

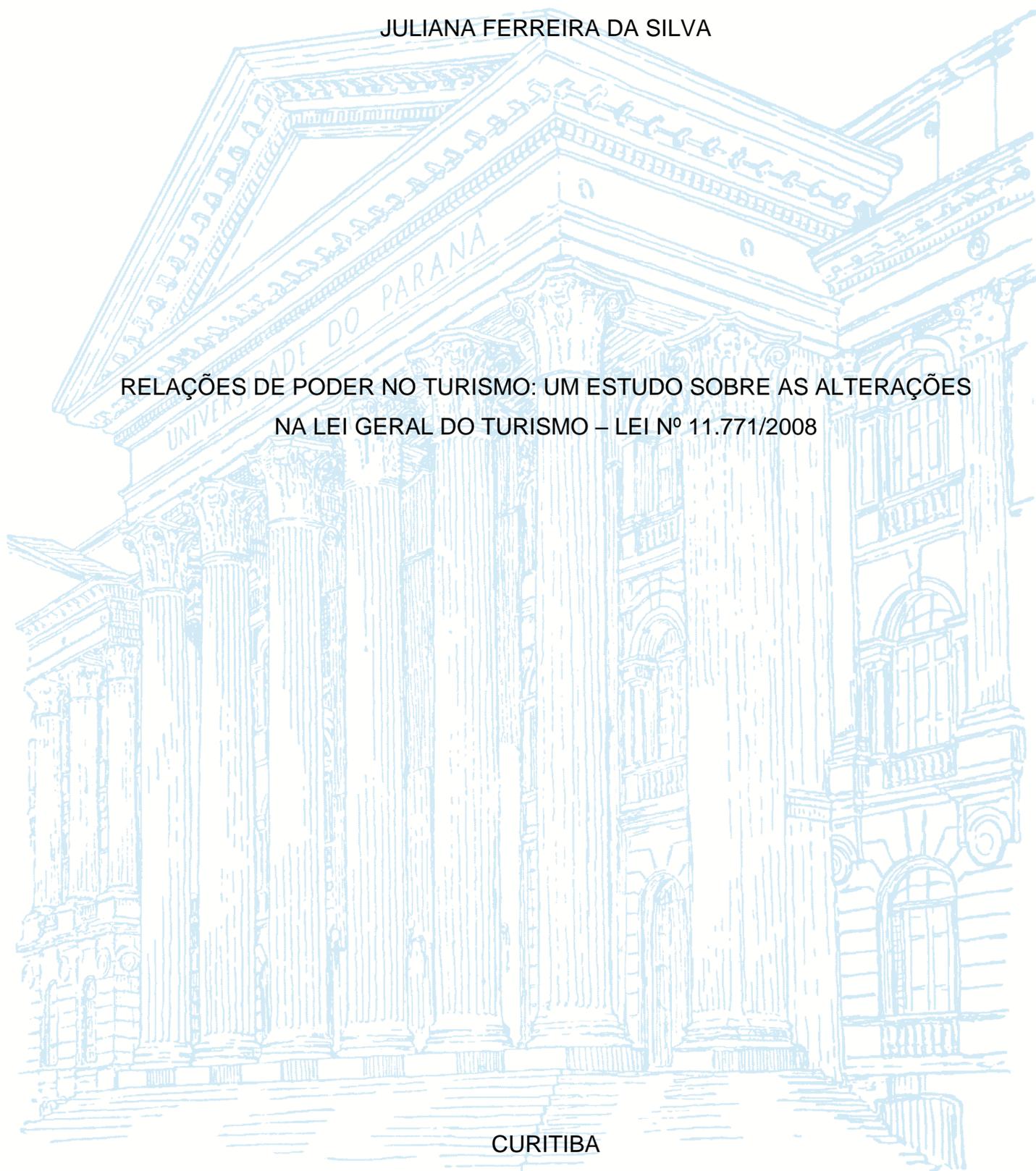
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JULIANA FERREIRA DA SILVA

RELAÇÕES DE PODER NO TURISMO: UM ESTUDO SOBRE AS ALTERAÇÕES
NA LEI GERAL DO TURISMO – LEI Nº 11.771/2008

CURITIBA

2020



JULIANA FERREIRA DA SILVA

RELAÇÕES DE PODER NO TURISMO: UM ESTUDO SOBRE AS ALTERAÇÕES
NA LEI GERAL DO TURISMO – LEI Nº 11.771/2008

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais e Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria

Coorientador: Prof. Dr. Bruno Martins Augusto Gomes

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Silva, Juliana Ferreira da

Relações de poder no turismo: um estudo sobre as alterações na Lei Geral do Turismo – Lei nº 11.771/2008 / Juliana Ferreira da Silva. – 2020. 162 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: José Ricardo Vargas de Faria.

Coorientador: Bruno Martins Augusto Gomes.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Política pública. 2. Turismo. 3. Brasil. [Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008]. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Faria, José Ricardo Vargas de. III. Gomes, Bruno Martins Augusto. IV. Título.

CDD 320.6



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016076P0

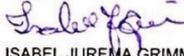
TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **JULIANA FERREIRA DA SILVA**, intitulada: **RELAÇÕES DE PODER NO TURISMO: UM ESTUDO SOBRE AS ALTERAÇÕES NA LEI GERAL DO TURISMO - LEI Nº 11.771/2008**, sob orientação do Prof. Dr. JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 21 de Fevereiro de 2020.


JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA
Presidente da Banca Examinadora


ISABEL JUREMA GRIMM
Avaliador Externo (INSTITUTO SUPERIOR EM ADMINISTRAÇÃO E
ECONOMIA - ISAE-FGV)


RAQUEL DORIGAN DE MATOS
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE)

Dedico aos meus pais, Paulo e Leila, que sempre me apoiaram e me ensinaram que o conhecimento é a maior riqueza que eu posso ter na vida.

AGRADECIMENTOS

São muitos os que merecem agradecimentos em minha vida. A lista de gratidão vai muito além da que escrevo aqui. Contudo, tentarei resumir esses agradecimentos àqueles que contribuíram de forma mais direta para a realização desta pesquisa.

A Deus que me concedeu a graça de entrar no mestrado e me sustenta até os últimos momentos desta jornada.

Ao meu professor orientador, José Ricardo Vargas de Faria, que no segundo ano de mestrado me acolheu como sua orientanda e teve importante papel na reformulação da proposta de pesquisa e no estudo como um todo. Agradeço também ao meu professor coorientador, Bruno Gomes, que continuará a me orientar no Doutorado e foi fundamental para a realização do estudo. Sou infinitamente grata a vocês dois pela atenção, orientações, estímulo e pela grande contribuição, em aulas e na dissertação, ao longo desses dois anos!

Às professoras Raquel Dorigan de Matos e Isabel Grimm, membros da banca de defesa, por sua atenção e suas valiosas contribuições e sugestões à pesquisa. Agradeço também à professora Margarete Teles, que integrou a banca em minha qualificação.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, que trouxeram luz para minha trajetória acadêmica e me inspiraram durante suas aulas. Em especial, agradeço ao professor Nilson.

Aos meus pais, por todo apoio e estímulo essenciais desde o início deste estudo. Amo vocês!

À minha família, em especial, tia Marta, tia Lica, tia Cida e Fran. Deixo também registrada minha gratidão por todas as orações e pensamentos positivos da querida tia Cleusa, que nos deixou na metade de 2019. Obrigada a todas vocês pela torcida durante toda minha vida e, especialmente, ao longo do mestrado!

À minha irmã e melhor amiga, Paula, também mestranda em Políticas Públicas, que esteve comigo em todas as etapas do estudo. Obrigada pela ajuda, pelos conselhos e por me ouvir sempre que uma questão surge!

Ao Marco Aurélio, pela compreensão nos momentos ausentes para a realização desta pesquisa e por todo seu carinho, disposição e alegrias. Compartilhar a vida com você tem sido maravilhoso!

Aos meus amigos, Nina e Gui que, por vezes, me ajudaram e me ouviram sobre os percalços do mestrado. Muito obrigada por tudo!

Aos colegas e amigos do mestrado e doutorado em Políticas Públicas, em especial Deize e Paula. Obrigada pelo companheirismo e pelo conhecimento compartilhado!

Às meninas que participaram das aulas de Turismo Comunitário, do Mestrado em Turismo da Universidade Federal do Paraná, que muito contribuíram com seus ensinamentos de vida e do turismo.

Por fim, agradeço a todos os interessados pelo turismo brasileiro, em especial, aos envolvidos com as alterações na Lei Geral do Turismo, que possibilitaram a realização desta investigação.

RESUMO

O turismo, fenômeno social caracterizado por atividades realizadas por indivíduos durante viagens e estadias em locais diferentes do seu entorno habitual, por um período determinado, tem nas políticas públicas as principais ações para o desenvolvimento do setor. Entre as regulamentações do turismo, está o principal marco legal do setor, a Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771/2008, a qual conceitua turismo, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de Turismo, o Fundo Geral de Turismo e regula as atividades dos prestadores de serviços turísticos. A Lei Geral está sendo reformulada por meio de propostas que tramitam no Poder Legislativo e que são permeadas por relações de poder entre sujeitos envolvidos com as alterações. Assim, o presente estudo analisa as relações de poder entre os sujeitos, no âmbito dos processos políticos e legislativos, para a alteração da Lei Geral do Turismo. Os objetivos específicos são: Identificar os sujeitos envolvidos com as modificações na Lei Geral do Turismo; Identificar e compreender os interesses e a capacidade de realização dos interesses dos sujeitos envolvidos com as modificações na Lei Geral do Turismo; Analisar as relações de poder estabelecidas e que influenciam as alterações na Lei Geral do Turismo e, por conseguinte, as políticas públicas de turismo. Por meio da abordagem qualitativa, a pesquisa documental é elencada como técnica de coleta de dados. Assim, o recorte temporal dos documentos é de 2011 a 2019 e foram analisados os conteúdos da Lei Geral do Turismo, dos Projetos de Lei que objetivam alterar esta norma, bem como dos documentos anexos aos projetos de lei, como minutas e justificativas. Além desses, foram também analisados os conteúdos de atas de reuniões do Conselho Nacional de Turismo e de notas de comunicação de organizações do turismo. Como resultados, foram identificados como diretamente envolvidos com as alterações os membros do Poder Legislativo, o Ministério do Turismo, os membros do Conselho Nacional de Turismo e estão indiretamente envolvidos a categoria artística e o Airbnb. Os interesses dos diferentes sujeitos envolvidos com as mudanças na Lei Geral são amplamente divulgados, tanto em suas notas de comunicação quanto em suas falas nas reuniões do Conselho Nacional de Turismo. A capacidade de esses sujeitos realizarem tais interesses está vinculada às articulações políticas e à capacidade de representação dos sujeitos, bem como à superioridade que alguns demonstram ter em relação a outros para a realização de seus interesses. As relações de poder foram analisadas considerando categorias e elementos constituintes do exercício de poder, fundamentados na Economia Política do Poder. O estudo das relações de poder que permeiam as alterações na Lei Geral do Turismo permitiu constatar que a categoria com importante capacidade de realizar interesses é a dos empresários. Em parte, isso se dá porque eles têm acesso às principais estruturas da sociedade. Os interesses dos empresários de turismo, ainda que encontrem alguma resistência, são os que mais têm sido levados em conta para alterar a Lei Geral do Turismo e para influenciar a formulação de políticas públicas de turismo, já que os empresários estão em maior número no Conselho Nacional de Turismo e interagem com sujeitos políticos, como Deputados e Senadores, e sujeitos do alto escalão do Executivo, como o Ministro do Turismo e Secretários.

Palavras-chave: Poder. Políticas Públicas. Turismo.

ABSTRACT

Tourism, as a social phenomenon characterized by activities carried out by individuals during trips that happen, for a determined period, in places that differ from their usual surroundings, has in public policies, its main actions for its development. Among tourism regulations, the main legal framework of the area, the Tourism General Law, Law n. 11.771/2008, which conceptualizes tourism, addresses the National Politics for Tourism, the National Plan for Tourism, the National System of Tourism, the General Fund for Tourism and regulates activities of tourism service providers. The General Law is being reformulated by propositions in the Legislative, and these propositions are permeated by power relations between the subjects involved with these alterations. Therefore, this study analyses power relations between these subjects, within politics and legislative processes, towards the alteration of the Tourism General Law. The specific objectives are to identify the subjects involved with the alterations in the Tourism General Law; to identify and understand their interests and the ability to carry out their interests; to analyze established power relations that influence modifications in the Tourism General Law and, consequently, in tourism public policies. Through the qualitative approach, the data collection technique chosen for this study was the research based on documents. The documents analyzed, from 2011 to 2019, were the Tourism General Law, projects of laws that aim to modify the General Law, as well as documents attached to these projects, like protocols and justifications. The content of the National Tourism Council meetings reports and tourism organization communication notes were also analyzed. As results, the directly involved with the alterations in the Tourism General Law are members of Legislative, Ministry of Tourism, members of the National Tourism Council and the indirectly involved are artists and the Airbnb. The subject's interests are publicized in the communication notes and in their pronouncement in the National Tourism Council. The ability to carry out interests is related with politics articulations, the capacity to represent the interests and superiority of a few subjects. Power relations here analyzed were based on categories and elements that constitute the exercise of power, grounded on the Power Politics Economy theory. The power relations in the Tourism General Law study enable to conclude that the tourism businessmen have the ability to carry out interests, due to their access to the main structures in the society. The tourism businessmen interests face some resistance, but have been taken into account to formulate public policies, due to their interaction with members of Legislative, with the Ministry of Tourism and with secretaries.

Key-words: Power. Public policies. Tourism.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	- Características das organizações de pertença.....	34
QUADRO 2	- Síntese das conexões entre a Economia Política do Poder e os estudos do poder no Turismo.....	54
QUADRO 3	- Categoria interação e seus elementos constituintes.....	62
QUADRO 4	- Categoria motivações objetivas e subjetivas dos sujeitos e seus elementos constituintes.....	63
QUADRO 5	- Categoria capacidade de realizar interesses e seus elementos constituintes.....	64
QUADRO 6	- Categoria resistência e seus elementos constituintes.....	65
QUADRO 7	- Categorias do exercício de poder e seus elementos constituintes.....	66
QUADRO 8	- Resumo dos sujeitos da pesquisa e técnicas de coleta de dados.....	71
QUADRO 9	- Principais modificações propostas nos Projetos de Lei para a Lei Geral do Turismo e suas motivações.....	105
QUADRO 10	- Resumo dos principais interesses e dos sujeitos da iniciativa privada demandantes das modificações na Lei Geral.....	129

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ABAV	- Associação Brasileira de Agências de Viagens
ABBTUR	- Associação Brasileira dos Bacharéis e Profissionais de Turismo
ABIH	- Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABEOC	- Associação Brasileira de Empresas de Eventos
ABRACCEF	- Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras
ABR	- Associação Brasileira de Resorts
ABRASEL	- Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
AEITs	- Áreas Especiais de Interesse Turístico
AMPRO	- Associação de Marketing Promocional
ANAC	- Agência Nacional de Aviação Civil
BITO	- Associação Brasileira de Turismo Receptivo Internacional
CADE	- Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Cbratur	- Congresso Brasileiro da Atividade Turística
CETUR	- Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade
CNT	- Conselho Nacional de Turismo
CNC	- Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CONTRATUH	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
Ecad	- Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
Embratur	- Empresa Brasileira de Turismo
FBAJ	- Federação Brasileira dos Albergues de Juventude
FBHA	- Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação
FENAGTUR	- Federação Nacional dos Guias de Turismo
FOHB	- Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil
FORNATUR	- Fórum Nacional de Secretário e Dirigentes Estaduais de Turismo
Frentur	- Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo
FUNGETUR	- Fundo Geral de Turismo
INFRAERO	- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
MTur	- Ministério do Turismo
OMT	- Organização Mundial do Turismo
Senac	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Sesc - Serviço Social do Comércio
SNHos - Sistema Nacional de Registro de Hóspedes
TSE - Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVOS.....	18
1.1.1	Objetivo geral.....	18
1.1.2	Objetivos específicos.....	18
1.2	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1	PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
2.2	TURISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER.....	38
2.3	CONEXÕES ENTRE ECONOMIA POLÍTICA DO PODER E OS ESTUDOS DO PODER NO TURISMO.....	53
2.4	PRINCIPAIS CATEGORIAS DO EXERCÍCIO DE PODER E SEUS ELEMENTOS CONSTITUINTES, SEGUNDO A ECONOMIA POLÍTICA DO PODER.....	61
3	METODOLOGIA	67
4	RESULTADOS	74
4.1	A LEI GERAL DO TURISMO.....	74
4.1.1	As primeiras propostas de alteração da Lei Geral do Turismo: o Projeto de Lei nº 641/2011 e seus apensados.....	82
4.1.2	O Projeto de Lei nº 7.413/2017.....	85
4.1.3	As atuais modificações da Lei Geral do Turismo: o Projeto de Lei nº 2.724/2015.....	92
4.2	AS RELAÇÕES DE PODER ENTRE OS SUJEITOS ENVOLVIDOS COM AS ALTERAÇÕES NA LEI GERAL DO TURISMO.....	107
4.2.1	Interação.....	109
4.2.2	Motivações objetivas e subjetivas dos sujeitos.....	114
4.2.3	Capacidade de realizar interesses.....	119
4.2.4	Resistência.....	124
4.3	CONCLUSÕES.....	127
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS	144
	APÊNDICE 1- DOCUMENTOS ANALISADOS	159

1 INTRODUÇÃO

A Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771/2008 (BRASIL, 2008a), é uma importante norma jurídica que consolida regras sobre a atividade turística no Brasil. Ela define competências para o planejamento, desenvolvimento e estímulo ao turismo, define a Política Nacional de Turismo e, portanto, regula e orienta as políticas públicas de turismo a nível nacional.

