e sensibilização turística, uma vez que os participantes acessavam gratuitamente os passeios.

Além desta iniciativa, o Linha Turismo promovia roteiros temáticos, como a Linha Turismo Iluminada, durante as festividades de Natal. O veículo participava de ações beneficentes promovidas por órgãos da prefeitura, como a entrega de campanhas de arrecadação de brinquedos, alimentos e de materiais escolares. Entende-se que o próprio veículo era uma atração da cidade, não apenas por ofertar roteiros turísticos, mas por ser um símbolo afetivo de Porto Alegre. Não era incomum passar pelo ônibus e ver os participantes abanando para os moradores e que interagiam também saudando os passageiros.

Ademais, a Linha Turismo foi objeto de estudos para pesquisas em diferentes áreas do conhecimento. Destacam-se dois estudos encontrados durante a fase de coleta de dados da presente pesquisa: o artigo “*Roteirização dos Ônibus da Linha Turismo das Capitais dos Estados do Sul do Brasil na visita aos seus Pontos Turístico*”, que apresentou como proposta o estabelecimento da rota ótima para o ônibus, com redução os gastos com o oferecimento do serviço, aumento da margem de lucro; e o trabalho de conclusão de curso chamado “*Linha Turismo de Porto Alegre: uma contribuição do Design para a identidade, informação e orientação*”, o trabalho consistiu em apresentar uma proposta de redesenho da marca utilizada pela Linha Turismo, na reformulação de seus pontos de contato (comunicação visual do ônibus, ingresso do passeio, uniforme dos funcionários e folheto informativo). Os trabalhos são trazidos para esta discussão por serem contribuições da universidade para a gestão pública, que, obviamente, pode optar ou não pela utilização dos resultados das pesquisas.

Com relação ao aumento da frota de veículos da Linha Turismo, o dia 26 de março de 2012 (dia do aniversário de Porto Alegre) marcou a apresentação à população de dois novos ônibus adquiridos pela SMTUR e pela CARRIS (Figura 2). Nessa ocasião, o Portal da PMPA noticiava a visita do prefeito José Fortunati (sucessor de Fogaça) aos novos veículos da frota da Linha Turismo. A notícia enfatizava que: “a prefeitura está investindo para estimular o desenvolvimento do turismo da Capital”. Vale enfatizar que neste momento, o prefeito comemora a ampliação frota, um feito realizado pela autarquia de turismo e pela empresa pública de transporte coletivo, que à época, era 99% estatal. Ambas operacionalizavam o serviço de *city tour* oficial da cidade, que gerou receitas suficientes para a aquisição de dois novos ônibus. A frota da Linha Turismo passa a ser composta, a partir desta data, por três ônibus panorâmicos *double-deck*.

A mesma notícia faz referência a uma fala do prefeito, que parece ser oportuna aos objetivos específicos da presente pesquisa:

Porto Alegre tem posição de destaque no turismo de eventos e negócios, mas vem desenvolvendo suas potencialidades também no turismo rural, gastronômico e de lazer. Estamos trabalhando para melhor receber turistas e moradores, proporcionando um belo olhar sobre a nossa cidade (PORTO ALEGRE, 2012, s/p).

A fala do prefeito repercute uma visão política sobre a representação da Linha Turismo para a cidade. Vale frisar que na fala institucional o prefeito inclui turistas e moradores como usuários do serviço de *city tour*. Com relação ao contrato de compra dos dois novos ônibus, a licitação realizada pela Carris em convênio com a SMTUR teve como vencedora a empresa Marcopolo, de Caxias do Sul/RS. Os dois novos ônibus custaram R\$ 1,4 milhão, sendo uma parte dos recursos financeiros provenientes da própria receita acumulada do serviço ofertado pela Linha Turismo e outra parte, a ser paga posteriormente, também com a receita gerada pelo serviço de *city tour*.

**Figura 2** Aquisição de dois novos veículos para a Linha Turismo



**Fonte:** Cristine Rochol, PMPA, 2012.

Os novos veículos seguiram os mesmos padrões do ônibus pioneiro: ônibus de dois andares, sistema automatizado de áudio, circuito interno de TV, acessibilidade com rampas e espaço especial para cadeiras de rodas, além de aérea para cão guia, climatização no primeiro andar, janelas panorâmicas no piso inferior, segundo andar aberto para vista da paisagem e dos pontos turísticos da cidade (RÁDIO CBN, 2011). Com a ampliação da frota foi possível implementar algumas modificações na operação da Linha Turismo, foram incluídos pontos de parada durante o roteiro e os horários dos

passeios foram ampliados, ofertando a partir deste momento oito *tours* diários: 9h55, 10h55, 11h55, 12h55, 14h25, 15h25, 16h25, 17h25.

Dentre as melhorias da operação da Linha Turismo implementadas com a aquisição dos dois novos ônibus estão os pontos de paradas inclusos no roteiro Centro Histórico, que deixou de ser circular e passou a incluir descidas nos seguintes atrativos: Mercado Público, Parque Moinhos de Vento (Parcão), Fundação Iberê Camargo e aos sábados de domingo, o Parque Farroupilha (Redenção). Desta forma, os passageiros poderiam descer, subindo no ônibus seguinte com o mesmo bilhete. Além desta melhoria, o sistema de som dos novos ônibus possuía uma tecnologia que permitia a realização dos roteiros mesmo em dias de chuva, diferentemente da operação antiga, que cancelava os roteiros nos dias de chuva (JORNAL DO MERCADO, 2011).

No entanto, nesta nova dinâmica de operação o serviço deixou de ser acompanhado por um guia de turismo e passou a contar com uma gravação com informações turísticas sobre os atrativos do percurso. Para visitantes estrangeiros eram ofertados fones de ouvido individuais que poderiam optar o idioma desejado para ouvir a gravação (inglês ou espanhol). Nesta época, a SMTUR tinha ainda como projetos a informatização do serviço, com possibilidade de compra dos bilhetes pela internet e reserva de vagas nos ônibus; e a instalação de terminais de autoatendimento para compra dos bilhetes nos Centros de Informação ao Turista (CIT's) espalhados em pontos turísticos estratégicos da cidade. Tais projetos não foram efetivados. Outro projeto foi a criação da “Casa Mercosul do Turista”, uma proposta que previa a construção de uma estrutura permanente para a prestação de informações turísticas, espaço de convivência equipado com serviços de cafeteria, internet, livraria, salão de exposições, loja de artesanato e ponto de venda dos bilhetes do *city tour* Linha Turismo.

O projeto “Casa Mercosul do Turista” era uma obra que levava o “Selo Copa 2014”, estava entre as categorias previstas na Matriz de Responsabilidades do Ministério do Turismo para o Mundial. Os recursos para o projeto executivo, no montante de R\$ 228.177,30, foram captados junto ao MINTUR, onde também foram assegurados mais R\$ 6,5 milhões para a implantação da nova estrutura de recepção e acolhimento de turistas (PORTO ALEGRE, 2012). No entanto, por uma série de entraves administrativos-burocráticos, o projeto não chegou a ser implementado, apesar do ganho que

representaria para a cidade em termos de qualificação da oferta turística.

De acordo com dados da SMTUR (2012), considerando o período de 2003 a 2012, enquanto o *city tour* foi operado por um único ônibus, foram transportados cerca de 477 mil turistas. Com o novo formato, a estimativa era de qualificar e ampliar ainda mais o serviço de *city tours*, visando atender uma demanda ainda maior gerada evento Copa do Mundo 2014. E foi nesse contexto que a Linha Turismo recebeu mais um investimento com a aquisição de um quarto ônibus panorâmico. Segundo notícia divulgada no portal da PMPA o quarto ônibus (Figura 3) foi adquirido pela Carris por R\$ 750 mil, através de financiamento junto ao BNDES. Segundo noticiaram os jornais da época, “o novo ônibus fica como legado da qualificação da oferta turística da cidade”. Cabe trazer a fala do presidente da Carris, que no momento de apresentar o novo ônibus à cidade disse: “Temos uma parceria antiga com a SMTUR, e cada novo investimento traz mais qualidade ao serviço que dá uma resposta excelente não só sob o ponto de vista da receita, pela grande procura, mas principalmente pelo que representa para a cidade” (BRASIL TUR JORNAL, 2014, s/p).

Com a aquisição de outro ônibus, a frota da Linha Turismo foi ampliada, totalizando quatro veículos panorâmicos para realizar os passeios, com andar superior aberto e sistema de áudio informatizado em três idiomas (português, inglês e espanhol). A fala do presidente da Carris reflete a visão política dos gestores públicos em relação à Linha Turismo Porto Alegre naquele momento. O entendimento era que o serviço de *city tour* oferecia uma resposta excelente, tinha demanda e era significativo também em termos de receita. E que ainda, a Linha Turismo apresentava características de valorização sociocultural, sendo, portanto, um atrativo turístico da cidade.

**Figura 3** Quarto ônibus da frota Linha Turismo



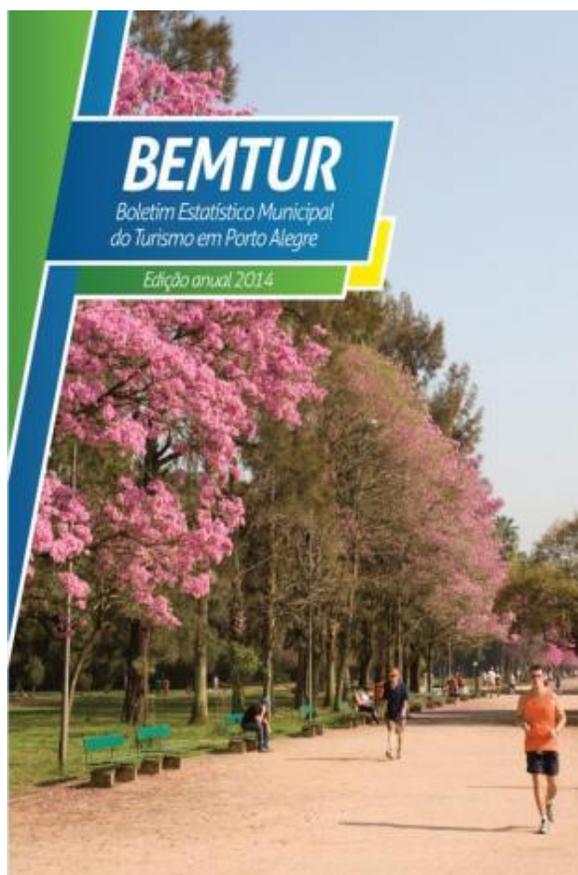
**Fonte:** Divulgação PMPA, 2014.

Com a aquisição do quarto ônibus, a operação referente ao sistema de compra de bilhetes foi ampliada; contudo, não chegou a ser informatizada. Além dos locais que já operavam a venda, desde aquisição dos outros dois veículos (Central Linha Turismo, situado na Cidade Baixa, CIT Mercado Público, Chalé da Praça XV, Café do Brique e na Fundação Iberê Camargo), os bilhetes poderiam ser adquiridos também no Book Café, em frente ao Parcão, no Hotel Tulip Inn (Senhor dos Passos,105) e no Café da Praça Otávio Rocha (SMTUR, 2014).

Quanto ao monitoramento de dados relativos a Linha Turismo, a SMTUR produzia e publicava o Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre (BEMTUR). O boletim teve sua primeira edição lançada em 13 de março de 2012 e foi criado com o objetivo de reunir e sistematizar o conjunto de dados e informações levantados por entidades do setor em várias pesquisas, mas que se encontram dispersos (SMTUR,

2012). A pesquisa era divulgada semestralmente e reunia um conjunto de dados relativos à tributação gerada pelo turismo ao município, desempenho da hotelaria, desembarques internacionais no aeroporto Internacional Salgado Filho, fluxo de visitantes nos CIT's e da Linha Turismo (Figura 4). Ocorria ainda a divulgação de edições anuais do boletim, com o compilado de informações do desempenho do turismo no município.

**Figura 4** Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre - BEMTUR



**Fonte:** Divulgação PMPA, 2015.

O conteúdo completo do BEMTUR era disponibilizado para leitura e *download* nos *sites* [www.portoalegre.rs.gov.br/turismo](http://www.portoalegre.rs.gov.br/turismo) (sessão pesquisa e informativos) e no *site* [www.portoalegre.travel](http://www.portoalegre.travel). A pesquisa era desenvolvida a partir de informações fornecidas pelo *trade* turístico: Sindicato de Hotelaria e Gastronomia (SindPoa); Porto Alegre e Região Metropolitana *Convention & Visitors Bureau*; INFRAERO; VEPPPO e Secretaria Municipal da Fazenda, além de dados geradas pela própria SMTUR.

Observa-se que a SMTUR desenvolveu um instrumento para realizar o monitoramento e avaliação do desempenho da Linha Turismo de Porto Alegre, entre outros dados relativos ao acompanhamento do desempenho do turismo no município. Conforme afirmam Wu *et al.*, (2016), a fase de monitoramento do ciclo de políticas auxilia no exame atento e sistemático dos resultados obtidos com a política pública. Infelizmente, os dados não estão mais publicizados no portal da PMPA e o *site* Porto Alegre Travel foi descontinuado. A pesquisadora teve acesso somente às edições anuais referentes ao período de 2017 a 2019 do BEMTUR.

Cabe comentar que o turismo possui uma extensa cadeia produtiva que interage com outras 52 atividades econômicas. O setor é carente em termos de metodologias que possam compreender a capilaridade desta malha ampla e complexa e, que permitam mensurar a sua contribuição para o desenvolvimento local e regional (BENI, 2001). Nesse sentido, a metodologia elaborada pela equipe técnica da SMTUR é um grande feito, pois permite monitorar e mensurar a contribuição do turismo na economia do município. Um aspecto negativo encontrado é o fato de os boletins não serem mais publicizados, aspecto que prejudica a obtenção de dados sobre o turismo em Porto Alegre em termos de desenvolvimento de políticas públicas e repercute, também, na atuação de empreendedores que almejam realizar investimentos na cidade ou mesmo de pesquisadores que desejam estudar questões relativas ao turismo na cidade.

Como vimos até aqui, a Linha Turismo foi um serviço que recebeu investimentos expressivos da gestão municipal, durante o período em que o serviço foi administrado pela SMTUR. Constatou-se que a frota de veículos e os horários dos passeios foram ampliados, um novo roteiro foi inserido na programação, foram inclusas descidas em pontos de parada do roteiro tradicional Centro Histórico, o sistema de áudio foi modernizado para permitir saídas do passeio em dias de chuva.

Percebe-se também que as falas extraídas dos jornais da época e os resultados apresentados nesta segunda fase da Linha Turismo repercutem a dimensão política da política pública. Observou-se o interesse da administração pública municipal em melhorar e qualificar, nas condições possíveis, a operação da Linha Turismo. O projeto original já previa a ampliação da frota, o que permitiria também desenvolver novos roteiros e ampliar horários dos passeios. Vale frisar que as ações formuladas pela agenda de governo de

João Verle (PT) foram implementadas durante os governos de José Fogaça (MDB) e de José Fortunati (PDT). Constatou-se também que a administração municipal manteve a operacionalização da Linha Turismo como um serviço público da e para a cidade.

Além disso, observou-se que a Linha Turismo cumpria uma função social de sensibilização e capacitação turística para a população de Porto Alegre, evidenciada nas ações, planos e programas dos governos. Nesse entendimento, é possível tecer aproximações da política pública Linha Turismo com o “ethos público”, vinculados a objetivos democráticos e republicanos, defendidos por Rodrigues e Abrucio (2020), pois constatou-se que a política pública em pauta apresenta valores públicos relacionados a defesa do patrimônio e a sustentabilidade turística.

Em síntese, nesta segunda fase da Linha Turismo, administrada pela Secretaria Municipal de Turismo, pode-se evidenciar as fases do ciclo de políticas: de implementação e de monitoramento. Ao passo que também, a cada nova aquisição, o ciclo de políticas se movimentava novamente, contemplando as fases de definição da agenda, formulação, implementação e monitoramento. Não é possível evidenciar a fase de avaliação unicamente com os dados coletados nesta pesquisa.

#### 4.3 A LINHA TURISMO EM SUA TERCEIRA FASE

A SMTUR foi extinta em 2017, na gestão do prefeito Nelson Marchezan Júnior (PSDB) (2017-2020). O órgão foi integrado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), comandada no início do mandato por Ricardo Gomes, ex-vereador de Porto Alegre pela coligação PP - PTB e vice-prefeito representando o partido MDB na gestão atual de Sebastião Melo. Em termos institucionais, o turismo passa a ser um “Departamento de Turismo”, o que representa uma perda de musculatura administrativa-burocrática.