Vigente desde 2008, a Lei Geral passa por alterações nos âmbitos políticos e legislativos, as quais proporcionam o estudo das relações de poder entre os sujeitos envolvidos com as modificações nesta norma.

A análise do poder nas alterações da Lei Geral do Turismo apresenta significativa relevância, pois suas alterações, propostas por meio dos Projetos de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011), nº 7.413/2017 (BRASIL, 2017a) e nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d) refletem as transformações constantes nas forças que estão envolvidas com o turismo brasileiro e, especialmente, com a ação do Estado e com as políticas públicas de turismo.

O turismo é um fenômeno social caracterizado por atividades realizadas pelos indivíduos durante viagens e estadias em locais diferentes do seu entorno habitual, por um período determinado, e que tem a economia como parte essencial. O fenômeno é comumente relacionado ao desenvolvimento de municípios e de regiões, por proporcionar alternativas econômicas e melhoria da qualidade de vida da população local (ZAOUAL, 2008; BARTHOLO, SAN SOLO, BURSZTYN, 2009, SCÓTOLO, PANOSSO NETTO, 2015). As ações oriundas do setor público são conhecidas como políticas públicas que contemplam ações para o desenvolvimento do turismo.

Lasswell (1936) pontua que as decisões e análises sobre políticas públicas buscam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Essa perspectiva indica que as políticas públicas são permeadas por interesses e interações entre organizações e sujeitos. São diversas as possibilidades de interações que podem, por exemplo, ser expressas de forma conflituosa ou baseadas na formação de redes ou de coalizões. Argumenta-se aqui que as interações dos sujeitos no âmbito das políticas públicas são permeadas pelo poder desses.

Para Hall (2001), as políticas públicas de turismo são atividades específicas responsáveis por formular diretrizes, planejamento, promoção e controle em prol da atividade turística de um país, estado, região ou município. Assim, as políticas de turismo têm fundamental importância por nortear os processos de desenvolvimento do turismo e por serem respostas do setor público aos efeitos indesejados do setor (HALL, 2001).

Bucci (1997) assevera que as políticas públicas advêm das opções dos representantes do povo e, portanto, cabe ao Poder Legislativo organizar leis de caráter geral e abstrato para execução do Poder Executivo. Dessa forma, as normas jurídicas orientam a ação do governo e, por conseguinte, deve haver congruência entre as políticas públicas e as normas jurídicas. Da mesma forma ocorre na área do turismo, na qual as regulamentações também fazem parte da atuação do setor público. Já na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), é asseverado que cabe ao setor público promovê-lo e incentivá-lo como fator de desenvolvimento social e econômico.

O histórico das políticas públicas de turismo é recente no Brasil, se comparado com as políticas de saúde e de educação. Segundo Candiotto e Bonetti (2015), as primeiras regulamentações no âmbito do turismo brasileiro surgiram no final da década de 1930, com a finalidade de normatizar o setor de agências de turismo. Entre eles, destaca-se o Decreto-Lei nº 406/1938, o qual regulou a entrada de estrangeiros no Brasil e a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres.

Na década de 1930, setor privado do turismo também começou a se organizar. Algumas empresas de turismo passaram a formar redes para ordenar o setor e para defender seus interesses. Uma delas é a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH, que surgiu em 1936, e é uma das associações com maior destaque no setor de turismo até os dias de hoje (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2019). A ABIH surgiu como resultado do 1º Congresso Nacional de Hotéis e, hoje em dia, a Associação tem sede em Brasília e representa o setor hoteleiro junto aos principais órgãos públicos, dentre eles o Ministério do Turismo – MTur, as Comissões de Turismo da Câmara dos Deputados e o Conselho Nacional de Turismo – CNT (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2019). A ABIH é, portanto, um sujeito envolvido com os assuntos sobre o turismo desde o início das regulamentações da atividade.

No final da década de 1930, é criada a Divisão de Turismo, por meio do Decreto-Lei nº 1.915/1939, cujo objetivo era superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo. A Divisão foi o primeiro organismo oficial de turismo da administração pública federal e era subordinado à Presidência da República, como parte do Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 2.440/1940, normatizou aspectos do funcionamento e da atuação das empresas de viagens. Ao longo da década de 1940, o governo federal focou na regulamentação da atuação de diferentes sujeitos privados envolvidos com o turismo, a fim de ordenar a atividade. De acordo com Pimentel e Pimentel (2011), durante esse período fica nítida a centralidade do poder executivo para a definição de um modelo de desenvolvimento econômico focado no eixo urbano-industrial e marcado por forte intervencionismo estatal. A política de turismo, nesse período, era pautada na expansão da base econômica do país, voltada para o marketing externo e para o estímulo e controle da atividade (PIMENTEL, PIMENTEL, 2011).

Em 1945 foi criado o Departamento Nacional de Informações e a Divisão de Turismo passou a integrá-lo. Porém, com a proibição dos jogos de azar, fruto do Decreto-Lei nº 9.215/1946, foi determinado o fechamento dos cassinos em funcionamento no Brasil e, a partir desse período, a Divisão de Turismo foi extinta.

Em 1945, surge a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, reconhecida como principal representante do empresariado comercial brasileiro (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2019). A CNC surgiu a partir da I Conferência das Classes Produtoras do Brasil e foi criada após discussões, sendo um dos destaques “a necessidade de um órgão que fosse o porta-voz oficial do comércio perante o governo e a sociedade” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2019). Desde 1955, o turismo é tema tratado em Conselhos específicos da CNC, os quais buscam unificar as iniciativas do empresariado brasileiro em prol da atividade. Em 1958, a sede da CNC deixa de ser no Rio de Janeiro e passa a ser em Brasília, com o objetivo de tratar dos interesses da entidade e acompanhar os trâmites das ações relevantes para o comércio brasileiro, junto ao Congresso Nacional (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2019). Atualmente, a CNC participa das definições sobre as principais ações do governo no setor de turismo.

Em 1953, outro sujeito relevante para as políticas de turismo é criado. Nesse ano, surge a Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV por força da iniciativa de representantes de quinze agências de viagens brasileiras (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2019). Com o objetivo de ser porta-voz dos interesses das agências de viagens associadas, a ABAV Nacional tem sua sede na cidade de São Paulo e acompanha as definições sobre as políticas públicas de turismo por integrar o CNT (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2019).

Após a extinção da Divisão de Turismo, somente em 1958 o turismo assumiu nova posição na estrutura organizacional no Estado brasileiro. Por meio do Decreto-Lei nº 44.865/1958, foi instituída a Comissão Brasileira de Turismo - Combratur, vinculada diretamente à Presidência da República. No período, as políticas de turismo, para Pimentel e Pimentel (2011), trataram a atividade como a “indústria do século”, corroborando com o avanço do processo de industrialização no país e convergindo com valores urbano-industriais, o nacionalismo e o desenvolvimentismo.

Posteriormente, por meio do Decreto-Lei nº 55/1966, foi criada a Empresa Brasileira de Turismo – Embratur, o CNT, bem como definida a Política Nacional de Turismo (ORGANAUSKAS, 2014). A partir deste momento, o turismo passou a ser uma das prioridades do Ministério da Indústria e do Comércio, cujo ministro presidia o CNT (SILVEIRA 1977).

O Decreto nº 55 esteve vigente de 1966 a 1968 e integravam o CNT cinco representantes do poder público e três do setor privado, dentre eles representante dos agentes de viagens, das transportadoras e da indústria hoteleira. Posteriormente, a Lei nº 7.174/1983, aumentou a composição do CNT, que passou a contar com nove representantes do poder público e com quatro do setor privado; dentre eles estavam representantes dos agentes de viagens, das transportadoras, dos hoteleiros e a CNC (ORGANAUSKAS, 2014). Portanto, as agências de viagens, a indústria de hotéis, os transportadores e a CNC são sujeitos do setor privado que estiveram presentes nas definições referentes às políticas públicas de turismo desde o início das atividades do CNT.

Após esse período, somente na Lei nº 8.181/1991 o CNT reaparece nas regulamentações brasileiras. Por meio desta lei, a Embratur passou a ser uma autarquia denominada Instituto Brasileiro de Turismo, subordinada à Secretaria de

Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Nessa época, o CNT foi extinto (ORGANAUSKAS, 2014).

Com o fim das atividades do CNT, somente no final do ano de 2002, por meio do Decreto nº 4.402, o Conselho volta a existir assumindo atribuições junto ao Ministério de Estado do Esporte e Turismo (ORGANAUSKAS, 2014).

Em 2003, no primeiro ano de mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o MTur foi criado, e a partir disso, novas políticas foram empreendidas em prol do turismo e o setor passou a ter um órgão central, notório e essencial para formular e implementar políticas públicas para o seu desenvolvimento. O CNT, reformulado na gestão de Lula, ampliou consideravelmente a quantidade de representantes da sociedade civil (ORGANAUSKAS, 2014).

Atualmente, sessenta e três organizações participam do CNT (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2019), o qual conta com seis câmaras temáticas, dentre elas a Câmara de Legislação, cuja principal pauta é discutir as modificações na Lei Geral do Turismo. Fazem parte dessa câmara temática sujeitos que participaram da construção de políticas públicas desde o início das atividades do CNT.

Como parte dessa atuação do Estado em prol do turismo, amparado em uma legislação específica, no Brasil, surge a Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771 (BRASIL, 2008a). Por meio desta lei, as regulamentações sobre o turismo passaram a ter convergência acerca dos principais assuntos do setor. Até o ano de 2008, o turismo era desprovido de uma regulamentação única que estabelecesse as principais diretrizes de ação do governo e dos empresários do setor (ZASTAWNY, 2012; CERQUEIRA, MAZARO, FURTADO, NETO, 2010). Assim, essa legislação representou a formalização, a consolidação, o entendimento que se tem sobre o turismo e a importância dada à atividade (CERQUEIRA, MAZARO, FURTADO, NETO, 2010).

Baseado na importância da Lei Geral do Turismo como norma que consolida regras sobre a atividade turística e tendo em vista os diferentes interesses vinculados às políticas de turismo, surgem as seguintes questões de pesquisa: quais relações de poder impactam as modificações referentes à Lei Geral do Turismo? Quais são as abordagens teóricas dos estudos sobre poder? De que maneira o poder é trabalhado no turismo? Quais são os sujeitos que influenciam diretamente as modificações na Lei Geral do Turismo? Quais são os pontos dispostos na Lei Geral a serem modificados pelos Projetos de Lei? Quais são as categorias do

exercício de poder que esses sujeitos lançam mão para fazer valer seus interesses? De que maneira os interesses dos sujeitos impactam as políticas públicas de turismo?

A análise do poder na Lei Geral do Turismo contribui para a compreensão das relações de poder que permeiam as políticas públicas de turismo. Esse conhecimento é importante para que formuladores e implementadores das políticas de turismo e para que a sociedade como um todo estejam cientes da presença dos interesses de determinados grupos e tomem conhecimento de como se processa essa relação na esfera pública para que, a partir disso, possam desenvolver ações de resistência. Observa-se ainda uma carência de estudos e análises acadêmicas que investigam o tema do poder e suas relações dentro do turismo (CHEONG, MILLER, 2000; WONG, NEWTON, NEWTON, 2014), bem como sobre legislação do turismo. Estes pontos conferem relevância e certa originalidade à investigação.

Isso posto, são apresentados, a seguir, os objetivos geral e específicos que orientam o estudo.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo central deste estudo é analisar as relações de poder entre os sujeitos, no âmbito dos processos políticos e legislativos, para a alteração da Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008), que define a Política Nacional de Turismo.

1.1.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos são:

- a) Identificar os sujeitos envolvidos com as modificações na Lei Geral do Turismo.
- b) Identificar e compreender os interesses e a capacidade de realização dos interesses dos sujeitos envolvidos com as modificações na Lei Geral do Turismo.
- c) Analisar as relações de poder estabelecidas e que influenciam as alterações na Lei Geral do Turismo e, por conseguinte, as políticas públicas de turismo.

1.2 ESTRUTURA DO TRABALHO

O estudo está estruturado em cinco capítulos. O primeiro, a introdução, contém a contextualização temática, os objetivos geral e específicos e a apresentação da estrutura do trabalho. O segundo congrega primeiramente uma discussão teórica e conceitual sobre o poder e políticas públicas, que auxiliam na investigação e proporcionam fundamentos para o estudo, enfatizando a abordagem do poder relacional e, especificamente, a Economia Política do Poder. A segunda seção do referencial teórico foca no Turismo, nos estudos sobre poder no Turismo e aborda as conexões entre esses e a Economia Política do Poder. A terceira seção aborda as principais categorias do exercício de poder e seus elementos constituintes, estabelecidas a partir do referencial teórico. Essas categorias e elementos são usados como base para as análises dos dados.

O terceiro capítulo trata da metodologia, a qual expõe a congruência com a epistemologia, bem como com os métodos de análise usados no estudo. O quarto capítulo, Resultados, inicialmente contextualiza a Lei Geral do Turismo e suas modificações apresentadas no Projeto de Lei nº 641/2011 e seus apensados, no Projeto de Lei nº 7.413/2017 e no Projeto de Lei nº 2.724/2015. A seção seguinte deste capítulo enfatiza o resultado das análises documentais e expõe as relações de poder entre os sujeitos envolvidos com as alterações da Lei Geral. Finalmente, o quinto capítulo apresenta as considerações finais sobre as relações de poder identificadas no estudo e suas imbricações para as políticas públicas de turismo brasileiras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. PODER E POLÍTICAS PÚBLICAS

O poder é tratado desde clássicos da filosofia até estudos recentes, teóricos e empíricos, nas ciências humanas e sociais, como um esforço reflexivo sobre as seguintes questões: onde ele é expresso, como surge, quem o exerce, quem o sofre, como se modifica e quais suas implicações. Diferentes teorias propõem conceitos de poder, de acordo com as áreas do conhecimento sobre as quais ele diz respeito. Por esse motivo, não há um consenso na literatura quanto às abordagens conceituais de poder (FARIA, 2017).

Não obstante esses conceitos expressem diferenças teóricas, muitos dizem respeito a uma capacidade ou condição para realização de uma ação, a qual se intentada de outra maneira, não poderia ser realizada (FARIA, 2017). Cada um dos enfoques tem perspectivas relevantes, bem como críticas e limitações. Vale destacar que, no sentido do estudo das políticas públicas, existem algumas taxonomias sobre as definições de poder, as quais serão abordadas a seguir.

Segundo Bobbio (2000), a concepção de poder é a principal expressão que estudos jurídicos e políticos têm em comum. Apesar da importância do termo, Bobbio (2000) argumenta a necessidade de estabelecer uma conexão entre o sentido do poder para a Ciência Política e para o Direito. A interpretação de Bobbio, ao aprofundar os estudos sobre poder, é fundamentada no sistema político. Para Bobbio (1987), não há teoria política que não parta, de alguma forma, seja direta ou indireta, de uma definição de poder e da análise do fenômeno do poder. Tradicionalmente, para Bobbio (1987), o Estado é portador da soberania e, assim, a análise do Estado é alicerçada no estudo dos diversos poderes que competem ao soberano. Por esse motivo, o estudo do poder é tão fundamental nas diferentes áreas do conhecimento.

Em linhas gerais, a partir da Filosofia Política, a interpretação de Bobbio (1987) aborda a temática do poder distinguindo três teorias fundamentais: a substancialista, a subjetivista e a relacional.

As teorias substancialistas enfatizam o poder concebido como algo ou uma coisa que é possuída e usada como um bem. A típica compreensão substancialista do poder é a que Hobbes desenvolve, a qual o poder de um ser humano consiste

nos meios (que podem ser dotes naturais, como força e inteligência, ou adquiridos, como a riqueza) dos quais dispõe para obter um bem futuro. Para essas teorias, o sentido do poder é o de alcançar o objetivo desejado. Na esteira dos substancialistas, vale ressaltar a interpretação de Robert Dahl¹ (1961). Para o autor, as propriedades da relação de poder são: 1. A relação de poder deve existir em um intervalo curto de tempo das ações do ator que exerce poder para a resposta do indivíduo sobre o qual o poder é exercido; 2. Não há ações de poder à distância, a não ser que exista uma conexão prévia entre os atores sociais; 3. É necessário identificar a quantidade de poder para constatar o impacto do poder de um ator sobre outro.

A interpretação de Dahl sobre o poder enfatiza que ele só pode ser exercido se existir uma base ou um recurso, seja ele econômico, político ou de ordem social. Nota-se que a contribuição de Dahl é significativa, contudo é importante salientar que, para este estudo, um recurso ou uma base é entendido como uma potencialidade para o poder, e não seu exercício propriamente dito.

As teorias subjetivistas do poder seguem a compreensão de Locke, entendendo que poder não é algo ou uma coisa que serve para alcançar um objetivo, mas sim a capacidade do ser humano obter determinados efeitos, ou seja, o soberano tem o poder de fazer as leis e, por esse meio, intervém no comportamento de seus súditos. No caso dos estudos sobre políticas públicas, Ferreira (2015) argumenta que a típica perspectiva subjetivista é a que tenta identificar e mensurar a capacidade de certos sujeitos alterarem os rumos da tomada de decisão em benefício de seus interesses.

A interpretação mais aceita no discurso político contemporâneo, segundo Bobbio (1987), diz respeito à terceira teoria fundamental do poder: a relacional. Essa teoria entende que o poder remete a uma relação entre dois ou mais sujeitos, na qual um obtém dos demais um comportamento que, sem poder, não ocorreria.

¹ Não obstante suas significativas contribuições para a Ciência Política e para a temática do poder, não é o objetivo aqui tratar em detalhes da obra de Robert Dahl. Contudo, vale mencionar a obra "Who governs? Democracy and Power in an American city" (DAHL, 1961), na qual o autor analisa a estrutura de poder na cidade de New Haven ao longo da década de 1950. Dahl objetiva investigar se a desigualdade econômica significa desigualdade política no sentido da capacidade de influenciar o processo decisório e, para isso, o autor elenca três políticas públicas (de reurbanização no centro de New Haven, de educação municipal e a de recrutamento de candidatos para eleições municipais dentro dos partidos políticos). O autor constata, em suas conclusões, que nem sempre os mesmos grupos sociais influenciam políticas públicas distintas.