Considerando ainda a importância do monitoramento das políticas públicas, a partir dos dados anuais divulgados pelo BEMTUR (2017), observa-se que nesse ano, o *city tour* Linha Turismo gerou uma receita no montante de R\$ 468.450,08. Além disso, realizou 2.681 roteiros, com total de 54.663 passageiros, tendo maior fluxo de passageiros nos meses de julho (7.538); janeiro (6.106) e novembro (5.862). Neste

mesmo ano, o Departamento Municipal de Turismo promoveu dois roteiros temáticos com a participação da Linha Turismo: o “Tour Cervejeiro”, com 6 edições e a participação de 195 passageiros; e a “Noite dos Museus”, com a participação de 339 passageiros, que gerou uma receita de R\$ 5.000, em uma noite (BEMTUR, 2017, p.6).

Outro dado interessante de ser observado, diz respeito aos tributos gerados pelo turismo ao município no ano de 2017, os dados foram gerados a partir das atividades características do turismo reconhecidas como hospedagem, agências de viagem, turismo de excursão e planejamento e administração de feiras e exposições.

**Figura 5** Turismo e tributos municipais gerados em 2017



**Fonte:** BEMTUR, 2017, p. 2

A partir dos tributos gerados pelas atividades características do turismo, observa-se que na comparação entre os anos de 2016 e 2017, houve um crescimento de 10,19% dos valores recebidos pelos cofres públicos com a arrecadação de tributos provenientes do Turismo. Destacam-se os tributos gerados pelas agências de viagens, que representaram o aumento de 25,4% de arrecadação. Os resultados repercutem uma atividade representativa para a economia do município.

Já o ano de 2018 foi marcado pela realização de edições temáticas da Linha Turismo: *Tour Cervejeiro* – 4 edições; *Futebol Tour* – 3 edições; *Noite dos Museus* – 1

edição e *Tour Ceminterial* – 1 edição. Os dados relativos ao número de participantes dos roteiros temáticos não foram divulgados pelo Departamento Municipal de Turismo – DMT. Em relação ao número de passageiros que realizaram o passeio na Linha Turismo em 2018 (BEMTUR, 2018), houve uma queda representando o percentual de 15,8%, em relação ao ano de 2017.

No ano de 2018, a PMPA anunciou em seu portal de notícias três situações que provocaram a suspensão dos roteiros realizadas pela Linha Turismo: (1) em maio de 2018, o serviço foi suspenso em decorrência da falta de combustíveis na capital provocado pela greve geral de transportadores de carga em todo o país; (2) em junho de 2018, o serviço não foi realizado em razão da 35ª Maratona Internacional de Porto Alegre, que inviabilizaria o itinerário da Linha Turismo com bloqueios e desvios de trânsito, e; (3) em junho de 2018 houve redução dos horários de passeios, em razão da manutenção de alguns ônibus da frota Linha Turismo. Além das notícias de cancelamentos dos passeios, o portal da PMPA anunciou naquele ano uma série de episódios que ocasionaram a transferências de datas dos passeios temáticos *Futebol Tour*, *Tour Cervejeiro* e *Tour Ceminterial* (PORTO ALEGRE, 2018). Os episódios marcam uma instabilidade na operação da Linha Turismo.

Interessante observar que o fluxo de turistas internacionais que desembarcaram no Aeroporto Internacional Salgado Filho aumentou no ano de 2018, em 23,69%, em relação ao ano anterior, 2017. A hotelaria da cidade também apresentou um aumento na sua taxa de ocupação de apartamentos no percentual de 6,87% e manteve uma ocupação média no percentual de 51,49%. Apesar dos índices serem positivos para o turismo da cidade, o atendimento nos centros de informações turísticas (CIT's) apresentou uma queda de 39,3%. Os dados apresentados pelo BEMTUR (2018), sinalizaram uma queda na procura pelos serviços ofertados pelo Departamento Municipal de Turismo, tanto pelos roteiros da Linha Turismo, quanto no atendimento nos CIT's.

Em 2019 a cidade foi anfitriã de cinco partidas de futebol da Copa América. Dentre as ações realizadas pela Linha Turismo naquele ano, destaca-se o *Tour da Copa*

América, realizado no período de 14 a 30 de junho, com exceção aos dias dos jogos<sup>4</sup>. O itinerário do roteiro alusivo à história do futebol na cidade envolveu os bairros Cidade Baixa; Rio Branco; Moinhos; Centro; São Geraldo; Humaitá (Arena do Grêmio); Centro e Orla. (PORTO ALEGRE, 2019). Na ocasião do lançamento do roteiro, o secretário municipal de Desenvolvimento Econômico, cita que:

O Linha Turismo é uma vitrine para que os visitantes possam conhecer melhor a nossa cidade e ficar por dentro de informações históricas e curiosas sobre personagens, ruas, bairros, praças, monumentos e atrativos. Procuramos, com este roteiro, ambientar a cidade ao clima deste evento, que é uma grande oportunidade de promover Porto Alegre como destino (PORTO ALEGRE, 2019).

Percebe-se que agora, as falas institucionais excluem a perspectiva do morador da cidade como um “público-alvo” da Linha Turismo. Entende-se que este é também um marcador para sinalizar a visão política dos gestores sobre a Linha Turismo, já que a apropriação de um morador em relação à sua cidade está muito ligada ao desenvolvimento da sua própria cidadania. Neste sentido, é válido ressaltar que as categorias, usuário, cidadão, cliente indicam diferentes abordagens na prestação e no acesso de serviços públicos.

O evento Copa América foi significativo para o turismo em Porto Alegre. Segundo informações disponibilizadas pela edição anual do BEMTUR (2019), os eventos estimularam picos diários de ocupação da rede hoteleira da cidade, com destaques para os meses de junho e julho, com 95,35% (jogo Japão x Uruguai) e 94,36% (jogo Brasil x Paraguai), respectivamente. Outros eventos foram significativos para o bom índice de ocupação hoteleira em Porto Alegre: a Expointer, em agosto (95,49%); o *show* da dupla Sandy & Júnior em setembro (93,10%); Show do Iron Maiden, Expopedro e eventos científicos em outubro (95,72%).

No que diz respeito aos dados do *city tour* Linha Turismo, o total de passageiros que realizou o passeio no ônibus panorâmico no período de 2003 e 2019 alcançou o

---

<sup>4</sup> Os jogos de futebol da Copa América foram realizados nas seguintes datas: 15/06 (Venezuela x Peru); 20/06 (Uruguai x Japão); 23/06 (Catar x Argentina); 27/06 (Brasil X Paraguai); 03/07 (Chile x Peru).

número de 974.431 passageiros. Foram realizados o total de 2.330 roteiros neste ano, além dos roteiros especiais em destaque: Tour Cervejeiro – 3 edições; Noite dos Museus – 1 edição; Futebol Tour – 2 edições; outros roteiros temáticos – 8 edições. Os roteiros temáticos foram realizados com edições únicas e contemplaram as seguintes temáticas: *Tour Territórios Negros*, *Tour Bilíngue Alemanha*, *Tour Copa América*, *Tour Pub Crawl*, *Tour Festival da Cerveja*, *Tour Semana Patrimônio*, *Tour da Legalidade* e *Tour da Primavera*. No ano de 2019, o turismo gerou um montante de R\$ 28.792.473,04 milhões em tributos municipais, segundo dados divulgados pelo BEMTUR (2019). A atividade característica do turismo que mais arrecadou tributos foi a de hospedagem, representando 64,32% do total de recursos gerados aos cofres públicos. Percebe-se que o turismo da cidade tem uma forte relação com o segmento de negócios e eventos.

Soma-se a este cenário de 2019 a instituição do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. Cabe referir que o movimento de estabelecer o colegiado deve-se as novas diretrizes estabelecidas para atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, estabelecendo que a partir desse ano apenas as regiões turísticas<sup>5</sup> que contarem com instância de Governança Regional, Conselhos Municipais de Turismo ativos e, pelo menos um prestador de serviço inscrito no CADASTUR, poderão ser reconhecidas no mapa da regionalização e poderão pleitear investimentos junto ao órgão federal de turismo. Os novos critérios foram publicados pela Portaria n.º 192/2019 e fazem parte das ações do governo federal para estimular a participação da sociedade na definição, implementação e acompanhamento das políticas públicas do turismo, por meio do Programa de Regionalização do Turismo – PRT (BRASIL, 2019).

Considerando que o COMTUR é o órgão que tem como objetivo implementar a política municipal de turismo, a pesquisadora buscou investigar como o tema da privatização da Linha Turismo foi abordado e tratado pelo colegiado. Neste intento, cabe comentar que, apesar do decreto do conselho ter sido publicado em 24 de janeiro de 2001, no governo de Tarso Genro (PT), foi apenas em 2019, de acordo com a Portaria n.º 559, que a nomeação dos representantes foi instituída. Segundo a portaria,

---

<sup>5</sup> Regiões turísticas são o conjunto de municípios que possuem características similares e/ou complementares e aspectos em comum, tais como identidade histórica, cultural, econômica, geográfica.

participaram da gestão 2019/2020 as seguintes entidades: Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel); Associação Brasileira de Empresas de Eventos do RS (Abeoc); Associação Brasileira de Turismólogos e Profissionais do Turismo (ABBTUR); Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA); Associação Porto Alegre Rural (Caminhos Rurais); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do RS -Campus Restinga (IFRS); Porto Alegre e Região Metropolitana Convention & Visitors Bureau (CVB-POA); Sindicato de Hospedagem e Alimentação de Porto Alegre e Região (Sindh); Sindicato Estadual dos Guias de Turismo do RS (SindegTUR-RS); Sindilojas; Associação Brasileira de Agências de Viagens do Rio Grande do Sul (Abav/RS).

Com relação as informações encontradas na análise das atas do colegiado, no dia 27 de julho de 2019, o comunicado feito pelo presidente do Conselho sobre algumas ações que estavam em curso no escritório de Turismo:

o trabalho que está sendo realizado para destinação do serviço do Linha Turismo para a iniciativa Privada e que o TR – Termo de Referência está sendo trabalho e em breve será divulgado. Informou também da saída do Servidor Vinicius Conte Elias do Turismo que deve ser substituído da suplência do conselho. Destacou que está sendo analisada a mudança do escritório do turismo para junto da SMDE, mas que o Linha Turismo e CIT devem permanecer na Travessa do Carmo, 84 na Cidade Baixa (COMTUR, 2019).

Destaca-se ainda que na reunião realizada em 02 de dezembro de 2019, os membros do COMTUR encaminham um pedido de inclusão para o próximo encontro requerendo “a apresentação do Termo de Referência da permissão pública da Linha Turismo” (COMTUR, 2019). A pesquisadora não teve acesso aos arquivos com as atas das reuniões do colegiado relativas aos anos de 2020, 2021 e 2022, para analisar quais foram as considerações e o envolvimento do colegiado sobre a proposta de privatizar a Linha Turismo.

Nas tentativas de acesso à informação, a pesquisadora foi informada que o COMTUR estava ativo, com reuniões mensais, exceto durante um determinado período na pandemia<sup>6</sup>. De acordo com a justificativa de um representante da gestão municipal “as informações estão desatualizadas porque não tem equipe para fazer, para atualizar,

---

<sup>6</sup> não é possível precisar o período que as reuniões não ocorreram, em razão da ausência de dados publicizados

a gente tá sempre apagando incêndio” (ENTREVISTADO 3).

Ainda com relação ao COMTUR, foi realizada uma entrevista com representante do colegiado, a fim de averiguar se o tema da privatização da Linha Turismo tinha sido debatido nas reuniões e qual era o posicionamento dos representantes sobre a questão. Neste aspecto, a resposta do sujeito entrevistado foi:

[...] Não houve nada, nós não recebemos nada de ninguém. Assim, para te dizer a verdade eu sabia que estava parado, mas até então eu não sabia que ia pra iniciativa privada. Eu sempre achei que eles iam recuperar. Olha no COMTUR, nas vezes que eu participei, nunca foi discutido. Eu ouvi uma pessoa questionando como iam fazer isso se não iam passar pelo COMTUR. Aliás, o COMTUR está muito mais preocupado com a história da microrregionalização. Se estruturou o COMTUR, que não existia há dois anos. Olha muita gente escrevendo no papel e pouca ação

[...] o que eu vejo é uma procura, muita procura. No site está bem pequenininho que a Linha não está ativa. E tem pessoas que foram lá no Largo Zumbi dos Palmares para pegar o ônibus e não tinha ônibus (ENTREVISTADO 2).

Diante das informações coletadas, analisa-se que é necessária uma investigação mais aprofundada a respeito da participação dos atores de controle social na política de turismo do município. No que diz respeito à Linha Turismo de Porto Alegre, observa-se que no período de janeiro de 2017 a março de 2020, enquanto foi administrado pelo Departamento de Turismo, órgão vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, não houve investimentos públicos para melhoria da operação da Linha Turismo. As estatísticas apontam queda na procura pelo serviço e há evidências de instabilidade na oferta dos *tours* diários, conforme relatado. Além disso, o início de 2020 é solapado pela pandemia da COVID-19, o mundo vivencia uma pandemia que impactou diretamente o Turismo. Em 31 de março de 2020, de acordo com o Decreto n°. 20. 534, a Linha Turismo Porto Alegre, tem seus serviços “temporariamente suspensos”, em razão da imobilidade imposta pelas medidas de isolamento social e dos protocolos de controle sanitário aplicados pela prefeitura (PORTO ALEGRE, 2020).

Em síntese, nesta terceira fase da Linha Turismo, foi possível evidenciar que o monitoramento é uma fase importante do ciclo de política, considerando que é a partir dessa etapa que resultados são mensurados. Quanto à política pública em questão, os resultados apontam para um período marcado por instabilidade operacionalização da

Linha Turismo e a instituição do colegiado de turismo, cuja pauta das reuniões já apresenta o interesse da gestão municipal em privatizar os serviços. A pesquisadora não teve acesso as atas dos COMTUR relativas ao período de 2020 a 2022, o que impediu de apresentar informações mais detalhadas sobre a participação dos atores de controle social na decisão de privatização do serviço de *city tour* Linha Turismo.

#### 4.4 DECLÍNIO E SUSPENSÃO DA POLÍTICA PÚBLICA LINHA TURISMO

Diante do cenário exposto no item anterior, iremos apresentar nesta sessão as motivações da câmara de vereadores e da prefeitura para autorizar a privatização da Linha Turismo. Os dados apresentados a seguir são derivados da análise de documentos encontrados durante a fase de coleta e de entrevistas realizadas com atores envolvidos direta e indiretamente no processo de extinção da política pública.

A privatização da Linha Turismo entra na agenda política a partir de uma iniciativa dos vereadores João Carlos Nedel (PP) e Ricardo Gomes ( PP), que apresentam um Projeto de Lei para as Comissões Conjuntas da Câmara de Vereadores de Porto Alegre (Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul; Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação; e Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana), a proposta visava estabelecer “normas para a prestação do serviço de utilidade pública de Linha Turismo no Município de Porto Alegre” (CAMARA DE VEREADORES, 2019, p. 1).

O Projeto de Lei em questão exibe como objeto:

Definir normas para a abertura do mercado da Linha Turismo em Porto Alegre, a fim de estabelecer um marco regulatório no qual seja privilegiada a ampla concorrência para um serviço, que hoje, é limitado àquela operada pela Companhia Carris, sendo proibida a participação de parceiros privados. Nesse sentido, a proposição visa criar medidas para não somente estimular a iniciativa privada ao ingresso nesse mercado, bem como dar maior atratividade ao serviço em benefício dos consumidores (CAMARA DE VEREADORES, 2019, p. 2).

O projeto recebeu parecer favorável do presidente da Comissão Conjunta, vereador Mendes Ribeiro (MDB), em 29 de novembro de 2019. A proposta teve votação

simbólica e resultado favorável em sessão realizada em 2 de dezembro de 2019. Ao chegar no prefeito Nelson Marchezan (PSDB), o Projeto de Lei nº 156, de iniciativa do Poder Legislativo, recebeu veto total. Das alegações para vetar a proposta expostas no Ofício nº 9, do Gabinete do Prefeito, encaminhado à Câmara de Vereadores, é dito que:

[...] O PLL pretende estabelecer normas para a prestação do serviço de utilidade pública Linha Turismo [...] ao dispor acerca de tal matéria, finda por interferir na gestão e funcionamento da Administração Pública.

[...] O PLL é inconstitucional e inorgânico, haja vista cuidar de matéria tipicamente administrativa, interferido de forma indevida em área privada do Poder Executivo, pois cabe à administração pública a competência para autorizar (ou conceder) o serviço de transporte denominado “Linha Turismo” (GABINETE DO PREFEITO, 2020, p. 1).