Nessa teoria, as relações de poder político perpassam pela influência, que, para Bobbio (1987), é um conceito mais amplo do que o de poder. Apesar de o poder ser um tema que admite diversas interpretações, o enfoque aqui é o da teoria relacional do exercício de poder. Segundo Ferreira (2015), o verbo “exercer” é usado nas interpretações sobre o poder para se referir à noção de que o poder é uma relação social e de que, portanto, deve ser investigado com base na interação entre sujeitos individuais e coletivos.

Em sua interpretação, Bobbio expõe também três formas de poder. O poder econômico se vale da posse de bens necessários ou percebidos como tais, em uma situação de escassez ou abundância, para induzir aqueles que não possuem tal bem a seguirem uma conduta determinada, especialmente na execução de um trabalho. Assim, a posse dos meios de produção representa uma grande fonte de poder por parte daqueles que os possuem em contraponto aos que não os possuem (BOBBIO, 1987). De forma análoga, Jessop, ao estruturar seu pensamento sobre o poder e o Estado, pontua a dominação de classe na vertente da dominação econômica, ou seja, as relações sociais de produção compreendem: a) o controle sobre a alocação de recursos para diferentes atividades produtivas e sobre a apropriação de resultados excedentes; b) a divisão social do trabalho; c) as relações sociais que residem nas relações de propriedade dos meios de produção; e d) a forma de exploração econômica (JESSOP, 2016).

O poder ideológico, de acordo com Bobbio (1987), se vale da posse de algumas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, informações e códigos de conduta para influir o comportamento alheio e induzir membros de um grupo a realizar ou não uma ação. Desse tipo de poder advém a importância social dos que sabem, dos sacerdotes, literários, cientistas, técnicos ou intelectuais em geral (BOBBIO, 1987). Para Jessop (2016), a dominação ideológica de classe diz respeito ao controle exercido pela classe governante sobre meios de produção intelectuais. Para o autor, a ideologia foi estudada por Gramsci como um sistema de ideias, uma concepção do mundo que é manifestada em muitos aspectos da vida individual e coletiva e que traduz a visão do mundo em regras de conduta (JESSOP, 2016).

O poder político é, segundo Bobbio (1987), o que está em condições de recorrer, em última instância, ao uso da força e ao uso de seu monopólio em um determinado território, ou seja, é a forma de poder cujo exercício distingue o grupo dominante na sociedade (BOBBIO, 1987). Nesse sentido, Jessop (2016) esclarece

que a dominação política da classe se relaciona com a organização econômica, mas que não pode ser lida diretamente com base nas mudanças econômicas (JESSOP, 2016).

As três formas de poder contribuem para instituir e para manter sociedades desiguais divididas em fortes e fracos (poder político), ricos e pobres (poder econômico) e sábios e ignorantes (poder ideológico). Convém destacar que a análise de Bobbio é uma interpretação da noção de poder e é aqui tratada como um ponto de partida para elucidar a concepção de poder. É fato que existem outras perspectivas que proporcionam uma categorização geral sobre as teorias do poder, porém Bobbio é um importante autor do direito e, portanto, significativo para esta pesquisa.

A partir das contribuições de Bobbio, salienta-se que as abordagens as quais se aproximam da vertente relacional serão enfatizadas neste estudo. Nesse sentido, ao falar em poder, é importante considerar os estudos de Foucault, cujo nome é vinculado, usualmente, à noção de poder e também à ideia de que conhecimento e verdade existem em uma relação essencial com fatores sociais, econômicos e políticos.

Segundo Clare O'Farrell (2005), o aspecto fundamental das teorias Foucaultianas sobre poder é que, para o filósofo, poder não é uma 'coisa' ou uma 'capacidade' que pode ser possuída pelo Estado, por classes sociais ou por sujeitos individuais. Ao invés disso, o poder é uma relação entre diferentes indivíduos e grupos que existe somente quando está sendo exercido. O termo poder refere-se a um conjunto de relações que existe entre indivíduos, ou que são estrategicamente utilizados por grupos ou por indivíduos (O'FARRELL, 2005). As instituições e os governos são a materialização de um grupo altamente complexo de relações de poder que existe em todos os níveis do corpo social (O'FARRELL, 2005).

Para Foucault, as operações e os limites dos exercícios de poder variam consideravelmente, ao passo que o poder coexiste com o corpo social e não há espaços de liberdade que escapam das relações de poder; ao contrário, a resistência existe onde quer que o poder seja exercido – e ela está em todos os lugares e em todos os níveis (O'FARRELL, 2005). O poder Foucaultiano é, dessa maneira, onipresente.

Outro ponto a ser destacado é que, para o autor francês, o poder não é encontrado exclusivamente em instituições públicas ou na política. O poder deve ser

buscado nas extremidades, em suas ramificações, em suas formas e instituições mais locais e regionais (FOUCAULT, 1979). Ademais, para Foucault, o poder deve ser estudado a partir do nível micro até o nível macro. Nesse sentido, o poder não é algo imposto de cima para baixo, tampouco é um recurso de posse de alguns sujeitos, mas sim algo que circula, se assenta nas práticas apreendidas no cotidiano e é um acúmulo de saber, que se dá através da história e que se modifica com ela (POGREBINSCHI, 2004).

Foucault propõe uma série de configurações históricas para o nexo geral de poder: poder disciplinar – *disciplinary power* – o qual tem como função principal o adestramento. O poder disciplinar é desenvolvido no final do século XVIII, relacionado a uma forma mais antiga de poder intitulado por Foucault como ‘poder soberano’, que operou em sociedades feudais (O’FARRELL, 2005). Trata-se de um poder que opera via o direito divino, a cerimônia pública e por exemplos daqueles que transgrediram a autoridade (O’FARRELL, 2005). Foucault argumenta que formas de poder soberano tornaram-se menos eficientes como meios de regular o comportamento da população na Europa e, assim, novas técnicas de controle social, como a vigilância, foram desenvolvidas (FOUCAULT, 2001).

Há também o biopoder – *biopower* – que são tecnologias usadas para administrar populações, não somente entendidas como grupos de pessoas, mas como coleções de organismos vivos com ritmo de nascimento e de morte, com diferenças geográficas e com diferentes estados de saúde (O’FARRELL, 2005).

Por fim, há a governamentalidade – *governmentality* – que em vez de restringir liberdades, como fez a disciplina, permite a incorporação dessas liberdades como mecanismos que guiam o comportamento das pessoas no corpo social; a definição do termo governamentalidade refere-se a três aspectos: 1) Às instituições e ao conhecimento que administram a população; 2) À preeminência de certos exercícios de poder baseados em práticas administrativas de governo; 3) Ao processo pelo qual o Estado, baseado em um sistema de leis, foi substituído por uma forma de administrar a população. Assim, a governamentalidade é a racionalização e a sistematização de uma forma particular de exercer soberania política por meio do governo com relação à conduta da população (O’FARRELL, 2005).

Em suma, o poder relacional, segundo a interpretação Foucaultiana, é distribuído na sociedade (e não concentrada no Estado, em classes sociais ou em

indivíduos) como prática social historicamente construída, a qual carrega a característica da onipresença nas interações humanas. A contribuição de Foucault é muito importante para a temática do poder, contudo convém mencionar que o autor pouco explora as relações entre as classes sociais e o papel do Estado na coordenação dos sistemas de disciplina, de controle e de punição.

Outra interpretação que se aproxima do poder relacional é abordada por Lukes (2005), que faz uma importante contribuição para os estudos das políticas públicas ao propor dimensões das relações de poder: a visão dos pluralistas (a qual ele denomina concepção unidimensional); a visão dos seus críticos (a qual ele se refere como noção bidimensional); a visão 'radical' do poder (a qual o autor intitula como perspectiva tridimensional).

Inicialmente, Lukes (2005) advoga que a primeira dimensão do poder está apresentada desde que Dahl, Polsby, Wolfinger e outros estudiosos demonstraram que o poder é distribuído de forma plural no sistema político como um todo. Na perspectiva pluralista, poder e influência são termos intercambiados e quase sinônimos, ao assumir a capacidade de um sujeito fazer algo que afeta outro sujeito. A ênfase desta interpretação reside na observação do comportamento para identificar o poder e, para isso, os pluralistas focam na tomada de decisão (*decision-making*) como tarefa central. Essa primeira dimensão diz respeito ao “estudo do comportamento concreto e observável” (LUKES, 2015, p. 17) entre os atores sociais envolvidos em processos de decisão política. Ademais, o conflito de interesses e a prevalência de um sobre o outro, de acordo com essa visão, são cruciais para proporcionar testes experimentais das atribuições do poder e, sem esses aspectos, o exercício do poder se mostra falho (LUKES, 2015).

Apesar de relevante, este primeiro foco é bastante limitado, de acordo com Lukes. Assim, a segunda dimensão do poder foi identificada por Lukes em um artigo acadêmico de dois cientistas norte-americanos que notaram a falha da análise contida nos estudos de Dahl e então propuseram a segunda dimensão do poder.

Na visão bidimensional do poder, os estudos de Peter Bachrach e Morton Baratz (1962) são destacados, pois essa interpretação do poder envolve examinar o processo da não tomada de decisão (*nondecision-making*). Nesse sentido, se uma decisão é uma escolha entre formas alternativas de ação, a não tomada de decisão é uma decisão que resulta na supressão ou no impedimento de uma mudança latente aos valores ou interesses do tomador de decisão (*decision-maker*). A não

tomada de decisão compreende, portanto, as demandas para mudança na alocação existente de benefícios e privilégios na comunidade que podem ser sufocadas antes mesmo de serem vocalizadas ou expressas, ou mortas antes de terem acesso à arena da tomada de decisão (LUKES, 2005).

Apesar de inegável o avanço da primeira visão para a segunda, Lukes defende que a visão bidimensional de poder é inadequada. Para o autor, a perspectiva comportamental é ainda muito presente na visão bidimensional, já que envolve uma “crítica qualificada do foco comportamental da primeira visão de poder [...] e permite considerar formas nas quais decisões são evitadas de serem tomadas em questões potenciais sobre as quais há um conflito observável de interesses (subjetivos)” (LUKES, 2005, p. 24-25). O autor usa a palavra qualificada porque assume que a não tomada de decisão é também uma decisão. Ao tentar assimilar todos os casos de exclusão de questões potenciais da agenda política no paradigma da decisão, essa noção proporciona uma figura enganosa das formas nas quais indivíduos e, acima de tudo, grupos e instituições, têm êxito ao excluir questões potenciais do processo político (LUKES, 2005). Decisões são escolhas conscientes e intencionais feitas por indivíduos diante de alternativas, enquanto o viés do sistema pode ser mobilizado, recriado e reforçado de tais formas que não são conscientemente escolhidas ou intencionalmente resultados de escolhas individuais (LUKES, 2005). Ademais, a visão bidimensional do poder é inadequada por sua associação do poder com o conflito observável e atual (o conflito torna-se necessário para o exercício do poder e, para Lukes (2005), isso ignora o ponto crucial do uso do poder: prevenir tais conflitos). Por fim, Lukes (2005) defende que a visão bidimensional de poder é equivocada porquanto insiste que a não tomada de decisão existe somente onde há queixas cujas entradas no processo político são negadas. Muito embora Lukes não ignore a necessidade e a relevância das perspectivas anteriores, que focam nos processos decisórios e nas não-decisões, o autor propõe a análise tridimensional das relações de poder.

A terceira dimensão do poder invoca manifestações mais profundas e ocultas de poder na sociedade. Segundo esta perspectiva, o poder está em funcionamento sob várias formas, camuflado na percepção dos que estão a ele subjugados e, por vezes, oculto para os seus detentores (LUKES, 2005). Dessa forma, o poder, na visão tridimensional, não é somente a capacidade de prevalecer sobre outros em conflitos de interesses ou de determinar a agenda dos conflitos,

mas o poder engloba os demais no sentido de obter a sua dependência, aliança ou cumplicidade, mesmo não precisando ser exercido quando não existe conflito (LUKES, 2005). A visão tridimensional do poder envolve, assim, uma crítica detalhada do foco comportamental existente nas duas primeiras visões.

A terceira dimensão rejeita a noção de que o poder se manifesta apenas quando existe conflito de interesses (LUKES, 2005). Para Lukes (2005), quando a questão do poder gira em torno de identificar e de comparar o poder geral, julgamentos dos resultados que o exercício do poder pode gerar são envolvidos. Comparar o poder de diferentes sujeitos por meio de diferentes questões envolve julgamentos sobre a extensão de quais formas em que o seu poder fomenta seus próprios interesses e afeta os interesses de outros. Determinar quem tem poder acontece concomitantemente à importância do impacto do seu poder – ou seja, seu impacto nos interesses de quem é afetado (LUKES, 2005).

Resumidamente, as três dimensões abordadas por Lukes (2005) poderiam ser sistematizadas da seguinte forma:

- Poder unidimensional tem como foco comportamentos sociais dos agentes; os processos decisórios são o espaço do poder; envolve conflitos abertos e observáveis; interesses sociais entendidos como preferências nas políticas e revelados por meio da participação dos atores.
- Poder bidimensional enfatiza processos decisórios que permitem o controle da agenda política; tomada de decisão e não tomada de decisão; temas principais, mas também aqueles potenciais; conflitos observáveis e ocultos; interesses sociais vistos como preferências políticas e reivindicações.
- Poder tridimensional trata de uma crítica às perspectivas comportamentais e foca na tomada de decisão e no controle sobre a agenda política, e não necessariamente sobre as decisões; temas principais e temas potenciais; conflitos abertos (observáveis) e latentes; interesses subjetivos e reais.

Embora a interpretação de Lukes seja significativa para os estudos de poder, especialmente por tratar de perspectivas que abarcam a análise de políticas públicas e dos interesses de sujeitos sociais, vale ressaltar que a tese do autor remete à relação de um indivíduo sobre o outro, restringindo, dessa maneira, as relações sociais a esta dicotomia, ignorando assim outros interesses, outros sujeitos e outros grupos sociais que existem na sociedade, que exercem poder sobre diferentes questões e que, por isso, devem ser considerados nas análises sobre poder. Além

disso, a interpretação de Lukes propõe que a relação de poder entre dois atores sociais está imune a resistências e a pressões de outros grupos de interesse.

Outro autor que aborda o poder é Poulantzas, que argumenta que o poder é um efeito das estruturas no campo da luta de classes e se constitui em uma capacidade de uma dada classe social efetivar seus objetivos específicos (POULANTZAS, 1977). Em outras palavras, as relações de poder acontecem no bojo das interações entre as classes sociais e, nesse entendimento, o poder do Estado deve ser considerado como o poder de uma classe determinada sobre outras classes sociais e, mais especificamente como uma “condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes” (POULANTZAS, 2000, p. 148). Poulantzas afirma que o poder (e não apenas o poder de classe) existe materializado nos aparelhos e não somente no aparelho do Estado, mas critica a interpretação de Foucault, que privilegia uma visão que dilui e dispersa o poder em incontáveis microssituações e subestima a importância da luta de classes, bem como o papel central do Estado (POULANTZAS, 2000).

Nessa perspectiva, vale ressaltar a contribuição de Jessop (2016), que desenvolve uma análise acerca da constituição formal do tipo de Estado capitalista e de suas implicações para a dominação econômica, política e ideológica de classe. Jessop (2016) pontua comentários gerais sobre poder e interesses e os relaciona à importante dimensão da dominação, nomeadamente a relação entre poder de classe e poder do Estado. O autor desafia a interpretação convencional da questão e propõe a abordagem estratégico-relacional, na qual distingue o Estado capitalista e o Estado em sociedades capitalistas, ao enfatizar a natureza polimórfica do Estado.

Baseado na abordagem estratégico-relacional, Jessop (2016) investiga o conceito da natureza do poder e seus interesses, bem como o Estado, como uma expressão institucional específica de relações de poder, e como o Estado estrutura as relações de poder e os privilégios de determinados interesses. Convencionalmente, segundo Jessop (2016), o termo poder é usado para designar um fenômeno complexo para explicar as relações sociais. Na visão do autor, o poder é visto como uma capacidade de fazer a diferença ou uma ativação de formas que realmente fazem a diferença.

Jessop (2016) esclarece, no entanto, que na medida em que o poder não é um termo geral para a produção de todos e quaisquer efeitos com problemas específicos e estruturais, os efeitos do exercício de poder de agentes em

determinadas circunstâncias constituem o *explanandum* e não o *explanan*. Em outras palavras, para o autor, o poder não deve ser compreendido como a explicação ou como um princípio explanatório (*explanan*) das relações sociais, e sim o que deve ser explicado, o fenômeno propriamente dito (*explanandum*). Jessop, em contraponto a Lukes, defende que o poder não deve ser entendido como “poder geral” ou “poder amplo”, e, para isso, é necessário estabelecer o peso de diferentes tipos de poder e suas combinações para produzir estruturas específicas de dominação.

Jessop (2016) trata dos termos interesse e dominação como significativos para o estudo do poder. Interesse, para o autor, é um conceito comparativo disfarçado, já que calcular o interesse de um sujeito depende da vantagem comparativa em contextos particulares, em detrimento de uma vantagem absoluta. Interesses devem estar relacionados a constrangimentos estruturais e a oportunidades conjunturais em dadas circunstâncias para *trade-offs* entre diferentes interesses em diferentes horizontes espaço-temporais (JESSOP, 2016).

Ademais, dado que sujeitos estão envolvidos em diferentes relações e que possuem subjetividades ou identidades, eles podem ter interesses contraditórios, os quais podem levar a problemas na elaboração de estratégias, na formulação da política pública e na tomada de decisão que, sem clarear os axiomas e os algoritmos para fazer escolhas, podem levar a procrastinação, a arbitrariedade ou a escolhas randômicas, a ponderação dos votos, o cálculo da balança de forças, a tomada de decisão por meio da manipulação ou da “força maior”, ou a busca por novos princípios axiológicos.