No mesmo ofício é referido que estava em tramitação, a partir de uma iniciativa da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), uma proposta para um decreto regulamentador dos serviços de transporte turísticos da cidade, com vistas a dar o suporte legal ao processo de permissão de serviço público da Linha Turismo. Segundo conteúdo expresso no ofício, ao almejar estabelecer normas para a prestação de serviços de utilidade pública Linha Turismo, o poder Legislativo estaria contrariando o princípio da separação de poderes e, sendo assim, o PLL configuraria vício de origem, além de gerar inconveniência administrativa (GABINETE DO PREFEITO, 2020).

Em sessão virtual realizada pela Câmara de Vereadores, em 29 de junho de 2020, o veto total do prefeito ao Projeto de Lei com a finalidade de privatizar os serviços da Linha Turismo é “derrubado” pelos vereadores. Com isso, o projeto além de retirar da Carris a incumbência de prestar o serviço de *city tour*, promove a regulamentação para que empresas privadas prestem este tipo de transporte turístico. A partir deste entendimento, a Linha Turismo é entendida como:

o serviço de transporte renumerado de passageiros executado por empresas mediante o emprego de ônibus tipo *double deck* e panorâmico, visando o deslocamento de grupos e pessoas em roteiros de caráter turístico, em circuito fechado, com itinerário e horário determinado (CAMARA DE VEREADORES, 2020, s/p).

Diante do novo regramento para operar a Linha Turismo, empresas interessadas em prestar o serviço de *city tour* em Porto Alegre deverão requerer autorização de uso

da Linha Turismo à administração municipal. A autorização de uso possui validade de 60 meses, prorrogáveis por períodos iguais ou sucessivos. A nova regra não prevê limite de linhas, de veículos, trajetos e roteiros (CAMARA DE VEREADORES, 2020).

Com a desativação da Linha Turismo, os ônibus panorâmicos comprados com recursos públicos serão alienados. De acordo com o edital de alienação 01/22, o detalhamento dos ônibus desativados apresenta as seguintes características:

**Figura 6** Características dos ônibus alienados do patrimônio

Item	placa	Marca	modelo	Capacidade	Potencia	Fabricação	Modelo	Expedição CRV	Valor Mínimo
1	ISZ 6212	Mercedes Benz	Marcopolo Viale	75 passageiros	260 cv	2011	2012	12/06/2014	R\$ 634.297,10
2	ISZ 5663	Mercedes Benz	Marcopolo Viale	75 passageiros	260 cv	2011	2012	12/06/2014	R\$ 629.337,43

**Fonte:** CARRIS, 2022.

O leilão dos bens foi realizado no dia 01 de fevereiro de 2022 e não houve interessados (CARRIS, 2022). Segundo informações do representante da gestão municipal “ninguém da iniciativa privada vai querer pagar mais de meio milhão de reais por um veículo que não vai se pagar com o tempo em que puder circular” (ENTREVISTADO 1). O novo regramento estabelece que os ônibus que operarem a Linha Turismo não poderão ter mais de dez anos de uso. Portanto, mesmo que os veículos estivessem em bom estado de conservação, o período de rodagem na cidade seria curto.

No que diz respeito à análise das diretrizes apresentadas no Decreto n.º 21.164 (PORTO ALEGRE, 2021), as empresas interessadas em ofertar o serviço de *city tour* na cidade precisarão apenas realizar o credenciamento junto a prefeitura, atendendo as especificações indicadas, sem a necessidade de concorrência pública. A exigência estabelecida é que as empresas deverão oferecer passeios em ônibus panorâmicos

*double deck* e apresentar um projeto de Linha Turismo, contendo as seguintes especificações:

I – Descrição do trajeto, dos pontos de parada e de quaisquer elementos que caracterizam a operação pretendida; II – Descrição da periodicidade e dos horários e da frota necessária para operação; III – Descrição do padrão dos veículos a serem utilizados; e IV – Descrição das características turísticas, culturais e comerciais do roteiro (PORTO ALEGRE, 2021).

Com relação ao processo burocrático para requerimento da autorização de uso da Linha Turismo, o Decreto 21.164 (2021) estabelece que os interessados em prestar o serviço deverão realizar a solicitação no departamento de Registro Cadastral da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Além disso, deverão apresentar documentação que comprove a regularidade fiscal municipal e jurídica e o certificado CADASTUR para prestadores de serviços turísticos. O pedido é avaliado pela SMDet e, estando em concordância, a solicitação é encaminhada para apreciação da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) para avaliação de trafegabilidade (PORTO ALEGRE, 2021).

A empresa apresentando os critérios para habilitação de operação de uma Linha Turismo, nos termos estabelecidos pela prefeitura, a SMEDT concede uma autorização de “Serviço de Utilidade Pública da Linha Turismo”, e a EPTC confere o “Selo de Registro de Veículo”, com numeração própria, contendo o “Certificado de Registro de Prestador de Serviço de Transporte Coletivo Turístico” (PORTO ALEGRE, 2021).

Sobre as considerações do COMTUR a respeito do decreto, foi informado pelo representante da gestão municipal que:

Isso foi comentado no COMTUR e foi levado ao COMTUR. Então, que não se opôs, pelo contrário, deu muitos elogios. Sugeriu algumas coisas, enfim, estava presente no dia que foi lançado esse decreto. Lá nesse dia que eu te disse 16 de setembro. Do ano passado. E estava lá, todos aplaudiram, estavam muito, muito contentes com isso. Porque é uma possibilidade excelente para que se opere o turismo. Nós entendemos que o turismo deva ser uma ação da iniciativa privada. Não que nós nos eximamos de responsabilidades, pelo contrário, nós temos que criar condições para que o turismo se desenvolva e uma delas foi exatamente essa medida, este movimento. É a que nós temos, é direito e dever de fazer, que é para propiciar que o turismo se desenvolva como atividade econômica (ENTREVISTADO 1).

A fala institucional evidencia a dimensão política e o entendimento da gestão pública atual sobre qual deve ser o seu papel no desenvolvimento do turismo no município. A assinatura do decreto (Figura 7) ocorreu no Largo Glênio Peres, no dia 16 de setembro de 2021, contou com participação de representantes do *trade* turístico da cidade e empresas como a Carreta da Alegria Balão Mágico e a transportadora TurisSilva.

**Figura 7** Assinatura do decreto n.º 21.164 e a presença do trade turístico



**Fonte:** Cesar Lopes / PMPA / CP, 2021.

No contexto jurídico, convém mencionar alguns pontos sobre a delegação de serviços públicos a iniciativa privada com o uso do mecanismo “autorização de uso”. Segundo Pietro (2018), trata-se de um ato administrativo discricionário e unilateral, em que a Administração Pública autoriza que o particular usufrua e utilize de bem público com exclusividade. Nesse sentido, a autora complementa que:

como toda autorização administrativa, a de uso privativo é ato unilateral, porque não obstante outorgada mediante provocação do interessado, se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público; discricionário, uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de

oportunidade e conveniência, a cargo da Administração; precário, no sentido de que o pode ser revogado a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público, pode ser gratuita ou onerosa (PIETRO, 2018, p.867).

A partir deste entendimento, a Linha Turismo perde a sua função de bem público da cidade Porto Alegre, enquanto um atrativo socioculturalmente reconhecido. A partir do ato administrativo, as empresas poderão propor “qualquer Linha Turismo” que atenda aos critérios estabelecidos pela prefeitura. Ademais, em entrevista realizada com representante da prefeitura, ao ser questionado sobre a decisão de privatizar a Linha Turismo, é dito que:

“[...] Fato é que parou de circular ( a Linha Turismo) Em março. Em tese poderia voltar lá. Abril, maio do ano passado. Junho do ano passado, quando houve um reafessimento. A pandemia arrefeceu e poderia voltar. Naquele momento se pensou: Olha, existia um projeto de lei de privatização ... Então, a prefeitura tiraria do seu ramo de serviços um serviço que é evidentemente da iniciativa privada. Não faz sentido que a prefeitura opere um serviço dessa natureza. Então, acabou a decisão: vamos desenvolver um decreto para que esse serviço seja prestado pela iniciativa privada... Enfim, então acabou havendo essa decisão... Pra gente colocar a Linha Turismo para funcionar levaria em torno de 60 dias. E aí a decisão, que do meu ponto de vista muito correto, vamos privatizar, já lançar o decreto. Para que quando voltar, já volte de uma vez e não fique fazendo etapas. [...] O decreto tem como base, evidentemente de livre iniciativa. Base liberal de que as empresas vão lá e vão operar, da maneira que entenderem mais rentável para elas e certamente prestando um bom serviço para os seus passageiros. Houve algumas exigências no sentido. Olha, o ônibus não pode ter mais de que 15 anos ... deve ser um ônibus voltado para o turismo, ou seja, panorâmico. Então, foram algumas questões assim (ENTREVISTADO 1).

Os estratos da fala exibem uma dimensão política, claramente vinculada aos princípios da Nova Administração Pública (NAP), ao se referir à Linha Turismo e os desdobramentos do processo de privatização do serviço de *city tour*. Portanto, as ações levaram a busca pelo enxugamento da máquina estatal através de mecanismos de privatização e da abertura comercial.

Adverte-se que no programa de governo de Sebastião Melo - coligação “Estamos Juntos Porto Alegre”, apresentado durante a campanha eleitoral de 2020, a visão liberal é expressamente reforçada, conforme extratos retirados da análise do documento apresentados a seguir:

Nós acreditamos que, com serviços públicos bem prestados, com ações sociais para os mais necessitados, e com liberdade para empreender, os porto-

alegrenses são capazes de prosperar e fazer uma grande cidade. Nós acreditamos no diálogo e na democracia, na liberdade e no trabalho, e no empenho em construir o futuro. Nossa visão sobre os serviços ao cidadão e a políticas sociais – eficiência e qualidade como centro da nossa visão (MELO, 2020, p.4).

Neste documento, o turismo é citado como uma forma de investimento e de dinamizar os ativos econômicos, de recursos humanos e de incrementar a arrecadação. Em termos de serviços públicos, o documento expressa o entendimento de que o “lazer básico” é um serviço que deve ser pago e que a “cidade”, deve devolver os serviços ao cidadão e políticas sociais com eficiência e qualidade. Ademais, a liberdade econômica é colocada no documento como “centro da visão” (MELO, 2020).

Com efeito, após vencer as eleições municipais, Sebastião Melo, reduz as capacidades administrativas e burocráticas para gerir o turismo, inserindo o corpo técnico e operacional em uma estrutura de “Diretoria de Turismo e Eventos”, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SMDET). De acordo com o “Plano Estratégico de Turismo 2020 – 2026”, citado no portal da PMPA esse “braço burocrático” da secretaria para o turismo e eventos “visa posicionar o turismo como atividade capaz de agregar valor à estrutura produtiva existente e promover o desenvolvimento econômico e sociocultural de Porto Alegre” e é apresentada questões macro, sem detalhamento, apenas citando “Gestão do Turismo; Gestão de eventos geradores de fluxo turístico; Qualificação dos produtos e serviços turísticos; Promoção e Comercialização de Porto Alegre; Gestão da Informação; Produção Associada ao Turismo” (PORTO ALEGRE, 2022, s/p).

O processo de privatização da Linha Turismo, apresenta um fato emblemático, que diz respeito aos papéis assumidos por Ricardo Gomes em todo o processo. Enquanto vereador propôs o Projeto de Lei que insere a pauta da privatização da Linha Turismo na agenda da Câmara de Vereadores. Ainda, enquanto vereador, participou da votação que “derrubou” o veto do prefeito Marchezan Júnior, que tinha um posicionamento contrário à privatização. E, enquanto prefeito em exercício, na gestão de Sebastião Melo, assinou o decreto que regulamenta a Lei Municipal nº 12.164, que estabelece os procedimentos, administrativos e operacionais para a autorização de serviço de utilidade pública Linha Turismo.

Após a assinatura do decreto, os jornais locais divulgaram informações sobre a desativação e a abertura da operação privada para a Linha Turismo. Segundo notícia divulgada no portal do jornal Diário Gaúcho (2021), “a justificativa da prefeitura é de que o serviço público tinha limitações de horário, de trajetos e de investimento.” (DIÁRIO GAÚCHO, 2021, s/p). Cabe comentar que a privatização da Linha Turismo ocorre em um contexto em que também se discutia a privatização da Carris, como parte de um conjunto de ações da prefeitura para o transporte da cidade.

Na mesma notícia é referida uma fala do secretário de Desenvolvimento Econômico, na qual trazemos alguns extratos:

A operação era feita pelo poder público com todas as limitações e carências. O último horário de funcionamento era 16h, pois era operada por estagiários, com limitações. O pôr do sol, um dos nossos patrimônios, ficava comprometido. Além disso, não se vendia passagens pela internet. [...] (as empresas) poderão fazer a interseção entre a linha e destinos turísticos, vender o ingresso casado. O passeio pode terminar, por exemplo, no shopping center ou no Teatro São Pedro. E podem surgir uma rota cervejeira, uma dos Caminhos Rurais, uma do futebol. São muitas possibilidades. Nós (*poder público*) não tínhamos como construir isso [...] as empresas farão as suas pesquisas de mercado e entender o desejo do turista de conhecer a cidade. E haverá fiscalização. Se não prestarem um serviço de qualidade ou se começarem a contar uma história de Porto Alegre que não é verdade a gente terá mecanismos de fiscalização e punição (DIÁRIO GAÚCHO, 2021, s/p).

Percebe-se que a fala institucional reflete a visão, os valores e as ideias da agenda de governo sobre a prestação de serviços de city tour Linha Turismo. A fala do secretário está alinhada com a fala do Entrevistado 1, na qual entendem que não é atribuição da prefeitura da cidade operacionalizar um serviço nos moldes da Linha Turismo. Conforme destacado anteriormente, os atores e ideias importam na condução das políticas públicas. Sendo assim, é imprescindível analisar a dimensão política que orienta as decisões políticas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou entender de que forma as agendas de governo impactam no desenho das políticas públicas, a partir do escopo de análise da política pública Linha Turismo. Depreende-se que diferentes agendas políticas podem fortalecer uma política pública ou refutá-la da agenda de prioridades. Portanto, a questão norteadora da investigação foi respondida.

Com relação ao primeiro objetivo específico da pesquisa, foi possível realizar o levantamento de informações sobre a origem e operacionalização da Linha Turismo em diferentes governos. Constatou-se que, enquanto um serviço de *city tour* operacionalizado pela gestão pública (janeiro/2003 a março/2020), a Linha Turismo é entendida como uma política pública de turismo da cidade de Porto Alegre. A afirmação pode ser examinada a partir da análise das etapas do Ciclo de Políticas apresentadas no capítulo anterior, considerando a formulação, definição da agenda, implementação, monitoramento e avaliação.

Os dados empíricos da pesquisa foram organizados em categorias temáticas, considerando as diferentes estruturas burocráticas vinculadas a prefeitura que operacionalizaram a Linha Turismo no período referido. Com base nas evidências, constatou-se que durante o período gerido pela administração pública, a Linha Turismo recebeu investimentos e implementou mudanças na sua operacionalização. Destacam-se os seguintes aspectos: a compra do primeiro veículo com recursos do orçamento público, a ampliação a frota de veículos e os horários dos passeios; inserção de roteiros novos e temáticos na programação; inclusão de descidas em pontos de parada do roteiro tradicional Centro Histórico; modernização do sistema de áudio permitindo saídas dos passeios em dias de chuva; realizou ações, projetos e programas para sensibilização e capacitação turística para públicos-alvo segmentados; o passeio incluía informações histórico-culturais sobre a cidade. Ademais, a Linha Turismo é identificada como atrativo socioculturalmente reconhecido e valorizado pela cidade.

Um aspecto que não foi possível evidenciar na pesquisa foi o levantamento de dados sobre o quantitativo de postos de trabalho que a Linha Turismo utilizados na operação do serviço, de acordo com cada estrutura burocrática (Escritório de Turismo,

Secretária de Turismo, Departamento de Turismo, Diretoria de Turismo) em termos de: coordenadores, monitores, estagiários, motoristas, atendentes de caixa, guias de turismo, entre outros. Apesar disso, foi possível perceber que a estrutura administrativo-operacional é uma variável a ser considerado quando se trata da criação, manutenção e suspensão de uma política pública. Tal variável está diretamente vinculada com a dimensão política da política pública, considerando que a adoção de medidas restritivas de gasto público provocando um nítido recuo em relação aos desenhos de formulação e implementação de políticas públicas.

No que diz respeito ao segundo objetivo da pesquisa, verificou-se que as motivações de privatização da Linha Turismo foram capitaneadas pela Câmara de Vereadores, e que embora tenha sido totalmente vetada pelo governo de Marchezan Jr., governante afeito as privatizações, a proposta foi levada adiante pelos vereadores. Além disso, os representantes da gestão atual, entendem que não é uma incumbência da prefeitura operar um serviço da natureza da Linha Turismo.