O poder do Estado é um efeito mediado de mudança de balança entre todas as forças em uma dada situação. A abordagem estratégico-relacional, proposta por Jessop (2016), expõe que a luta de classes pode ocorrer dentro e para além do Estado e os sujeitos do Estado exercem influência dentro e fora de suas fronteiras formais. Portanto, para estudar a relação entre o poder do Estado e da classe, deve-se considerar o poder do Estado exercido e alinhado (ou não) com interesses de classes particulares, especificamente em dadas sociedades e conjunturas. Diversas alianças, motivações e resultados podem existir – especialmente a força de classe e o interesse de classe não são os únicos fatores em jogo para garantir a base social do poder do Estado, em articular os projetos do Estado e em promover visões hegemônicas (JESSOP, 2016).

Jessop destaca a diferença entre o Estado capitalista e o Estado em uma sociedade capitalista. O primeiro invoca a noção de que o capitalismo produz o Estado e, assim, faz valer seus interesses por meio do consenso e da planificação da dominação econômica, política e ideológica. O Estado em uma sociedade capitalista, por seu turno, remete ao Estado como um fenômeno pré-existente ao capitalismo, na qual o aparelho estatal garante seus interesses por intermédio de um aparato jurídico e político e busca garantir o equilíbrio do interesse social e das diversas classes sociais. O autor argumenta que o “Estado possui seus próprios interesses em reproduzir a si mesmo como um aparato jurídico e político e legitimar sua autoridade ao avançar o projeto estatal e as visões hegemônicas que não servem os interesses do capital, de forma transparente” (JESSOP, 2016, p. 113).

Assim, para Jessop (2016), o Estado é organizador do funcionamento da sociedade de classes que tem legitimidade para regular as relações em um aparato jurídico e político. Diante disso, a atuação do Estado é essencial como instituição que assegura as relações de poder entre os grupos sociais, uma vez que as forças mercantis estão sujeitas a falhas, a repercussões negativas e, conseqüentemente, ao enfraquecimento da coesão social (JESSOP, 2016). Convém asseverar que todas as teorias discutidas são passíveis de críticas e de limitações, cada qual de acordo com características próprias.

Outra importante interpretação é a de Faria (2011), que faz uma análise crítica do poder, em um esforço intelectual para não reduzir as distintas perspectivas em concepções generalistas, mas usá-las como bases de análise para sua reflexão acerca do poder. Para o autor, em linhas gerais, as diferentes perspectivas estão ligadas a “uma condição ou capacidade de realização de uma ação que, sem que lhe seja emprestada qualquer direção, não se viabilizaria” (FARIA, 2011, p. 129).

A fim de compreender a materialidade do poder, a análise de Faria tem como referência o materialismo histórico e a psicologia social. Partindo de uma Teoria da Economia Política do Poder, ou seja, de uma concepção teórico-metodológica que busca “englobar a concepção da Teoria Crítica dedicada aos estudos da economia, da política, da sociedade, da ideologia, da cultura e das instituições reais e imaginárias, à concepção psicossociológica do sujeito e dos grupos sociais” (FARIA, 2002). Portanto, a Economia Política do Poder permite analisar a relação entre grupos, categorias e classes sociais a partir de uma concepção das disputas e dos conflitos na sociedade de classes.

Para Faria (2017), no método de produção do conhecimento, o real tem predomínio sobre a ideia, em outras palavras,

a prática da gestão e do controle do processo de trabalho no mundo do capital, nas organizações produtivas sob seu comando, exatamente ali onde as relações de poder e sua objetivação em mecanismos de controle diariamente se produzem e reproduzem (FARIA, 2017, p. 41).

Cabe ressaltar que organizações são entendidas pelo autor como “produções sociais e históricas que adquirem autonomia relativa em relação aos sujeitos que a constituíram e que se consolidam como instâncias de mediação entre os interesses dos sujeitos a ela vinculados e os objetivos para os quais foram criadas” (FARIA, 2017, p. 46). Organizações são, portanto, produções histórico-sociais complexas e dinâmicas nas quais convivem estruturas formais e culturais, concretas e imaginárias, manifestas e ocultas.

O conceito de poder, para Faria (2011; 2017) deve ser distinto de suas formas de materialização, como as relações de poder, por exemplo. Ademais, Faria (2011; 2017) defende que o conceito de poder deve ter seu espaço teórico epistemológico próprio, a Economia Política do Poder, de tal forma que não permite intercâmbio com outros conceitos que detêm certa relação com o poder, tais como autoridade, influência, coerção, capacidade decisória, Estado e Governo. Assim, o autor conceitua poder como:

uma práxis não somente relacional, mas uma práxis cuja natureza fundamenta-se em uma interação, complexa e contraditória, entre os sujeitos coletivos da ação e refere-se, neste sentido, a uma capacidade ou condição de mobilização, pois não há como dissociar o poder da inclinação a exercê-lo, que provém da própria natureza ou condição humana. Deste modo, poder é a capacidade que tem uma classe social (ou sua fração ou segmento), uma categoria social ou um grupo (social ou politicamente organizado) de definir a realizar seus interesses objetivos e subjetivos específicos, mesmo contra a resistência ao exercício desta capacidade e independentemente do nível estrutural em que tal capacidade esteja principalmente fundamentada (FARIA, 2011, p. 141).

Destarte, de acordo com essa concepção, o poder é uma parte do conhecimento expresso por meio das relações sociais e das reflexões políticas, econômicas e morais, na qual os grupos sociais realizam seus interesses objetivos e subjetivos de natureza política, econômica, ideológica e psicossocial. Por esse motivo, tais grupos investem no acesso ao comando das principais estruturas da

sociedade com o objetivo de viabilizar os mecanismos de controle social disponíveis para garantir seus interesses. Por meio da mobilização nas relações sociais, os grupos podem ter acesso aos espaços decisórios para mantê-los ou transformá-los, o que permite concluir que as relações de poder são instituintes dos interesses objetivos e subjetivos dos sujeitos coletivos e não instituídas por crenças ou valores da sociedade (FARIA, 2011).

No que tange aos interesses dos grupos, Faria (2011) argumenta que o termo não remete somente ao comportamento individual dos sujeitos (interesses individuais são expectativas de ação que adquirem sentido somente quando tomadas pelo conjunto de pessoas), mas sim à expressão coletiva de interesses objetivos e subjetivos. Os interesses objetivos e subjetivos são conceituados por Faria como “os de natureza econômica, jurídico-política, sociocultural, ideológica e psicossocial, definidos pelos grupos sociais como sendo indicativos de sua própria condição” (FARIA, 2017, p. 125).

Os interesses objetivos e subjetivos referem-se à expressão coletiva, na qual os indivíduos procuram traduzir seus desejos nos desejos do grupo, em busca de legitimidade e aceitação do interesse coletivo. Destarte, os indivíduos elaboram seus interesses ao considerar o discurso coletivo e ao buscar traduzir seu desejo no desejo coletivo. Tais interesses são autônomos porquanto dizem respeito à autonomia relativa do grupo em relação aos níveis econômicos, ideológico, psicossociais e jurídico-político em que se expressam e aos demais grupos sociais. Assim, para Faria (2017), a capacidade essencial do grupo é a de definir e de realizar ele mesmo seus interesses, uma vez que quando um grupo social realiza interesses que não são os seus, acontece uma perda de identidade e a subordinação decorrente da falta de identidade do grupo.

Vale destacar que Faria apresenta a distinção entre conceitos que, por vezes, são sobrepostos e intercambiados com o de poder. Assim, o autor pontua que coerção, coação e repressão dizem respeito à censura e ao impedimento de alguma atividade; em linhas gerais, os termos remetem à aplicação de sanções físicas, psicossociais e culturais com o objetivo de reprimir e de impor restrições, como por exemplo, os obstáculos colocados à conformação de uma agenda decisória (FARIA, 2017). A autoridade é outro conceito destacado por Faria: nele, os submetidos à autoridade obedecem em virtude da aceitação desta autoridade reconhecida pela referência a uma norma geral aceita pela sociedade (racional-legal

ou burocrática), pela tradição (paternalista ou patrimonialista), ou ainda pelo carisma (FARIA, 2017).

Além desses, Faria também aborda o conceito de influência que está ligado a fatores cultiváveis, como a cooptação e a rede de relacionamentos. A influência é, para o autor, um conceito mais amplo que deve ser caracterizado como manifestação a partir da qual uma pessoa, grupo, organização ou instituição exerce sobre outras para inculcar determinados valores ou percepções (FARIA, 2017).

O autor também discute a distinção entre poder e liderança: para Faria, liderança é uma capacidade ou um atributo que dispõe um sujeito individual ou coletivo, seja pessoa, grupo ou organização, de mobilização de outros indivíduos, “devido à hipnotização ou ao convencimento decorrente da expectativa de transposição de uma situação de sofrimento ou de indecisão em uma de realização, ou ao preenchimento dos desejos e necessidades por parte dos liderados” (FARIA, 2017, p. 122). Em que pese sejam frequentemente relacionados e usados como sinônimos do conceito de poder, é importante esclarecer que os conceitos destacados por Faria trazem em seu bojo características distintas que não devem ser confundidas com as de poder.

Para o autor, o poder está inserido na práxis e deve ser exercido e mantido com base na interação entre os sujeitos a partir dos vínculos e das atividades que desenvolvem no âmbito coletivo. Assim, os sujeitos buscam transformar seus interesses em dominantes e, por esta razão, investirão suas interações políticas no acesso ao comando de estruturas específicas da sociedade para possibilitar a realização de seus interesses e desencadear mecanismos de controle social disponíveis para assegurar o alcance de seus objetivos (FARIA, 2017).

O conceito fornecido por Faria (2011) busca abarcar as relações que são desenvolvidas em organizações formais e também as de pertença ou políticas. As organizações formais são aquelas que se constituem com base em uma finalidade específica, seja ela econômica, política, cultural, etc. e que buscam controlar para produzir sob a lógica da repetição; dessa maneira, têm como base normas, regulamentos, sistema de responsabilidades e divisão de trabalho (FARIA, 2017). As organizações políticas ou de pertença, por sua vez, são aquelas cujas atividades estão ligadas às finalidades políticas práticas e, assim, podem ser de luta, de movimentos sociais, de resistência, permanentes ou transitórias; tais organizações de pertença têm como base valores, vínculos, elementos portadores de projeto

político-ideológico, partilha de interesses objetivos e subjetivos e propósitos econômicos comuns. (FARIA, 2017).

Diante das relações produzidas pelas práticas sobre a unidade das estruturas organizacionais, vale destacar que apesar de existirem vínculos que asseguram a coesão das organizações de pertença, elas estão sujeitas a quebras parciais, totais ou definitivas, uma vez que um grupo social pode transformar seus interesses e suas estratégias ao longo do tempo (FARIA, 2011). Faria categoriza as organizações de pertença da seguinte maneira:

QUADRO 1 – Características das organizações de pertença

Tipo de organização	Características
Organizações de pertença espontâneas transitórias	Agrupam-se ao acaso e se dissolvem quando o motivo de sua constituição chega ao fim, são grupos que auxiliam em tragédias ambientais, por exemplo.
Organizações de pertença planejadas transitórias	Constituem-se com uma finalidade definida e com prazo de funcionamento delimitado, são grupos de trabalho ocasionais para solucionar problemas específicos, por exemplo.
Organizações de pertença objetivas duradouras	Agrupam-se com base no lugar que ocupam no processo de produção de condições materiais de existência, são as classes sociais e suas subdivisões, por exemplo.
Organizações de pertença planejadas duradouras	Constituem-se e estão alicerçadas em finalidades compartilhadas, sem prazos ou tarefas delimitados, mas com ideias, necessidades e interesses definidos, são grupos familiares e organizações político-ideológicas, por exemplo.

Fonte: A autora baseada em Faria (2017)

A condição interna do grupo social é fundamental para sua capacidade de definir e de realizar interesses (FARIA, 2011). Contudo, ela não esgota todas as possibilidades de exercício de poder, pois a capacidade de outros grupos sociais também influencia na dinâmica interna do grupo social. Nesse sentido, Faria (2011) apresenta características importantes:

- Um grupo social delineará e realizará seus interesses com base nas relações que se desenvolvem entre os indivíduos que o constituem em um processo dinâmico e dialético.
- A capacidade de um grupo social para definir e realizar seus interesses é condição para o exercício do poder deste grupo, porém este depende

diretamente da efetividade do poder de outros grupos sociais. Assim, um grupo social não possui poder absoluto e seus limites são estabelecidos por condições internas e por relações externas com outros grupos sociais.

Algumas categorias identificadas na teoria são abordadas por Faria (2017) como idealistas. Elas são formulações hipotéticas que auxiliam a compreensão das relações de poder em uma organização produtiva e política, porém são dificilmente ou nunca encontradas na realidade. O poder absoluto seria a capacidade que os grupos sociais têm de definir e realizar seus interesses sem que haja oposição (FARIA, 2017). Além desse, o poder relativo aconteceria quando um grupo social absorve interesses de outros grupos para favorecer alianças estratégicas, concessões, acordos, parcerias e até esquemas de manipulação (FARIA, 2017). O poder total, por seu turno, seria expresso quando um grupo social realiza seus interesses de forma impositiva, unilateral e soberana ao conjunto da sociedade, às instituições e às organizações sem que haja oposição e resistência (FARIA, 2017).

Na interpretação de Faria (2011) o exercício do poder se dá em sua concretização, pois a noção do poder é compreendida somente com base nas relações de poder, em sua prática e em sua mobilização coletiva. Essas questões estão fortemente relacionadas à capacidade de definir os interesses, que dependem de diversos fatores (motivações objetivas e subjetivas dos sujeitos, leitura da realidade por parte do grupo, capacidade do grupo estabelecer relações de coesão entre a realidade em que está inserido, histórica e contextualmente e necessidade de preservar sua identidade).

Ademais, a capacidade de realizar os interesses depende do que Faria (2011; 2017) denomina de bases, fundamentos ou recursos do exercício de poder. Essas bases podem ser agrupadas em quatro dimensões não excludentes:

1. Articulações políticas ou as estratégias e programas a que corresponde o desenvolvimento de competências políticas, as quais são divididas pelo autor em orgânica (ideológica e estratégica), oportunista (pontual, circunstancial ou tática) e encoberta (oculta, inominável e de bastidores);
2. Autoridade legítima, categorizadas em legal (racional e burocrática), tradicional (patrimonialista e paternalista) e carismática (exemplaridade, heroísmo e liderança);

3. Coerção geralmente é usada quando as demais bases não logram garantir a consecução de objetivos e é dividida em direta (explícita e repressiva), indireta (implícita e recalcante) e sutil (sofisticada e manipulativa);
4. Simbólico e imaginário, as bases ligadas aos aspectos da influência e da subjetividade, são categorizadas em influência (positiva e negativa), subjetiva (introjeção de valores e interpretações) e intersubjetiva ou inconsciente (desejos, projeções e transferências).

O poder não é exercido somente sobre uma base, pois não raro uma única base depende da garantia da existência de outras bases, que são dinâmicas e que se movimentam conforme as práticas de poder (FARIA, 2017). Além disso, o poder, enquanto capacidade de definir e realizar interesses, não pode ser medido ou avaliado, mas suas relações de poder sim, por meio de suas bases (FARIA, 2017).

Faria (2011) advoga que é um equívoco supor que o poder, ainda que expresso da forma que a literatura o aborda, é todo o tempo visível para todas as pessoas. O poder deve ser entendido para além de seus aspectos objetivos e subjetivos da capacidade de mobilização que permeia os interesses. Ele também deve ser apreendido por seu caráter simbólico ou por sua forma invisível de ser exercido. Assim, para o autor, os estudos sobre poder e seu conceito devem ser capazes de abarcar o que é expresso e manifesto, o que não consegue ser expresso, o que não pode ser expresso e o que é oculto. Relacionado a essas questões, residem as estratégias e as alianças políticas, a formulação de planos e os conflitos entre grupos sociais. As relações de poder (bem como seu exercício) constituem a base dos mecanismos e das formas de controle (FARIA, 2011).

Para Faria, as relações de poder não são apenas relações entre indivíduos, mas são, sobretudo, relações entre classes, categorias ou grupos sociais, que têm as estruturas sociais, políticas, culturais, jurídicas e ideológicas como campo de realização (FARIA, 2017). Isso indica que o exercício de poder é significativo ao resultar do acesso de grupos sociais ao comando das principais estruturas da sociedade, sejam elas econômicas, políticas e jurídicas. E, nesse sentido, as formas de controle presentes nas organizações bem como as formas de acesso ao seu comando devem ser destacadas.

A linha de pensamento abordada por Faria permite entender o poder como uma relação social complexa compreendida como a capacidade que uma classe social tem e utiliza para delinear e realizar seus interesses objetivos e subjetivos.

Para atingir seus objetivos, esta classe social está atenta a sua interação com os (interesses dos) demais grupos sociais e considera a característica simbólica em que o poder é exercido. Tendo em vista que o objeto de estudo abarca relações complexas entre sujeitos, a Economia Política do Poder, de Faria, será usada como principal base teórica para esta investigação.

A seguir, são apresentadas abordagens teóricas dos estudos do poder no Turismo, em especial o poder local, o poder multidirecional e a interação entre os sujeitos envolvidos com o turismo. Ao final da seção, as conexões entre esses e a Economia Política do Poder são evidenciadas.

2.2 TURISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PODER

Esta seção aborda questões fundamentais para a compreensão e análise do objeto de estudo. A priori, são apresentadas as características e os efeitos do turismo, bem como o papel do setor público neste setor. Em seguida, estão conceituadas as abordagens teóricas que tratam dos estudos do poder no Turismo e, ao final, são feitas as conexões entre a Economia Política do Poder e os estudos do poder no Turismo, no qual é exposto um quadro síntese destacando os principais pontos de cada abordagem.