Quanto as parcerias entre as esferas público e privada, considera-se oportuno reafirmar as colocações de Rodrigues e Abrucio quando dizem que tais arranjos institucionais precisam ser pautados por valores públicos e democráticos. Conforme apontado nos dados empíricos, a Linha Turismo não atendia apenas “o turista”, havia um propósito em promover ações de sensibilização e de qualificação para o turismo, dirigidas a trabalhadores do setor, alunos da rede municipal de ensino, estudantes de turismo e áreas afins, servidores públicos municipais e comunidade em geral, que acessavam gratuitamente o serviço de *city tour*. Percebe-se que a Linha Turismo cumpria também uma função social e contribuía para a visão de turismo da cidade. Ademais, verificou-se que as questões relativas à propagação de ações de sensibilização e qualificação com trabalhadores do setor não foram contempladas na nova normativa, e tampouco foram identificados a continuidade de ações desta finalidade com o uso dos dois ônibus que seguem como patrimônio da cidade. Nesta perspectiva, o fator econômico se sobressai ao humano.

Quanto ao terceiro objetivo da pesquisa, averiguou-se que o COMTUR foi comunicado sobre a decisão de privatização da Linha Turismo, não sendo possível aferir na pesquisa se houve alguma outra iniciativa de avaliação do colegiado sobre a

implementação da proposta de privatização. Ressalta-se que a partir da reconstituição do histórico da política pública foi possível identificar que alguns atores foram decisivos para a formação da agenda, definição da agenda; implementação, monitoramento e finalização da política pública. Em pesquisas futuras pode-se analisar com mais profundidade a participação dos atores de controle social na política pública de turismo de Porto Alegre, com vistas a investigar o funcionamento do COMTUR para atender o objetivo central de influenciar, monitorar, avaliar e apoiar o desenho das políticas públicas de turismo da cidade.

Averiguou-se ainda, que duas empresas foram autorizadas pela prefeitura para atuar com suas linhas de turismo na cidade. As linhas foram lançadas na semana que antecedeu o evento de inovação e empreendedorismo, *South Summit*, que ocorreu nos dias 04 à 06 de maio de 2022. Outra perspectiva de pesquisas futuras poderá incluir a análise sobre a qualidade dos serviços prestados pelas novas linhas de turismo, considerando a qualidade de atendimento, informações turísticas prestadas, entre outros indicadores.

Por fim, a pesquisa buscou contribuir para a memória das políticas públicas de turismo em Porto Alegre ao resgatar o histórico da Linha Turismo. Ao olharmos para o passado, podemos almejar um futuro com mais esperança de que as agendas governamentais posam incluir ações que ativem a cidadania através do Turismo.

## REFERÊNCIAS

BEMTUR. **Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre**. Edição Anual, 2017.

BEMTUR. **Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre**. Edição Anual, 2018.

BEMTUR. **Boletim Estatístico Municipal do Turismo em Porto Alegre**. Edição Anual, 2019.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 4. ed.rev. São Paulo: SENAC, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Coordenação Geral de Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil**: Ação Municipal para a Regionalização do Turismo. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Ministério do Turismo 10 anos**. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/livro\\_10\\_anos\\_.pd](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/livro_10_anos_.pd)>. Acessado em: 08 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Lei Geral do Turismo N. 11.171**. Disponível em: [L11771 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br). Acessado em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Novas publicações reforçam instâncias de governança regional no Turismo**. Disponível em: [Novas publicações reforçam instâncias de governança regional no Turismo — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acessado em 20 abr.2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acessado em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Sistema de Prestadores de Serviços Turísticos CADASTUR**. Disponível em: [Cadastur - Ministério do Turismo](http://www.turismo.gov.br). Acessado em: 18 abr. 2022.

BRASIL TUR JORNAL. **Linha Turismo de Porto Alegre começa a circular com mais ônibus no roteiro Copa**. Disponível em: [Linha Turismo de Porto Alegre começa a circular com mais ônibus no roteiro Copa » Brasilturis Jornal](http://www.brasilturis.com.br). Acessado em 18 de abr. 2022.

BRYNER, G. C. Organizações públicas e políticas públicas. *In*: **Administração Pública**: coletânea. B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CAMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE. **Rejeitado veto à abertura da linha de turismo à iniciativa privada.** Disponível em: [Rejeitado veto à abertura da linha de turismo à iniciativa privada | Câmara Municipal de Porto Alegre \(camarapoa.rs.gov.br\)](https://camarapoa.rs.gov.br). Acessado em: 18 de abr. 2022.

CAMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE. **Processo nº. 0038/19 – PLL156/19.** Disponível em: [Detalhes do Processo 00328/19 | Câmara Municipal de Porto Alegre \(camarapoa.rs.gov.br\)](https://camarapoa.rs.gov.br). Acesso em: 18 abr. 2022.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In: Políticas públicas no Brasil.* ARRETCHE, H, G.; MARQUES, E. (orgs.). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CARRIS. Companhia Porto Alegrense de Transportes. **Roteiro especial mostra a Linha Turismo Zona Sul.** Disponível em: [tzonasul.doc \(live.com\)](https://tzonasul.doc(live.com)) Acesso em: 18 abr. 2022.

CARRIS. Companhia Porto Alegrense de Transporte. **Editais de Alienação 01/2022.** Disponível em: [Edital 0001/2022 | Pregão Online Banrisul \(pregaobanrisul.com.br\)](https://pregaobanrisul.com.br). Acessado em 21 mar. 2022.

CHANG, H. **Maus Samaritanos:** O Mito do Livre Comércio e a história secretado Capitalismo. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

CLAD, Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento. *In: Uma Nova Gestão Pública para América Latina.* 1998. Disponível em: [ngppor.PDF \(bresserpereira.org.br\)](https://ngppor.PDF(bresserpereira.org.br)). Acesso em: 27 abr. 2022.

COMTUR. Conselho Municipal de Turismo de Porto Alegre. Compilados de atas 2019. Disponível em: [lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/turismo/usu\\_doc/comtur\\_-\\_compilado\\_de\\_atas\\_2019.pdf](https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/turismo/usu_doc/comtur_-_compilado_de_atas_2019.pdf) Acessado em: 18 abr. 2022.

CORREIO DO POVO. **Prefeitura de Porto Alegre ainda não tem data para o leilão dos ônibus Linha Turismo.** Disponível em: [Prefeitura de Porto Alegre ainda não tem data para novo leilão dos ônibus da Linha Turismo \(correiodopovo.com.br\)](https://correiodopovo.com.br). Acessado em: 30 abr. 2022.

DE PAULA, A. P. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista RAE**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2004.

DIÁRIO GAÚCHO. **Prefeitura da capital desativa a Linha Turismo abre espaço para operação privada.** Disponível em: [Prefeitura da Capital desativa a Linha Turismo e abre espaço para operações privadas - Notícias \(clicrbs.com.br\)](https://clicrbs.com.br). Acesso em 18 de abr. 2022.

DINIZ, Eli. Globalização, Estado e Desenvolvimento. **Dilemas do Brasil no novo Milênio.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DINIZ, E. BOSCHI, R. R. A difícil Rota do desenvolvimento. **Empresários e a Agenda Pós Neoliberal**. Rio de Janeiro:UFMG/IUPERJ, 2007.

ENTREVISTADO 1. Entrevista [abr.2022]. Entrevistadora: Gabriela Francisca Martins de Lima. Porto Alegre, 2022. 1 arquivo .mp3 (47:18).

ENTREVISTADO 2. Entrevista [abr.2022]. Entrevistadora: Gabriela Francisca Martins de Lima. Porto Alegre, 2022. 1 arquivo .mp3 (1.23:44).

ENTREVISTADO 3. Informação. WhatsApp [mensagem]. 27 abril 2022. 17:49. 1 mensagem de WhatsApp.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FEDOZZI, L. J. MARTINS, A. L. B. Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. *In.*: **Lua Nova**, v. 95, p.181-223, 2015.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à ~~para~~ análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21. p. 211-259, 2000.

GARCES, A; SILVEIRA, J. P Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUGLIANO, A. A. Processos Participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças. *In.*: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007

JORNAL DO MERCADO. **Novos ônibus da Linha Turismo com parada no Mercado**. Disponível em: [Novos ônibus da Linha Turismo com parada no Mercado – Jornal do Mercado](#). Acessado em: 22 abr. 2022.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma idéia?. *In* **Políticas públicas**: coletânea. 2. ed. SARAIVA, E.; FERRAREZI, E (orgs). Brasília: ENAP,2006.