O fenômeno do turismo tem características e efeitos específicos, os quais devem ser considerados no seu desenvolvimento. Esses aspectos influenciam o papel do setor público na formulação e na implementação de políticas públicas de turismo.

Os destinos turísticos têm a característica da complexidade. Eles são entendidos como espaços dotados de centralidade e de infraestruturas turísticas organizadas, no qual o turismo é condicionante e transformador das relações (RODRIGUES, 2010; CRUZ, 2001; SCHERER, 2002). De um lado, a complexidade dos destinos diz respeito ao espaço, que muitas vezes é modificado e reconfigurado conforme as relações de produção e de consumo do turismo (CRUZ, 2001; SCHERER, 2002). De outro lado, a variedade de sujeitos envolvidos no desenvolvimento do turismo acentua essa peculiaridade (SAUTTER, LEISEN, 1999; BUHALIS, 2000; SARANIEMI, KYLANEN, 2010). Esses aspectos definem a vocação turística do destino e são importantes para a criação e aperfeiçoamento de produtos turísticos.

Nos destinos, podem ser identificados recursos turísticos, que definem os elementos naturais ou as atividades que dão origem ao deslocamento dos visitantes e que definem as potencialidades dos destinos (CUNHA, 2008). O processo de mapear e coletar dados sobre os recursos turísticos é uma das tarefas essenciais do planejamento e do desenvolvimento turístico e processa-se por meio do inventário turístico, que consiste em descrever o potencial de uma região, em registrar a oferta turística e é “um instrumento de análise de informações sobre a localidade a fim de realizar novos projetos, planejamento e gestão das atividades turísticas realizadas pelo município” (CAVALCANTE, 2016). Em sua análise sobre a importância do inventário em Boa Vista/RR, Cavalcante (2016) conclui que o

inventário auxilia na organização dos sistemas turísticos locais e são subsídios para o planejamento local e regional, já que as informações coletadas no inventário turístico possibilitam a construção de indicadores de desenvolvimento local turístico e o acompanhamento da evolução do turismo nos destinos.

Com relação aos efeitos do turismo, Krippendorf (1982) estabelece três principais ligados as suas características. O primeiro deles é o econômico, o qual o principal risco é o fato de o turismo ser sazonal e relativamente suscetível a crises e a imprevisibilidades, como por exemplo, a ocorrência de desastres naturais, que pode afetar significativamente a demanda de um destino. O segundo trata do meio ambiente, cujos efeitos são as construções não planejadas, a destruição arquitetônica da paisagem e o desequilíbrio natural (KRIPPENDORF, 1982). Por fim, a terceira imbricação do turismo aborda os aspectos socioculturais, especialmente aqueles que afetam as populações que recebem turistas, sendo eles o comportamento dos turistas que pode causar desconfiança e insatisfação nas populações nativas, os costumes locais geralmente adaptados sob a influência da comercialização e o planejamento turístico deixado sob a responsabilidade de formuladores de políticas e de planejadores externos à comunidade, cenário que considera a população local como meros donos de terras ou como reserva de trabalhadores e não como sujeitos incluídos no processo de tomada de decisão política (KRIPPENDORF, 1982).

Todas as consequências do turismo, para o autor anteriormente citado, levam a necessidade de uma nova concepção de política de turismo orientada para a preservação do meio ambiente e da cultura local, considerando as decisões tomadas mormente pela população local (KRIPPENDORF, 1982). Para que ocorra efetivamente a mudança nas políticas, é preciso que diferentes sujeitos apoiem os que, historicamente, são marginais nas políticas públicas e cujos interesses, muitas vezes, se contrapõem aos de outros sujeitos (KRIPPENDORF, 1982). Nesse sentido está a função do setor público no turismo. Gomes (2018) ressalta que, para além da necessidade do setor público no que tange à oferta de infraestrutura básica no destino, como segurança, saneamento, saúde, transporte e comunicação, existe a expectativa da interação com os empresários para formular políticas públicas que promovam a economia do destino. Ao mesmo tempo, é dever do setor público resguardar e garantir o bem-estar da sociedade, defendendo os interesses dos diversos sujeitos (GOMES, 2018).

Para Richter e Richter (1985), a atuação do setor público no turismo pode diminuir os efeitos negativos da atividade, porém há casos em que suas ações agravam o cenário. Assim, os autores argumentam que a questão elementar é o papel do setor público no turismo e suas ações em prol da atividade.

Krippendorf (2003) chama a atenção para um desenvolvimento harmonioso do turismo. A tese do autor defende que a promoção e a intensificação do turismo de maneira à somente aumentar índices de avaliação do crescimento, por meio do aumento do número de pessoas que chegam aos destinos, das capacidades de alojamento e de transporte, e das divisas não é o real objetivo do desenvolvimento. Entretanto, o autor enfatiza que o raciocínio em termos de taxas de crescimento e de índices estatísticos é amplamente contemplado nas políticas de turismo (KRIPPENDORF, 2003).

Os interessados no turismo podem ser fragmentados em três níveis. O primeiro contempla os objetivos dos envolvidos diretamente com o turismo, ou seja, as regiões turísticas e seus habitantes, com ensejos de preservar sua herança cultural e seu meio ambiente e, ao mesmo tempo, melhorar suas economias, e os turistas que desejam sair de suas regiões para descobrir novos horizontes e aumentar seus conhecimentos sobre o mundo (KRIPPENDORF, 2003). No segundo nível estão os interesses das pessoas, das empresas e das instituições que intervêm ativamente no turismo e têm objetivos profissionais; são eles a indústria de hotéis, de restaurantes, de comércio e serviços, os intermediários entre a oferta e a procura, como agências de viagens e transportadoras (KRIPPENDORF, 2003). O terceiro nível engloba os interesses dos sujeitos que aparecem ocasionalmente no sistema turístico (KRIPPENDORF, 2003).

Para Krippendorf (2003), o desenvolvimento do turismo exige o respeito à hierarquia dos objetivos, ou seja, os propósitos do primeiro nível devem ter prioridade sobre os ensejos dos demais níveis. Dredge (2006) corrobora com esta noção ao enfatizar a importância das comunidades nas políticas públicas de turismo, já que, embora o setor público declare garantir e resguardar seus interesses, não raro o que ele defende como interesses da comunidade não convergem com o que as comunidades desejam de fato.

Nesse cenário, vale destacar as comunidades tradicionais no turismo. De acordo com Bartholo, Sansolo e Bursztyn (2009), muitas das experiências comunitárias brasileiras se situam na zona costeira e em 80% dos casos

investigados pelos autores estão nas proximidades, no interior ou contêm áreas protegidas. As características geográficas dessas comunidades fazem com que o turismo seja uma possível atividade econômica para tais populações. Irving (2009) alerta que o turismo comunitário requer que a comunidade seja sujeito e não objeto do processo e, para isso, é fundamental existir a inclusão desse grupo nas decisões políticas e a valorização da cultura local.

Harmonizar o desenvolvimento do turismo envolve, principalmente, “desembaraçar o nó dos interesses, muitas vezes contraditórios, e estabelecer uma ordem de prioridades” (KRIPPENDORF, 2003, p. 147). Em função dos diversos efeitos do turismo, existem inúmeros interesses envolvidos, com destaque para os dos empresários. Por isso, é relevante compreender como o poder se manifesta nas políticas públicas de turismo.

Os estudos do poder no turismo são fundamentais para destacarem os diversos sujeitos que influenciam ou tentam influenciar a formulação das políticas públicas de turismo, bem como as maneiras pelas quais essas políticas são implementadas (BERITELLI, LAESSER, 2011; HALL, 1994; NUNKOO, SMITH, 2013). Assim, é necessário pontuar de que maneira o tema do poder está condensado nos estudos em turismo.

É importante destacar que alguns estudos sobre poder e turismo, como por exemplo, os estudos sobre gênero, não estão contemplados nesta seção porquanto o recorte feito enfatiza as relações de poder entre os turistas e os residentes locais, nos espaços onde a atividade acontece e entre os diferentes sujeitos que têm interesses diversos em influenciar as políticas de turismo. Dessa maneira, demais questões, apesar de relevantes para o turismo, não são abordadas nesta seção.

Para elaboração desta seção, foram realizadas pesquisas em livros e em artigos científicos, mormente na plataforma Periódicos Capes com as palavras-chave: Turismo, Poder, Políticas Públicas. Os artigos foram escritos, sobretudo, entre os anos de 2000 e 2018 e foram selecionados os que têm afinidade com o tema da pesquisa.

De acordo com Bianchi (2003), a relação entre comunidade, lugar e poder é relevante para a análise do desenvolvimento do turismo. Para o autor, há a proliferação de estudos que compartilham a noção de que a participação dos

residentes nos processos de tomada de decisão é a chave para o desenvolvimento do turismo sustentável² e, além disso, esse envolvimento aumenta a aceitação e a legitimação das políticas públicas de turismo como promotoras do desenvolvimento econômico (BIANCHI, 2003).

Bianchi defende que a sociologia do desenvolvimento do turismo deve se situar no coração dos debates atuais que dizem respeito à natureza do poder, aos processos de globalização e às configurações de comunidades e de novos espaços econômicos no turismo (BIANCHI, 2003). Essas questões desafiam os planejadores de turismo a pensar sobre a atividade de maneira que transcenda a ordem atual das coisas, sensíveis aos contextos históricos (BIANCHI, 2003).

Acerca do poder local e do turismo como alternativa de desenvolvimento na localidade, França e Araújo (2010) destacam a descentralização das políticas públicas, sobretudo após a Constituição de 1988. Essa descentralização possibilitou que o nível local tenha mais autonomia político-administrativa no que concerne à formulação e à implementação de políticas públicas (FRANÇA, ARAÚJO, 2010).

Dredge e Jenkins (2007) contemplam abordagens de análises do planejamento do turismo e do processo político, especialmente na formulação e na implementação de políticas públicas. Inicialmente, os autores discorrem sobre a complexidade do processo das políticas públicas que envolve várias instituições e sujeitos. Ademais, é neste processo em que problemas são mediados e ações para intervenções são identificadas. A política pública está inserida, portanto, em um processo rigoroso, informado e assentado no engajamento de diversos sujeitos e de grupos de interesse (DREDGE, JENKINS, 2007).

Segundo Dredge e Jenkins (2007), apesar de o nível local não ser a única arena das políticas públicas de turismo, o local é uma escala importante para o planejamento e para as políticas públicas de turismo, uma vez que o governo local tem um importante papel na negociação e na mediação de interesses empresariais, comunitários e governamentais, e tem a capacidade de liderar o desenvolvimento sustentável do turismo (DREDGE; JENKINS, 2007). Segundo os autores, é comum

² Um documento importante sobre o desenvolvimento sustentável é o Relatório Brundtland “Nosso Futuro Comum”, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. O Relatório é parte de uma série de iniciativas da Organização das Nações Unidas acerca do desenvolvimento sustentável. Segundo o documento, este desenvolvimento é o que “encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019).

em países em desenvolvimento os governos locais não dispõem de recursos, conhecimento e poder político suficientes. Diante disso, o poder local pode ser útil para proteger os interesses da comunidade (DREDGE; JENKINS, 2007).

Para Dredge e Jenkins (2007), o poder pode ser dividido em obrigatório e permissivo. O primeiro é o que está disposto em normas jurídicas e o segundo está atrelado à conveniência e à oportunidade percebidas pelo governo, ou seja, o governo pode optar em adotá-lo ou não (DREDGE; JENKINS, 2007).

A maneira pela qual o turismo está inserido na política, seja como uma política pública propriamente dita, seja como a estrutura administrativa e a integração as políticas públicas de turismo com as de outras áreas do saber tem consequências para forma como a atividade será conduzida pelo setor público. Assim, é fundamental observar as políticas públicas que promovem a interação entre governo, comunidade e empresários (DREDGE, JENKINS, 2007; GOMES, 2018).

Nos estudos em turismo que abordam o âmbito do poder local, vale destacar o empoderamento. O termo surgiu da palavra inglesa *empowerment* e está ligada à capacidade de potencializar a sinergia entre Estado e sociedade, no sentido de reequilibrar a estrutura de poder, tornando a ação estatal crucial e passível de prestação de contas, aumentando as possibilidades de atuação da sociedade civil na governança dos seus próprios assuntos (FRIEDMANN, 1996). Para Gonçalves, Marta-Costa e Cristóvão (2013), essa percepção está associada às governanças do espaço público, à capacidade de liberdade de participação na tomada de decisões e ao poder compartilhado existente dentro da comunidade local (GONÇALVES, MARTA-COSTA, CRISTÓVÃO, 2013).

Dredge e Jenkins (2007) defendem que no poder local é necessário considerar variáveis como incerteza, complexidade e conflito (DREDGE; JENKINS, 2007). O poder local está diretamente relacionado aos processos de tomada de decisão, conforme assevera Petersen (1999). Para que a participação social ocorra de fato, é indispensável que os múltiplos interesses dos diferentes sujeitos sejam contemplados nos processos decisórios das políticas públicas, por mais complexo que isso possa vir a ser. Nesse sentido, para Petersen (1999), é necessário promover a descentralização, compreendida como divisão de poder entre os diferentes sujeitos de promoção do desenvolvimento. Por vezes, o papel reservado às comunidades, por exemplo, em um processo de planejamento do turismo, é o de produzir informações e de legitimar as propostas formuladas por sujeitos externos,

por mais bem intencionadas que elas possam vir a ser. Tais propostas são formuladas com base em referenciais externos à realidade local, num processo que acentua as diferenças entre os lugares e provoca uma espécie de estandardização e banalização das paisagens socioculturais, acirrando ainda mais a tendência à dispersão social, grande inimiga dos processos participativos (PETERSEN, 1999).

Em linhas gerais, o poder local é o processo pelo qual os sujeitos de uma comunidade constituem estratégias políticas locais para atingir objetivos comuns e consensualmente traçados, por meio de processos participativos. Esses processos são muito usados nos estudos em turismo, em especial os que se referem ao turismo comunitário.

Com base nas características singulares do turismo, as relações de poder entre os sujeitos envolvidos com a atividade têm aspectos essenciais a serem considerados tanto na análise do poder na localidade quanto na formulação e na implementação de políticas públicas de turismo com foco local.

As relações entre os sujeitos são também importantes para a análise dos conflitos existentes na atividade turística. Nos destinos, esses conflitos se concentram na relação entre turistas e anfitriões (OLIVEIRA, 2018; FORTUNATO, SILVA, 2013; GRIMM, SAMPAIO, 2011; ADELL, 2004; GONZÁLEZ, 2002). Os anfitriões percebem o turismo como uma atividade que pode trazer benefícios econômicos para suas comunidades (OLIVEIRA, 2018; FORTUNATO, SILVA, 2013; ADELL, 2004). Contudo, juntamente com o espírito da boa acolhida entre pessoas de línguas e culturas diferentes, é possível observar a ocorrência de conflitos sociais a partir das transformações dos espaços, dos comportamentos e das práticas culturais usadas para o turismo (OLIVEIRA, 2018; FORTUNATO, SILVA, 2013; ADELL, 2004; GONZÁLEZ, 2002).

Algumas soluções são levantadas para tentar melhorar a relação entre turistas e anfitriões: campanhas de educação para conscientização dos moradores e trabalhadores da indústria turística para relevância em receber bem os visitantes; a necessidade de fortalecimento da interação entre os dois sujeitos, muitas vezes em decorrência da curta estadia do turista ou do tipo de turismo realizado no destino; a falta de interesse em promover investimentos no turismo tanto por parte dos moradores locais quanto do setor público; o conhecimento por parte das comunidades receptoras sobre o turismo, os turistas e os impactos que a atividade pode provocar no espaço e na cultura local; o fortalecimento da noção que os

turistas devem respeitar os locais visitados e suas culturas; por fim, a carência de políticas públicas destinadas a sensibilizar a população local para os benefícios do turismo, bem como políticas públicas destinadas a conscientizar o turista para as diversidades culturais e sociais existentes no turismo (OLIVEIRA, 2018; FORTUNATO, SILVA, 2013; GRIMM, SAMPAIO, 2011).

Dessa maneira, podem ser notados alguns conflitos decorrentes do turismo, principalmente nos espaços onde a atividade é realizada. Esses conflitos estão relacionados às relações de poder que existem entre hierarquias complexas de articulação que definem comportamentos e que impactam a dinâmica local, entre os sujeitos locais e também na produção do espaço para o turismo.

Com base no exposto, é possível destacar como principais características dos estudos sobre o poder local os processos participativos, a fim de atingir objetivos comuns e consensualmente definidos, a busca pelo desenvolvimento do turismo sustentável, o empoderamento e os conflitos sociais que envolvem as transformações nos espaços e na interação entre comunidade receptora e visitantes.

Há também, nos estudos em turismo, a abordagem do poder multidirecional, ou seja, o poder que não está concentrado em uma classe ou em um grupo ou em uma instituição, mas sim o poder que é exercido por diversos sujeitos e, portanto, em múltiplas direções. Cheong e Miller (2000) advogam que as relações forjadas entre turistas e locais é retratada como de caráter socioeconômico, nas quais turistas e residentes interagem no âmbito de 'convidados e anfitriões' ou no âmbito econômico como 'consumidores e produtores'. Para os autores (CHEONG, MILLER, 2000), uma forte relação de poder é notada entre os turistas, os chamados 'alvos' da atividade, e os sujeitos que trabalham na atividade turística, os chamados 'agentes' do turismo. Tal relação de poder pode ser interpretada como imperialista e colonial com um alto potencial de resultados negativos. A questão central colocada pelos autores é: o poder deve ser sempre identificado como algo exercido especialmente pelo turista? Ou seja, o exercício de poder advém de forma unilateral na relação?

Para os autores, pouca atenção é dada para a natureza política do turismo (CHEONG, MILLER, 2000). A incorporação da perspectiva local nos estudos em turismo adicionou uma nova dimensão à figura de locais dominados contra a indústria dominadora e os turistas. Com tais mudanças de perspectiva, o poder opera em ambas as direções e a suposição da opressão local contínua é rejeitada. Ainda assim, alguns estudos olham para a forma com que o poder e as relações

governam os comportamentos dos turistas nos sistemas de turismo (CHEONG, MILLER, 2000).

Assim, Cheong e Miller (2000) utilizam os conceitos de Michel Foucault sobre poder. Na medida em que Foucault entende o poder como onipresente, produzido de um momento para o outro, em toda relação de um ponto a outro, o poder está presente em todas as instituições, inclusive aquelas de menor importância econômica e política. O poder Foucaultiano, para Cheong e Miller (2000), elucida uma multiplicidade de relações de poder envolvendo alvos (normalmente os turistas, como destinatários das atividades turísticas) e agentes (normalmente os sujeitos que trabalham com o turismo, sejam eles guias de turismo, investidores, colaboradores, servidores públicos, etc.) em todo cenário social. Cada caso implica uma mistura específica de estratégias de produção e repressão e de técnicas exercidas por sujeitos sobre alvos.

No sentido da perspectiva multidirecional, Liljeblad (2015) salienta que cada participante (alvo ou agente) deve reconhecer que os dois pólos da relação não são formados por entidades homogêneas com corpos unitários e com características e interesses em comum, pelo contrário, os envolvidos são indivíduos heterogêneos e singulares capazes de exibir diferentes características e interesses pessoais (LILJEBLAD, 2015).

Há aspectos do poder nos estudos de Foucault que podem ser aplicados ao turismo. No que tange à onipresença do poder, as relações de poder no turismo são comumente mascaradas por discursos cotidianos sobre fatos e estatísticas comunicadas como índices de negócios que desenharam a atenção de sua importância social (CHEONG, MILLER, 2000). Além disso, a complexidade da indústria global do turismo interfere com uma apreciação das relações de poder. Nessa visão, o poder é invisível no turismo quando concebido depois da imagem de legisladores e políticos (CHEONG, MILLER, 2000).

Outro ponto relevante sobre os estudos de poder na perspectiva Foucaultiana é a compreensão de que as relações de poder em sistemas de turismo são dinâmicas e estão em constante mudança (CHEONG, MILLER, 2000). Assim, os números e a proporção de turistas, de residentes locais e de investidores em destinos mudam ao longo das fases do desenvolvimento da atividade: Turistas podem tornar-se investidores ao iniciar empreendimentos ou ao assumir postos governamentais como consultores ou podem tornar-se locais ao estabelecer

residência permanente nos destinos (CHEONG, MILLER, 2000). De forma análoga, locais podem tornar-se investidores ao se engajarem em negócios ou ao planejar o turismo e, ao viajarem, também se tornam turistas (CHEONG, MILLER, 2000). E investidores podem mudar suas identidades para turistas ou locais (CHEONG, MILLER, 2000). A mudança nas identidades de turistas, de locais e de investidores depende amplamente de contingências, tempo e espaço (CHEONG, MILLER, 2000). Conseqüentemente, não há apenas um lado, fixo no qual o poder flui de um indivíduo para outro. Contudo, os turistas são geralmente vistos como alvos (CHEONG, MILLER, 2000).

Vale ressaltar também o poder exercido pelos agentes no turismo. O turista pode se ver em ônibus, barcos ou resorts, espaços em que o visitante depende consideravelmente mais dos guias do que de outros agentes e os investidores dos setores público e privado podem formular estratégias que condicionam determinado comportamento dos turistas (CHEONG, MILLER, 2000). Os residentes locais que não interagem com os turistas ou que não testemunham o turismo em ação conduzem atividades diárias e rituais em diferentes contextos culturais de valores e de normas e, por isso, são considerados, por vezes, os que exercem menor poder no turismo (CHEONG, MILLER, 2000). Porém alguns sujeitos locais são considerados agentes no turismo. Eles podem se opor à atividade, constrangê-la por meio do bloqueio à entrada de turistas em regiões ou sabotando o turismo por se recusarem a ser 'objeto turístico' (CHEONG, MILLER, 2000).

No que tange à contemplação, o foco dos estudos de poder na perspectiva Foucaultiana está no que e em como o turista percebe o espaço. Urry (1990) reconhece que a habilidade de contemplação é comprada por turistas por uma relação de poder na qual agentes (investidores e locais) induzem turistas a verem determinados aspectos. Urry (1990) chama a atenção para o fato de que a contemplação turística existe junto à atuação dos *experts*. Porém, o autor estabelece que o turista é um sujeito potente nesta interação, ao se concentrar em suas próprias visões e interpretações, ao invés de em técnicas e em estratégias que os agentes usam para condicioná-lo a ver de determinada maneira. Em interações diretas com turistas, os agentes empregam estratégias que implicam educação, instrução, persuasão, conselho, interpretação, vigilância e coerção (CHEONG, MILLER, 2000).

Outro ponto significativo dos estudos Foucaultianos sobre poder e turismo refere-se à disciplina atuante nos corpos. Conforme Virgínio, Delgado e Fortes (2011) destacam, os corpos tornam-se objetos a serem manipulados e adestrados por meio do poder hierárquico e da sanção normativa. Tal disciplina pode ser considerada um mecanismo de apropriação e aprisionamento do ser humano, vista como uma forma de produção de corpos dóceis. Os corpos dóceis podem ser notados em diversas áreas, inclusive no turismo, uma vez que “o comportamento de alguns funcionários que passam por treinamento, a exemplo de recepcionistas, garçons, guias de turismo, entre outros, se assemelha muito a de um robô” (VIRGINIO, DELGADO, FORTES, 2011, p. 271).

Nunkoo e Gursoy (2015) corroboram com a perspectiva do poder multidirecional ao enfatizar que as redes são componentes essenciais para esta abordagem do poder. As redes são definidas como um tipo específico de relação ou de laço que liga determinados sujeitos, objetos ou eventos. O sistema do turismo é constituído por uma rede de relações entre sujeitos e, assim, a noção do poder multidirecional é importante para os estudos em turismo (NUNKOO; GURSOY, 2015). Ademais, para os autores, a confiança deve ser trabalhada em conjunto com o poder, por serem conceitos fundamentais para os estudos da política no desenvolvimento do turismo (NUNKOO; GURSOY, 2015).

A ideia de que o poder no turismo opera em múltiplas direções e é onipresente enriquece os entendimentos sobre o poder e sobre o turismo. Notar que as relações de poder têm uma dinâmica própria no turismo, constatar a contemplação turística como parte importante da atividade e como um mecanismo de poder que pode ser usado pelos sujeitos que trabalham no turismo, e observar a disciplina atuante nos corpos de agentes do turismo são pontos fundamentais que contribuem inclusive para a formulação das políticas públicas de turismo em instâncias hierárquicas superiores.

Assim, é possível salientar como características do poder multidirecional os diversos sujeitos envolvidos com o turismo e as múltiplas direções do exercício de poder, a onipresença do poder, a contemplação no turismo, a disciplina atuante nos corpos e o poder distribuído em toda a sociedade.

Com relação à interação entre os sujeitos envolvidos com a atividade turística, Saito e Ruhanen (2017) destacam que não há função governamental sozinha ou uma organização turística isolada, ainda que poderosa, que possa

desenvolver com sucesso um destino turístico. Ao invés disso, é reconhecido que uma variedade de sujeitos públicos e privados devem colaborar no destino no que tange ao planejamento, à tomada de decisão e à administração. A colaboração efetiva não somente ajuda a construir uma rede entre vários sujeitos, mas também permite que esses sujeitos tenham acesso aos recursos de poder necessários para alcançar seus objetivos (SAITO, RUHANEN, 2017).

As relações de poder que estruturam e influenciam os processos colaborativos são centrais para indicar os interesses e os hábitos dos sujeitos, para desenvolver estratégias efetivas e para o alcance de objetivos. O poder é reconhecido como uma peça chave na colaboração entre os *stakeholders* (SHAW, WILLIAMS, 2002; SHEEHAN, RITCHIE, 2005; SAITO, RUHANEN, 2017) e pode ser determinante nos arranjos colaborativos. No contexto de um destino turístico, as posições dos sujeitos, suas interações com outros sujeitos individuais e coletivos nos diversos subsetores de um destino impactam a dinâmica do poder que pode influenciar ou impedir o sucesso de uma determinada atividade (SAITO, RUHANEN, 2017).

Em destinos turísticos, o poder pode ser exercido para organizar o comportamento dos sujeitos bem como para mediar disputas ou prevenir potenciais conflitos (BERITELLI, LAESSER, 2011; SAITO, RUHANEN, 2017). Marzano e Scott (2009) examinam o poder das relações entre os sujeitos em um destino turístico na Austrália. Eles constatam que sujeitos poderosos buscam impor seus interesses em destinos no processo de marketing turístico ao exercer persuasão e autoridade. Beritelli e Laesser (2011) examinam as percepções de poder dos sujeitos nos destinos de Alpes Austríacos. Os autores concluem que a coerção, a persuasão ou outros recursos de poder não possuem o papel protagonista no processo de governança, mas sim o conhecimento e o processo de poder como, por exemplo, o controle e a gestão de mecanismos ou sistemas de colaboração entre organizações são aspectos que têm forte influência na interação entre sujeitos (BERITELLI, LAESSER, 2011).

Saito e Ruhanen (2017) propõem tipologias de poder no turismo: a) O poder coercitivo, em que os sujeitos sentem-se forçados a seguir os poderosos apesar de seus próprios interesses; caso contrário, pode envolver sanções ou punições. Esse tipo de poder pode dificultar ou eliminar algumas formas de processos colaborativos; b) O poder legítimo, o qual é associado com a crença de que um sujeito tem

autoridade legítima para prescrever ações dos demais sujeitos; c) O poder econômico, que deriva da habilidade de um sujeito prover recompensas materiais, normalmente financeiras, a outros sujeitos; d) O poder competente, o qual é sustentado por especialistas ou *experts* que o exercem em colaboração com outros sujeitos provendo conselhos ou estratégias para problemas. Especialmente por meio do conhecimento e da pesquisa, o poder competente pode influenciar o desenho e a direção da promoção do turismo no destino e geralmente inclui organizações de pesquisas, firmas de consultoria e instituições educacionais (SAITO, RUHANEN, 2017).

Vale destacar que, para Saito e Ruhanen (2017), alguns sujeitos lançam mão de múltiplos tipos de poder, como é o caso do governo e de grandes organizações do turismo, enquanto outros sujeitos dependem da colaboração para fazer valer seus interesses (SAITO, RUHANEN, 2017).

Nunkoo (2017) também reforça os papéis da colaboração e da confiança no turismo. Para o autor, essas duas instituições são moldadas a partir de relações de poder em uma rede social: “Confiança, poder e capital social são inerentes às relações sociais e, portanto, úteis para reduzir conflitos, facilitar a colaboração da parceria e para alcançar os objetivos da boa governança no turismo sustentável” (NUNKOO, 2017, p. 2). Ademais, no âmbito do turismo, a dinâmica do poder emerge de relações complexas entre os sujeitos envolvidos com o turismo, considerando aspectos como sua influência, recursos e interesses. Para Nunkoo (2017), a distribuição do poder entre atores no desenvolvimento do turismo é essencial para a formulação e para a implementação de políticas públicas de turismo. Entretanto, é importante frisar que os sujeitos necessitam de um certo nível de poder para se beneficiar do desenvolvimento do turismo. Esse nível de poder é alcançado com o acesso a recursos externos e internos à comunidade local (NUNKOO, 2017).

No âmbito da abordagem relacional da interação entre os sujeitos individuais e coletivos, vale ressaltar também os estudos de Gomes (2018), que foram baseados no papel fundamental do setor público no turismo como guardião do desenvolvimento social e econômico e na importância de sua interação com os empresários na conformação das políticas públicas de turismo.

Para o autor (GOMES, 2018), os hábitos coletivos dos sujeitos que interagem em função das políticas públicas de turismo podem ter três estágios possíveis: saída, lealdade e voz. Os conceitos foram inicialmente propostos por

Hirschman (1973) e dizem respeito à desistência da interação (saída), à ação política por meio da qual o sujeito manifesta suas ideias (voz) e à renúncia da preferência de um sujeito em função de seu compromisso com outros sujeitos (lealdade) (GOMES, 2018).

Nas políticas públicas de turismo, Gomes e Pessali (2018) constatam que a voz é usada com precaução, já que um sujeito tem receio de perder o apoio de outros sujeitos. Via de regra, as organizações mais escutadas, segundo os autores, são aquelas com representação nacional, que tendem a ter uma voz mais propositiva e menos severa. Portanto, a oposição explícita a determinados temas é incomum (GOMES, PESSALI, 2018). A saída, para Gomes (2018), não é uma atitude viável para as instituições empresariais, pois tal ação “traz prejuízos ainda maiores em função do vínculo da atividade turística com o setor público. Portanto, nas políticas de turismo, mesmo os empresários estando insatisfeitos, eles não tendem à saída, mas sim, à lealdade” (GOMES, 2018, p. 69). Dessa maneira, ao passo que a lealdade é o comportamento predominante, é possível concluir que existe a interdependência entre os dois grupos de sujeitos: os empresários e o setor público, no que diz respeito às políticas públicas de turismo no Brasil.

Diante disso, Gomes (2018) ressalta a atuação dos Conselhos de Turismo, espaços que fortalecem a interação entre empresários e setor público e nos quais é possível verificar a presença da voz, da saída e da lealdade, aspectos correlacionados às interações entre os sujeitos envolvidos com o turismo e, portanto, com suas relações de poder, foco do presente trabalho.

A abordagem relacional da interação entre os sujeitos proporciona a constatação da importância dos estudos dos hábitos coletivos dos diferentes sujeitos no turismo. Esses hábitos estão intimamente ligados às relações de poder estabelecidas entre os sujeitos. Aspectos como a voz, a saída e a lealdade estão atreladas à capacidade de uma classe para delinear e realizar seus interesses objetivos e subjetivos, ao passo que os sujeitos que manifestam suas ideias, que rompem a interação ou que renunciam suas preferências em prol dos compromissos de outros sujeitos o fazem porquanto a relação existente entre os sujeitos assim os permite.

Neste sentido, para Araujo e Bramwell (1999), a avaliação dos sujeitos e da colaboração entre eles no planejamento do turismo pode ter algumas abordagens. A primeira delas é o exame da representatividade da colaboração entre os sujeitos, ou

seja, a análise da maneira pela qual os sujeitos envolvidos no planejamento e na colaboração de projetos em turismo afetam os demais sujeitos (ARAUJO, BRAMWELL, 1999). A segunda abordagem envolve o repasse de informações, a fim de melhorar o entendimento acerca dos interesses de outros sujeitos. Nessa perspectiva, os sujeitos podem formar coalizões para fortalecer seu poder (ARAUJO, BRAMWELL, 1999). A terceira abordagem refere-se à identificação dos sujeitos considerados figuras importantes, mas que necessitam que suas capacidades sejam potencializadas para permitir realizar negociações e tomadas de decisão colaborativas (ARAUJO, BRAMWELL, 1999). A quarta abordagem diz respeito ao questionamento dos envolvidos com o turismo a fim de identificar outros sujeitos que podem ter interesses na atividade. Tal procedimento é baseado no método bola de neve (ARAUJO, BRAMWELL, 1999). A quinta abordagem remete ao acesso aos sujeitos relevantes a partir de um diagrama ou mapa de acordo com a sua relação com a questão (ARAUJO, BRAMWELL, 1999).

Beritelli (2011) também analisa a cooperação entre sujeitos no âmbito do turismo e, especificamente, em um destino turístico. Para o autor, o comportamento cooperativo é válido quando há estratégias que maximizam as vantagens da cooperação (BERITELLI, 2011). Para Beritelli, a cooperação acontece a partir de diferentes recursos de poder e as contribuições da cooperação são encontradas não somente no nível nacional, mas também no nível organizacional e no nível comunitário (BERITELLI, 2011).

Algumas características da interação entre sujeitos envolvidos com o turismo podem ser citadas. Essa abordagem enfatiza o contato, o diálogo e a relação entre os sujeitos envolvidos com o turismo como pontos essenciais para desenvolver um destino, a função do poder público no turismo, os hábitos coletivos dos sujeitos e o foco na atuação dos grupos sociais em espaços de tomada de decisão.

A partir dos conceitos apresentados, três linhas principais que abordam poder nos estudos em Turismo são identificadas: o poder local, o poder multidirecional e a interação entre os sujeitos envolvidos com o turismo. A Economia Política do Poder, no entanto, não foi encontrada nos artigos analisados e, portanto, é fundamental estabelecer as conexões entre ela e os estudos do poder no turismo.

2.3 CONEXÕES ENTRE ECONOMIA POLÍTICA DO PODER E OS ESTUDOS DO PODER NO TURISMO

Ao correlacionar os conceitos de poder no Turismo com a Economia Política do Poder, evidenciado por Faria e abordado na primeira seção deste estudo, nota-se, de um lado, a confluência de alguns conceitos e, de outro lado, a omissão de características imprescindíveis para entender o poder nas relações sociais e, especificamente, no fenômeno do turismo.

É fato que cada abordagem teórica enriquece o campo dos estudos do poder no Turismo. Por isso, é relevante evidenciar as principais características e contribuições de cada uma, conforme o Quadro 2 exposto adiante.