LIMA, L. D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas [verbete], *In.*: **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Rosa M. C. Fernandes, Aline Hellmann, org. Porto Alegre: Ed. UFRGS, coleção CEGOV: Transformando a administração pública, 2016.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas**: coletânea. 2. ed. SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Brasília: ENAP,2006.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. **A Política Pública como campo multidisciplinar**. MARQUES, E., FARIA, C. A.(Orgs.). São Paulo: Editora Unesp, p.23- 46, 2013.

MELO, S. **Estamos juntos Porto Alegre**. Disponível em: [Eleições 2020: plano de governo dos candidatos a prefeito de Porto Alegre | Eleições 2020 no Rio Grande do Sul | G1 \(globo.com\)](#)  
Acessado em: 30 abr. 2022.

MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da responsabilização política. *In.*: **Revista de Sociologia Política**, v. 25, p. 25-38, 2005.

MINAYO, M. C. DESLANDES, S. NETO, O. GOMES, R. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MOESCH, N. M. O Turismo no século XXI: por uma concepção holística. *In.*: **Turismo na pós-modernidade (des)inquietações**. Susana Gastal, Antônio Carlos Gastrogiovani (orgs). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

GASTAL, S. MOESCH, M. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

PETERS, B. G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 59, n. 3, p. 289-307, 2008.

PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PINTO, D. B.; MOESCH, M. Práticas turísticas fundando novas teorias: o caso da Linha Turismo em Porto Alegre. *In.*: III Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul, 2005, Caxias do Sul – RS. **Anais ...** Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2005.

PAPI, L. P. Governos de centro-esquerda e a dinâmica federativa de Brasil e Argentina: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de Políticas de combate à pobreza e de assistência social (2003-2015). 2017. **Tese** (Doutorado em Pós-Graduação em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

PIMENTEL, M. R. CASTROGIOVANI, A.C. Porto Alegre como destino: vestígios de iniciativas de ativação turística a partir da literatura para visitantes. *In.*: **Revista Brasileira de Estudos Turísticos**, v.8, n, 1, 53-71, 2018.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Lei complementar municipal N. 447**. Sistema Municipal de Turismo. Disponível em: [Prefeitura de Porto Alegre](#) Acesso em: 13 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **A Escola Social de Turismo de Porto Alegre capacita mais de 5 mil pessoas**. Disponível em: [Turismo \(portoalegre.rs.gov.br\)](#) Acesso em 13 abr. 2022.

PORTO ALEGRE.. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Porto Alegre lança Boletim Estatístico Municipal de Turismo.** Disponível em: [Turismo \(portoalegre.rs.gov.br\)](https://turismo.portoalegre.rs.gov.br) Acesso em 13 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Linha Turismo tem mais ônibus, horários e parada nos passeios.** Disponível em: [Turismo \(portoalegre.rs.gov.br\)](https://turismo.portoalegre.rs.gov.br) Acesso em 13. abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Linha Turismo apresenta novos ônibus.** Disponível em: [Turismo \(portoalegre.rs.gov.br\)](https://turismo.portoalegre.rs.gov.br). Acessado em 13 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Dada a largada para a construção da Casa Mercosul do Turista.** Disponível em: [Turismo \(portoalegre.rs.gov.br\)](https://turismo.portoalegre.rs.gov.br) Acesso em 13 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Ofício n.º 9.** Gabinete do Prefeito, 2020.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Lei Municipal N. 10.266.** Disponível em: [Lei Ordinária 10266 2007 de Porto Alegre RS \(leismunicipais.com.br\)](https://leismunicipais.com.br) Acessado em: 13 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Decreto N. 12.218.** Disponível em: [Decreto 12218 1999 de Porto Alegre RS \(leismunicipais.com.br\)](https://leismunicipais.com.br) Acessado em: 13 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Decreto N. 20. 534.** Disponível em: [20.534 - Decreto Consolida Decretos - V7 \(procempa.com.br\)](https://procempa.com.br) [Lei Ordinária 10266 2007 de Porto Alegre RS \(leismunicipais.com.br\)](https://leismunicipais.com.br) Acessado em: 18 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Decreto N. 21.164.** Disponível em: [Decreto 21164 2021 de Porto Alegre RS \(leismunicipais.com.br\)](https://leismunicipais.com.br). Acessado em: 18 abr. 2022.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Plano Estratégico de Turismo 2020 – 2026.** Disponível em: [Turismo \(portoalegre.rs.gov.br\)](https://turismo.portoalegre.rs.gov.br). Acessado em: 18 abr. 2022.

PORTAL DE EVENTOS. **Bemtur inclui Turismo de Saúde em Porto Alegre.** Disponível em: [Bemtur inclui Turismo de Saúde em Porto Alegre \(portaleventos.com.br\)](https://portaleventos.com.br). Acesso em 18 de abr. 2022.

RADIO CBN. **Porto Alegre mostra as vantagens dos ônibus de turismo.** Disponível em: [PORTO ALEGRE MOSTRA AS VANTAGENS DOS ÔNIBUS DE TURISMO » Diário do Transporte \(diariodotransporte.com.br\)](https://diariodotransporte.com.br). Acessado em: 22 abr. 2022.

RESENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 11, n. 21, p. 344-365, 2009.

REZENDE, F. C. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. (Texto para Discussão, 4). Brasília: IPEA, 2010.

RODRIGUES, C. G. O. R.; ABRUCIO, F. L. Valores públicos e os desafios da responsabilização nas parceiras para o turismo em áreas protegidas: um ensaio teórico. In.: **Revista Turismo Visão e Ação**, v. 22, n. 1, p. 67-87, 2020.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: CAPES - UAB, 2009.

SARAIVA, E. Políticas Públicas. (coletânea). Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, J. G. C. GASTAL, S. Linha Turismo Porto Alegre: um resgate histórico de cidadania e turismo. In.: II Encontro Semintur Jr Caxias do Sul, 2011, Caxias do Sul – RS. **Anais ...** Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2011.

SOUZA, C. O estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. In.: **Políticas públicas no Brasil**. HOCHMAN, G. ARRETCHE, M. MARQUES, E. (Orgs.) Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

TAVARES, A. **City Tour**. São Paulo: Aleph, 2002.

URRY, J. **O olhar do turista**: lazer e viagens na sociedade contemporânea. São Paulo: Studio Nobel, SESC, 2001.

WU, X. RAMESH, M. HOWLETT, M. FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

## ÂPENDICES

### ÂPÊNDICE 1 – Entrevista com Representante da SMDET

#### 1) Sobre a gestão do Linha Turismo:

- Como era prestado o serviço de City Tour na cidade com os ônibus pela gestão municipal?
- Quantas pessoas acessaram o serviço e City Tour na atual gestão?
- Como era organizada a gestão da Linha Turismo? Quais eram as atribuições da Carris? E quais eram as atribuições da Diretoria de Turismo e Eventos?

#### 2) Sobre a permissão de uso da Linha Turismo:

- Podes falar sobre as motivações para a permissão de uso da Linha Turismo para a iniciativa privada?
- O que motivou a alienação dos 02 veículos panorâmicos utilizados no City Tour? A licitação foi deserta, há interesse em retomar?
- Além da gestão municipal, que outros atores sociais participaram da decisão de permissão de uso da Linha Turismo?
- O que será permitido a iniciativa privada (critérios de usos, regras estabelecidas etc.)? Quais serão as atribuições da gestão pública municipal na oferta do serviço turístico de City Tour com a autorização de uso?
- Quais serão os benefícios para o Turismo em Porto Alegre?

#### 3) Sobre os serviços turísticos da cidade:

- Quais ações, programas e serviços estão sendo pautados para os serviços turísticos em Porto Alegre?
- Há investimentos previstos para a qualificação de serviços turísticos?

## **APÊNDICE 2 – Entrevista com representante do COMTUR**

1. Como funcionam as reuniões do COMTUR? Qual é a periodicidade das reuniões do Conselho?
2. Há um quórum mínimo para que as reuniões aconteçam? De quantos membros?
3. Nas reuniões do COMTUR, há algum tipo de pauta a ser seguida? Quem a (s) define(m)?
4. De que maneira as decisões são tomadas pelo COMTUR?
5. Como você avalia sua participação nas decisões tomadas no COMTUR?
6. O processo de concessão da Linha Turismo foi discutido no COMTUR?
7. Foram apresentados os motivos para a autorização de uso? Os representantes do Conselho fizeram algum tipo de consideração a respeito desse processo?
8. Quais serão os benefícios que a permissão trará para o Turismo em Porto Alegre? O que você acha sobre isso?