QUADRO 2 – Síntese das conexões entre a Economia Política do Poder e os estudos do Poder no Turismo

PODER NO TURISMO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	ECONOMIA POLÍTICA DO PODER
Poder local	<ul style="list-style-type: none"> • Foco em processos participativos para atingir objetivos comuns e consensualmente traçados; • Base para o desenvolvimento do turismo sustentável; • Empoderamento ligado à capacidade de potencializar a congruência entre Estado e sociedade; • Conflitos sociais, em decorrência da transformação dos espaços, dos comportamentos e das práticas culturais na relação turistas e anfitriões. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferença entre participação e mobilização; • Foco na mobilização para definição dos interesses dos sujeitos; • Poder não é algo que se possui, portanto, o empoderamento não é um termo usado; • Por meio da mobilização nas relações sociais, os grupos podem ter acesso a espaços decisórios para mantê-los ou transformá-los; • Não somente o conflito, mas a resistência é destacada.
Poder multidirecional	<ul style="list-style-type: none"> • Diversos sujeitos e múltiplas direções do exercício de poder; • Poder não está em uma classe, grupo ou instituição, mas diluído na sociedade como um todo; • Onipresença do poder no turismo; • Contemplação no turismo; • Disciplina atuante nos corpos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder é uma práxis, cuja natureza está na interação complexa e contraditória entre os sujeitos; • Onipresença do poder: não há como dissociar o poder de seu exercício, que provém da própria natureza ou condição humana (Faria, 2017); • Discussão sobre o poder do Estado e a disputa pelo comando das principais estruturas da sociedade; • A disciplina nas unidades produtivas tem a função de punir e reprimir por meio de ‘micropenalidades’ que acontecem em todas as dimensões nas organizações; • Pouco aborda a contemplação.
Interação entre sujeitos envolvidos com a atividade turística	<ul style="list-style-type: none"> • O contato, o diálogo e a relação entre os diferentes sujeitos envolvidos com o turismo são essenciais para desenvolver um destino; • Ressaltada a função do poder público no turismo e das políticas públicas de turismo; • Ênfase para os hábitos coletivos dos sujeitos (colaboração, confiança, persuasão, cooperação, 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior diálogo entre essa perspectiva com a Economia Política do Poder (poder é uma práxis fundamentada na interação entre sujeitos); • Diferenças entre conceitos de influência e de poder. • Ênfase na luta de classe, categoria ou grupo por espaços decisórios; • Ressalta a resistência ao exercício de poder;

	saída, voz e lealdade); <ul style="list-style-type: none">• Foco na atuação dos grupos sociais em espaços de tomada de decisão.	<ul style="list-style-type: none">• Poder é instituinte dos interesses dos sujeitos, não instituído por hábitos;• Estágio de análise anterior ao da interação entre sujeitos envolvidos com o turismo.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: A autora (2020)

No que se refere ao poder local, argumenta-se que ele é a base para o desenvolvimento do turismo sustentável e a participação dos residentes nos processos de tomada de decisão das políticas públicas de turismo é um dos principais destaques dessa perspectiva. Além desse, o empoderamento também é ressaltado como capacidade de potencializar a congruência entre Estado e sociedade e fundamental para o alcance de objetivos comuns e consensualmente traçados por todos os envolvidos com o turismo. O poder local também pontua a existência de conflitos sociais, sobretudo em virtude da transformação dos espaços, dos comportamentos e das práticas culturais na relação entre turistas e anfitriões.

A Economia Política do Poder ressalta não somente a participação, mas a capacidade de mobilização organizada, a partir da qual os sujeitos podem ter acesso aos espaços decisórios para mantê-los ou transformá-los. Apesar da proximidade dos conceitos participação e mobilização, é importante salientar que eles não são sinônimos.

Para Faria (2009), “a participação ocorre quando o indivíduo se agrega individualmente e colabora com os outros na execução de uma tarefa com pleno consentimento e parcial controle, porém sem benefício comum” (FARIA, 2009, p. 17). Assim, não obstante a participação envolva ações em colaboração com um coletivo, o termo designa uma ação individual, ou seja, que não necessariamente proporciona benefícios para o coletivo. A mobilização, por sua vez, é a convocação livre de vontades. Para Toro e Werneck (2018), o termo designa um grupo de pessoas que age com um objetivo comum, buscando, diariamente, resultados decididos e desejados pelo coletivo. A mobilização, portanto, pressupõe um objetivo coletivo predefinido e requer dedicação contínua e percepção nos resultados comuns.

Dessa forma, ao correlacionar a perspectiva da Economia Política do Poder com o Turismo, é essencial enfatizar a importância da mobilização dos sujeitos para a definição de seus interesses. Ademais, por meio da mobilização organizada de sujeitos, os grupos podem conseguir mais facilmente o acesso aos espaços decisórios para mantê-los ou transformá-los, possibilitando a aproximação entre Estado e sociedade e o compartilhamento das decisões sobre as políticas públicas.

No que se refere ao empoderamento, a expressão não é frequentemente usada na Economia Política do Poder, pois o termo ‘empoderar’ permite inferir que o poder é algo que se possui ou algo que é possível ser passado de uma pessoa para

outra, como uma doação ou como uma dívida. Na realidade, para a Economia Política do Poder, o poder é uma capacidade possível de ser exercida pelos sujeitos. Portanto, não é algo ou uma coisa que possa ser possuída ao ponto de ser doada ou distribuída.

Os conflitos sociais, também pontuados no poder local, advêm das relações entre turistas e anfitriões, a qual, por vezes, provoca transformação dos espaços, dos comportamentos e das práticas culturais. Na Economia Política do Poder, os conflitos sociais podem ser uma das consequências da resistência ao exercício do poder, a qual está vinculada à oposição à capacidade de os sujeitos definirem e realizarem seus interesses. No Turismo, a resistência pode ser observada na relação entre os grupos turistas e anfitriões que percebem a atividade turística de formas diferentes. Contudo, não são somente esses grupos que podem se opor ao exercício de poder. A Economia Política do Poder evidencia que as organizações privadas e o próprio Estado podem resistir e/ou ceder aos interesses de determinados grupos. Assim, para além dos objetivos para os quais esses grupos foram constituídos e de suas estruturas, para Faria (2017), as diferenças entre os envolvidos com uma atividade, o turismo incluída, permeiam a viabilização da acumulação de capital, a sustentação do governo burocrático, o desenvolvimento das ações políticas na sociedade ou a organização da produção coletiva de trabalho (FARIA, 2017).

Ademais, para a Economia Política do Poder, a capacidade de um grupo definir e realizar seus interesses não depende somente da coesão interna desse grupo social, mas depende, igualmente, de sua relação com outros grupos. Assim, o sentido da resistência é o de uma organização política, na qual ao mesmo tempo em que um grupo exerce poder, ele propicia movimentos coletivos de oposição por parte de outros grupos.

A partir disso, a resistência é inerente ao exercício do poder, inclusive no turismo. Ou seja, quando um grupo define e realiza uma ação para o turismo no âmbito local, outros grupos podem se organizar e resistir a essa ação. A grande contribuição da Economia Política do Poder, nesse âmbito, não é somente mencionar ou constatar a existência de conflitos sociais, mas sim analisar os motivos subjacentes a essas oposições. A resistência é, portanto, uma oposição ao exercício de poder de outros grupos sociais ou, conforme Faria (2017), um 'contrapoder' que pode gerar conflitos ou dar azo a outras atitudes, como o boicote de reuniões e a

desunião do grupo, caso a resistência seja encontrada dentro do mesmo grupo social ou entre grupos que frequentam os mesmos espaços para tomada de decisão, como é o caso dos conselhos de turismo.

O poder multidirecional é também relevante para os estudos em Turismo. Em seu conceito, as principais características são os diversos sujeitos e as múltiplas orientações do exercício de poder. Para essa perspectiva, o poder não está em uma classe, em um grupo ou em uma instituição, mas sim distribuído na sociedade como um todo e, por conseguinte, o poder no turismo é onipresente. Existe, ainda, a perspectiva da contemplação no turismo e a disciplina atuante nos corpos envolvidos com o turismo.

Para a Economia Política do Poder, o próprio conceito de poder traz em seu bojo a compreensão de que o termo é uma práxis. Para Chauí, práxis constitui “um modo de agir no qual o agente, sua ação e o produto de sua ação são termos intrinsecamente ligados e dependentes uns dos outros, não sendo possível separá-los” (CHAUÍ, 2008, p. 23). Assim, a práxis é a atividade intencionada que concebe o sujeito como um ser criativo, social e produtivo. O poder, como práxis, tem sua natureza alicerçada na interação complexa e contraditória entre os sujeitos. Essa característica fundamental indica a onipresença do poder nas relações humanas de forma geral e, portanto, também no turismo, pois o modo de agir, a ação e o produto da ação dos sujeitos são o próprio exercício de poder, que provém da natureza e da condição humana.

Ao distribuir o poder na sociedade como um todo, a concepção do poder multidirecional no turismo não se atém à importância das práticas de classe social, categoria ou grupo, dispersando o exercício de poder em pequenas situações e diminuindo a importância das relações sociais e da mobilização de uma classe, categoria ou grupo na defesa de seus interesses no turismo. Além disso, essa interpretação enfatiza a relação entre turistas e residentes, mas pouco discute o poder do Estado e a disputa pelo comando das principais estruturas da sociedade, questões fundamentais para o estudo das políticas públicas de turismo.

A Economia Política do Poder também pontua a disciplina nas unidades produtivas, cuja função é punir ou reprimir por meio de ‘micropenalidades’ (FARIA, 2017). Essas punições acontecem em todas as dimensões nas organizações e estão vinculadas ao poder e ao controle para assegurar a realização dos interesses das organizações. Todavia, ao constituírem instâncias decisórias e de mediação,

como é o caso dos conselhos de turismo, tais organizações discutem e incorporam interesses que, a priori, eram contrários aos seus.

Por fim, vale destacar que a perspectiva do poder multidirecional caracteriza a contemplação, na qual sujeitos que trabalham com o turismo manipulam e induzem turistas a verem determinados aspectos durante a experiência turística, o que constitui uma forma de exercício de poder. Já a Economia Política do Poder não trata de forma específica essa característica, mas se aproxima do conceito ao abordar o controle nas relações de poder. Nessa esteira, o controle em uma relação dentro do turismo pode acarretar não somente a disciplina que atua no comportamento dos sujeitos (considerando a conduta dos trabalhadores no turismo ou a manipulação no comportamento do turista), mas também o controle sobre a forma pela qual o turista percebe o espaço que visita.

A perspectiva da interação entre sujeitos envolvidos com a atividade turística salienta que o contato, o diálogo e a relação entre os diferentes sujeitos envolvidos com o turismo são significativos para desenvolver um destino. A atuação do poder público e das políticas públicas são ressaltadas e a característica fundamental dessa interpretação é o estudo dos hábitos coletivos dos sujeitos no turismo, ligados às relações de poder estabelecidas entre os sujeitos que interagem nos espaços de tomada de decisão.

Essa abordagem é a que estabelece um diálogo mais profundo entre o poder nos estudos em Turismo e a Economia Política do Poder. Ao abordar a interação entre os sujeitos no turismo, a perspectiva da interação entre sujeitos envolvidos com o turismo enfatiza que o comportamento de um grupo de sujeitos influencia os demais, em um ambiente de instituições.

Vale ressaltar que há uma complementação mútua entre as duas perspectivas teóricas. A Economia Política do Poder reforça as diferenças conceituais entre influência e poder: A influência é a ação que um sujeito, grupo, organização ou instituição exerce sobre a outra para persuadir e introduzir valores ou percepções. O poder é então entendido por essa perspectiva como a capacidade fundamentada na interação de uma classe, categoria ou grupo para definir e realizar seus interesses.

A Economia Política do Poder evidencia não somente as relações entre indivíduos em si mesmos, mas a luta travada por uma classe, categoria ou grupo para ascender aos espaços decisórios e para realizar seus interesses, ainda que

contra a resistência de outros sujeitos. Além disso, essa interpretação destaca as relações de poder como instituintes dos interesses dos sujeitos e não instituídas por hábitos da sociedade. Assim, a Economia Política do Poder aborda a busca da compreensão das causas não manifestas, ocultas ou encobertas dos interesses dos sujeitos.

Importa destacar que cada perspectiva exposta abarca interpretações que enfatizam determinados aspectos das relações entre os sujeitos envolvidos com o turismo. Para este estudo, a Economia Política do Poder será usada como base teórica, pois se acredita que esta teoria é a que melhor se coaduna com a investigação que foi desenvolvida e ela pode proporcionar uma interpretação sobre o poder ainda pouco explorada nos estudos em turismo. A contribuição da Economia Política do Poder para os estudos em turismo é constatar a importância de conceitos, entendê-los e ressaltar categorias e elementos que permitem a definição de aspectos fundamentais para que a área avance nos estudos sobre poder.

Após a apresentação das conexões entre a Economia Política do Poder e os estudos em Turismo, a próxima seção será dedicada a explorar as categorias e os elementos constituintes do exercício de poder, os quais serão base para a análise dos dados.

2.4 PRINCIPAIS CATEGORIAS DO EXERCÍCIO DE PODER E SEUS ELEMENTOS CONSTITUINTES, SEGUNDO A ECONOMIA POLÍTICA DO PODER

A partir dos apontamentos e da discussão sobre poder no turismo e suas conexões com a Economia Política do Poder, nesta seção serão abordados conceitos fundamentais para o desenvolvimento do estudo, buscando aprofundar o entendimento na teoria e destacar categorias do exercício de poder e elementos constituintes, alicerçados na Economia Política do Poder, os quais foram usados para análise de conteúdo dos documentos e das entrevistas.

Inicialmente, a concepção de poder trazido pela Economia Política do Poder dá ênfase a interações entre os sujeitos. Interação é um conceito que designa a transformação dos sujeitos, mediante sua inter-relação. Para Gomes (2018), interação é o contato entre os sujeitos, no qual o comportamento e as ações de um sujeito interferem no comportamento de outros. Essa dimensão exprime a transição entre a análise de um indivíduo singular, que toma suas decisões de forma isolada e sem considerar o coletivo, para a de um sujeito histórica e socialmente constituído que se inter-relaciona com outros sujeitos, sejam eles membros do mesmo grupo ou de grupos distintos, mas que estão em contato e se transformam mutuamente.

Vigotsky (1991) enfatiza o processo de interação ao compreender o ser humano em constante construção e transformação e que, ao interagir com outros seres humanos, confere novos significados para a vida em sociedade e para os acordos em grupo. Para o autor (VIGOTSKY, 1991), essa interação interfere no comportamento do grupo, em sua coesão ou em sua dispersão, em sua organização política ou em seus conflitos internos ou entre grupos.

A interação, para a Economia Política do Poder, é complexa e contraditória e deve considerar dois planos: sujeitos que interagem em um mesmo grupo social e grupos sociais distintos em interação.

Para Faria (2017), o sujeito expressa seus interesses para que eles possam ser abraçados pelo coletivo. O coletivo, por sua vez, pode ter, igualmente, outros interesses que serão expostos para compor, modificar ou aprimorar aquele interesse exposto. Esse processo provoca transformações no grupo e nas relações entre os sujeitos que o compõe.

A capacidade que tem um grupo de definir seus próprios interesses está relacionada à interação entre os membros do mesmo grupo, expressos por meio de

alianças estratégicas, negociações, cooperação, acordos e parcerias. Para Faria (2017), a coesão interna de um grupo está vinculada a capacidade de definir e de realizar seus interesses e reflete a preservação de sua identidade, o que reafirma o sentimento de pertença de seus membros.

No que se refere à interação entre grupos sociais distintos, as alianças estratégicas e a cooperação com outros grupos são elementos significativos. Muitas vezes, para que os interesses de um grupo sejam atendidos é necessário também que este grupo tenha acesso às principais estruturas da sociedade.

Destarte, para este estudo, a categoria “interação”, apresentada no Quadro 3, tem como foco constatar características coletivas do exercício de poder dos sujeitos que se relacionam em função das modificações na Lei Geral do Turismo. Portanto, nessa categoria, são elementos constituintes a relação entre indivíduos que constituem o mesmo grupo social e a relação entre grupos sociais distintos.

QUADRO 3 - Categoria interação e seus elementos constituintes

CATEGORIA DO EXERCÍCIO DE PODER	ELEMENTOS CONSTITUINTES
INTERAÇÃO	Relação entre indivíduos que constituem o mesmo grupo social
	Relação entre grupos sociais distintos

Fonte: A autora (2020)

Após entender a necessidade de analisar as interações dos sujeitos, parte-se agora para outra categoria fundamental para o estudo do poder: as motivações objetivas e subjetivas dos sujeitos. O conceito de poder, na Economia Política do Poder, remete às motivações para a união dos sujeitos e para a permanência no grupo, bem como para a percepção da influência do grupo. As motivações estão relacionadas com a interação entre os sujeitos, pois, de acordo com Enriquez (1996), para constituir um grupo, é necessário que os sujeitos compartilhem características ou motivações comuns.

Assim, as motivações influenciam a coesão do grupo a partir de um projeto comum. Zimmerman e Osorio (1997) destacam a importância do compromisso com os objetivos, ou, em outras palavras, a importância da motivação dos componentes do grupo. Para os autores (ZIMERMAN, OSORIO, 1997), a motivação frágil dos sujeitos

no grupo dá azo a uma participação pobre ou ao desligamento do sujeito de seu grupo, situação que gera desconforto tanto no sujeito quanto em seu grupo.

Para a Economia Política do Poder, as motivações são fontes subjetivas do poder objetivo, que devem compreender o nível individual em que o coletivo se constitui e, portanto, dizem respeito à densidade histórica do grupo. Por essa razão, as motivações objetivas e subjetivas, como categoria do exercício de poder, têm como finalidade compreender as condições objetivas e subjetivas da ação e da mobilização da organização em prol de uma questão específica. Para isso, a priori, é fundamental entender o contexto e as motivações para a manutenção da existência da organização, a influência ou apoio de instituições na capacidade do grupo definir e realizar interesses, as motivações das pessoas ao se vincularem (lealdade) e permanecerem ligadas ao grupo, as motivações da organização para permanecer no CNT e, em seguida, é fundamental constatar a percepção da influência da organização considerando a construção das políticas públicas de turismo. Essa categoria e seus elementos constituintes estão expostos no Quadro 4, seguir:

QUADRO 4 – Categoria motivações objetivas e subjetivas dos sujeitos e seus elementos constituintes

CATEGORIA DO EXERCÍCIO DE PODER	ELEMENTOS CONSTITUINTES
MOTIVAÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS DOS SUJEITOS	Contexto e motivações para a manutenção da existência da organização
	Influência ou apoio de instituições (associações, partidos políticos, etc.) na capacidade do grupo definir e realizar interesses
	Motivações das pessoas ao se vincularem à organização
	Motivações para que as pessoas permaneçam ligadas à organização
	Motivações para que a organização permaneça ligada ao CNT
	Percepção da influência do grupo sobre as políticas públicas de turismo

Fonte: A autora (2020)

Após as categorias interação e motivações objetivas e subjetivas, é essencial entender a capacidade de os sujeitos realizarem seus interesses. Esta é, segundo a Economia Política do Poder, uma condição do exercício do poder que depende de bases, fundamentos ou recursos de poder.

Segundo Faria (2017), estudar a capacidade de os sujeitos realizarem seus interesses está relacionado ao grau de efetividade do exercício do poder ou a magnitude de seu volume, tanto mais efetivo quanto mais otimizada essa composição. As bases sustentam as relações de poder e são o exercício do poder propriamente dito, são, por conseguinte, bases dinâmicas que se movimentam de acordo com a realidade.

Assim, a categoria “capacidade de realizar seus interesses”, apresentada no Quadro 5, busca constatar as bases ou os recursos do exercício de poder e se desdobra em quatro elementos constituintes interligados em uma relação complexa e contraditória: articulações políticas, que dizem respeito ao desenvolvimento de habilidades e de competências ligadas ao ambiente político; autoridade legítima, a qual se refere à característica de superioridade ou de soberania da organização com relação a outras organizações; coerção, que diz respeito à capacidade de constrangimento, de imposição ou de opressão que a organização exerce; e simbólico e imaginário, que trata da capacidade de representação, muitas vezes aparente, da organização. Esses elementos constituintes podem se desdobrar em mais critérios, de acordo com a Economia Política do Poder, todavia, para este estudo, optou-se por identificar os quatro elementos constituintes conforme o Quadro 5 a seguir.

QUADRO 5 – Categoria capacidade de realizar interesses e seus elementos constituintes

CATEGORIA DO EXERCÍCIO DE PODER	ELEMENTOS CONSTITUINTES
CAPACIDADE DE REALIZAR INTERESSES	Articulações políticas
	Autoridade legítima
	Coerção
	Simbólico e imaginário

Fonte: A autora (2020)

Por fim, a última categoria do exercício de poder a ser analisada diz respeito à resistência, a qual, para a Economia Política do Poder, é inerente ao exercício do poder. Assim, constatar os elementos de oposição, que podem gerar conflitos e dificultar processos é também fundamental para o estudo.

A categoria “resistência”, exposta no Quadro 6, tem como objetivo compreender a existência de objeções, lutas, bloqueios ou antagonismos com

relação às modificações na Lei Geral do Turismo. Esta categoria, portanto, tem como elementos constituintes os conflitos de valores ou concepções sobre as mudanças na Lei Geral e as ações que dificultam os processos, como boicote de reuniões e apatia.

QUADRO 6 – Categoria resistência e seus elementos constituintes

CATEGORIA DO EXERCÍCIO DE PODER	ELEMENTOS CONSTITUINTES
RESISTÊNCIA	Conflitos de valores e de concepções sobre as alterações na Lei Geral do Turismo
	Ações que dificultam processos (boicote de reuniões, apatia, etc.)

Fonte: A autora (2020)

Essas categorias do exercício de poder e seus elementos constituintes foram usados como base para a análise de conteúdo dos documentos. O Quadro 7 representa a sistematização de todas as categorias e os elementos do exercício de poder. O esquema de análise para este estudo baseado no referencial teórico busca auxiliar na compreensão de como se dá o exercício de poder nas relações concretas entre os sujeitos envolvidos com as modificações da Lei Geral do Turismo. A seção a seguir, enfatiza os procedimentos para a análise dos documentos.

QUADRO 7 – Categorias do exercício de poder e seus elementos constituintes

CATEGORIAS DO EXERCÍCIO DE PODER	ELEMENTOS CONSTITUINTES
INTERAÇÃO	Relação entre indivíduos que constituem o mesmo grupo social
	Relação entre grupos sociais distintos
MOTIVAÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS DOS SUJEITOS	Contexto e motivações para a manutenção da existência da organização
	Influência ou apoio de instituições (associações, partidos políticos, etc.) na capacidade do grupo definir e realizar interesses
	Motivações das pessoas ao se vincularem à organização
	Motivações para que as pessoas permaneçam ligadas à organização
	Motivações para que a organização permaneça ligada ao CNT
	Percepção da influência do grupo sobre as políticas públicas de turismo
CAPACIDADE DE REALIZAR INTERESSES	Articulações políticas
	Autoridade legítima
	Coerção
	Simbólico e imaginário
RESISTÊNCIA	Conflitos de valores e de concepções sobre as alterações da Lei Geral do Turismo
	Ações que dificultam processos (boicote de reuniões, apatia, etc.)

Fonte: A autora (2020)

3 METODOLOGIA

Ao longo do desenvolvimento do referencial teórico buscou-se evidenciar o fenômeno a ser analisado do ponto de vista de seus fundamentos conceituais. Nesta seção, é abordada a metodologia para a realização do estudo, a qual, vale frisar, deve ter congruência com as categorias analíticas e com a epistemologia.

A epistemologia é de grande relevância para a produção científica e chama a atenção do pesquisador para a necessidade de, ao estudar a realidade, ter cuidado não apenas com questões teóricas e metodológicas, mas inclusive com os aspectos relacionados à gênese e à estrutura dos conhecimentos científicos. De acordo com Faria (2012), os paradigmas iniciais que movem a epistemologia são: o empirismo ou a experimentação, pois a origem do conhecimento reside na experiência, em outras palavras, o conhecimento deriva da redução do ser ou do objeto ao pensamento; e o racionalismo, já que o real é apreendido por meio da razão ou por meio da inteligência e não pela intuição e pela sensibilidade. A origem do conhecimento é, portanto, determinada por experiências e por princípios racionais. Entre esses dois aspectos estão as diferentes dimensões epistemológicas, cujas características e maneiras de operação devem ser consideradas ao delimitar a linha de investigação (FARIA, 2012).

Faria, principal autor usado na fundamentação teórica desse estudo, propõe uma epistemologia crítica do concreto, ou seja, “o estudo científico e filosófico do conhecimento que tem por objeto o saber científico, técnico, cultural e filosófico de um conjunto autônomo e crítico de práticas (ações) e saberes conscientes baseados em instâncias integradas de mediação (objeto/sujeito)” (FARIA, 2015, p. 19). Para Faria, o real tem a primazia e é na dialética objeto/sujeito que o real se conforma no real pensado. A partir da relação objeto/sujeito, Faria propõe três momentos marcados pela dinâmica dialética nesta relação na qual o pesquisador evolui de um momento a outro quando supera as limitações do momento anterior. São eles os momentos pré-sincrético, sincrético e sintético (FARIA, 2015).

O momento pré-sincrético refere-se a uma aproximação precária do sujeito pesquisador com o objeto de sua pesquisa no campo empírico definido. Este é um momento relevante, pois a partir dele são fornecidos os primeiros elementos de uma investigação, cabendo ao investigador ordenar as primeiras informações e classificá-las, a fim de retornar ao real com categorias de análise definidas (FARIA, 2015).

Além disso, neste momento inicial, Faria (2015) expõe que o objeto não se revela inteiramente ao sujeito senão enquanto fenômeno e tampouco o sujeito apreende o objeto senão em sua forma aparente. Dessa maneira, as primeiras impressões, fruto da aproximação precária com as relações de poder que envolvem as mudanças na Lei Geral do Turismo (Lei Nº 11.771/2008) foram os seguintes temas:

- A criação de Áreas Especiais de Interesse Turístico (AEITs);
- Regulamentação do Airbnb;
- Abatimento de duas horas na diária de 24 horas, garantida pela Lei nº 11.771/2008, para limpeza das unidades habitacionais;
- Diminuição do número de unidades habitacionais adaptadas para pessoas com deficiência nos meios de hospedagem;
- A execução de obras musicais ou literomusicais, no interior das unidades habitacionais dos meios de hospedagem sem efeitos para arrecadação e para distribuição de direitos autorais;
- A abertura do setor aéreo brasileiro ao capital estrangeiro;
- Regulamentação dos cassinos no Brasil;
- Revisão da responsabilidade solidária das agências de turismo com as transportadoras aéreas.

Além disso, nesta primeira aproximação com o objeto de estudo, pode-se observar alguns sujeitos envolvidos com o projeto em tramitação: o setor hoteleiro, as companhias aéreas, o Airbnb, as agências de viagens e a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo - Frentur.

O segundo momento proposto por Faria (2015) é o sincrético. Esse corresponde a uma aproximação construída em que se encontra o conhecimento valorizado pela relação entre sujeito/pesquisador/objeto, ou seja, é um momento deliberadamente elaborado no qual o pesquisador busca apropriar-se de conceitos, análises e estudos já produzidos para auxiliá-lo no aprofundamento da investigação (FARIA, 2015). Neste momento, ocorre a valorização do conhecimento, ao passo que o investigador tendo refletido sobre o primeiro momento com seu objeto de estudo, recorre a teorias disponíveis na literatura (FARIA, 2015). Assim, esse momento se traduz no aprofundamento do conhecimento imediato e na síntese primária conferidos pela aproximação precária. Nessa pesquisa, o referencial teórico desenvolvido nesta pesquisa foi baseado em livros e em artigos científicos e buscou

caracterizar de que maneira a teoria do poder é tratada nas investigações sobre as políticas públicas e também sobre o turismo; a principal teoria usada para dar sustentação teórica ao estudo é a Economia Política do Poder.

O momento sincrético precede o retorno ao objeto de pesquisa, porém não de maneira confusa e convencional, pois nesse momento já há uma problematização preliminarmente definida, porém ainda em construção (FARIA, 2015). Dessa maneira, é fundamental atentar para as especificidades da realidade a ser pesquisada e, por esse motivo, é relevante delimitar a investigação por meio de suas perguntas (FARIA, 2015). A pergunta norteadora da pesquisa representa o que o autor busca explicar e elucidar (TRIVIÑOS, 1987). Para Triviños, o problema de pesquisa tem como foco dois aspectos: O tópico de pesquisa deve estar no campo cultural do pesquisador, ou seja, em sua área de formação e o assunto deve surgir da prática que o pesquisador desenvolve enquanto profissional (TRIVIÑOS, 1987). Assim, os temas de pesquisa estão situados na área de formação acadêmica e de estudo desde a graduação da pesquisadora e buscam responder as questões expostas na introdução, as quais dizem respeito às relações de poder que impactam as modificações referentes à Lei Geral do Turismo.

As respostas às questões permitirão estabelecer bases que orientam a análise das relações de poder que permeiam a Lei Geral do Turismo, mapear os sujeitos que estão envolvidos com as modificações da Lei Geral, identificar quais são as modificações e os interesses dos diferentes sujeitos envolvidos com as alterações e compreender de que maneira as relações de poder impactam a Lei Geral do Turismo e, por conseguinte, as políticas públicas de turismo.

Por fim, o momento sintético salientado por Faria diz respeito à apropriação do objeto pela consciência por meio da produção do conhecimento científico. Em outras palavras, é este o momento em que o conhecimento produzido a partir do objeto usa métodos científicos e procedimentos de apreensão e de interpretação do real (FARIA, 2015). Para o autor, as técnicas são fundamentais como guias para o investigador em sua relação com o objeto, porém não podem limitar os movimentos do pesquisador (FARIA, 2015). Neste último momento, ocorre o que Faria (2015) denomina de apropriação sintética objetivamente definida, porém jamais finalizada, do objeto pelo sujeito. Ou seja, é quando a síntese dialética do processo alcança o conhecimento que permite ao pesquisador elaborar conceitos e organizar a ideia da totalidade cognoscível do objeto (FARIA, 2015).

A dimensão epistemológica confere coerência à teoria e isso ocorre quando a epistemologia possui uma metodologia que lhe é harmoniosa (FARIA, 2015), na medida em que o estudo carece de uma sustentação metodológica e de métodos de investigação consistentes para que os dados sejam bem tratados e para que o pesquisador seja capaz de compreender a realidade estudada. Com efeito, a metodologia de pesquisa demarca a forma com que os dados serão coletados e indica a maneira com que o pesquisador compreende as informações relacionadas ao seu objeto de estudo no mundo empírico. Portanto, a utilização de técnicas de coleta de dados que sejam compatíveis com o objetivo da pesquisa e com os fundamentos epistemológicos que orientam a investigação são essenciais. Nas palavras de Bruyne, Herman e Schoutheete:

a especificação do objeto da pesquisa e sua operacionalização são indissociáveis do campo de análise empírica e de seus modos de investigação. Estes constituem os meios de abordagem do 'real', fixam o quadro instrumental da apreensão dos dados e devem, por conseguinte, concordar com as técnicas de sua coleta (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977, p. 223).

Nesse estudo, a metodologia adotada foi pensada considerando o objeto a ser estudado - as relações de poder - inserido na realidade brasileira - especificamente no momento das alterações da Lei nº 11.771/2008 - no contexto do turismo. Assim, a primeira parte da investigação se concentrou no referencial teórico, no qual foram desenvolvidos conceitos sobre os estudos do poder em geral e no Turismo. Vale destacar que para o capítulo de Turismo, Políticas Públicas e Poder foram pesquisados artigos científicos na plataforma Periódicos Capes com as palavras-chave: Turismo, Poder, Políticas Públicas escritos, sobretudo, entre os anos de 2000 e 2018. A busca foi realizada no dia 25 de julho de 2019 e foram selecionados os artigos que apresentaram afinidade com o tema da pesquisa. Em seguida, no estudo, foram elencadas categorias de análise, para que então os dados coletados sejam apresentados e analisados.

A pesquisa documental foi escolhida como técnica de coleta de dados sobre as modificações da Lei Geral do Turismo. Foram elencados como documentos pesquisados a própria Lei Geral do Turismo, os Projetos de Lei que objetivam alterar a Lei Geral, bem como os documentos anexos aos projetos de lei, como minutas e justificativas dos projetos de lei, como fontes primárias. Além desses, atas de

reuniões do CNT e notas de comunicação de organizações do turismo foram também coletados, como fontes secundárias. As notas de comunicação referem-se a três organizações: ABAV, ABIH e CNC, que representam as agências de turismo, a hotelaria e os estabelecimentos comerciais no turismo. Além disso, elas participam do CNT, divulgam notas de comunicação de sua autoria em suas páginas na internet e são organizações que, tradicionalmente, estiveram presentes nas definições das políticas públicas de turismo no Brasil. O recorte temporal dos documentos é de 2011 a 2019 (Apêndice 1), tendo em vista que o primeiro Projeto de Lei que objetivou modificar a Lei Geral do Turismo é de 2011. Assim, as atas do CNT e os projetos de lei fazem parte desse recorte temporal. Para delimitar as notas de comunicação das organizações, as páginas na internet oficiais da ABAV, ABIH e CNC foram visitadas e selecionadas notas de comunicação que abordam a Lei Geral do Turismo. No total, foram encontradas 31 notas de comunicação, entre os anos de 2016 a 2019. Ressalta-se que não foram identificadas notas de comunicação sobre a Lei Geral nas páginas dessas organizações em anos anteriores a 2016.

QUADRO 8 – Resumo dos sujeitos da pesquisa e técnicas de coleta de dados

Categoria	Sujeitos	Dados	Fonte
Estado (setor público)	Poder Executivo e Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Geral do Turismo. • Projetos de Lei que modificam a Lei Geral do Turismo. • Documentos anexados aos projetos de lei. 	Primária. Documentos disponíveis nas páginas eletrônicas do Planalto, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Mista (Estado e Sociedade Civil)	CNT	<ul style="list-style-type: none"> • Atas de reuniões 	Secundária. Atas disponíveis no site do MTur.
Sociedade Civil	Organizações e associações de classe	<ul style="list-style-type: none"> • Notas de comunicação e informativos das seguintes organizações: ABAV, ABIH e CNC. 	Secundária. Notas disponíveis nas páginas eletrônicas oficiais das organizações.

Fonte: A autora (2020)

Dado que o método é o que orienta a relação sujeito/objeto na produção do conhecimento (FARIA, 2017), a fim de responder as questões-problema bem como atingir os objetivos da investigação, a pesquisa tem uma abordagem qualitativa, pois a análise a ser realizada dependeu, mormente, de aspectos subjetivos (o estudo das relações de poder de sujeitos individuais e coletivos). Para Flick (2013), a pesquisa qualitativa é orientada para a investigação de casos concretos, considerando sua singularidade temporal, local e partindo de atividades de pessoas em seus contextos locais.

Para a análise dos dados optou-se pela análise de conteúdo da Lei Geral, dos Projetos de Lei que buscam modificá-la e de seus anexos, a fim de contextualizar os assuntos tratados nos documentos, além de constatar os processos legislativos que envolvem a Lei Geral do Turismo. Ademais, a análise de conteúdo é também realizada com as notas de comunicação das organizações acima apresentadas.

De acordo com Bardin (2016), a análise de conteúdo compreende o conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata, dessa maneira, de um único instrumento, mas de um leque de apetrechos ou de formas adaptáveis em um campo vasto de aplicação. Para Bardin (2016), documentos e objetivos dos investigadores podem invocar distintos procedimentos de análise. Especificamente a análise de conteúdo trata comunicação formal e informal tendo em vista medir a implicação do sujeito político em seus discursos em atas ou em notas de comunicação de um grupo restrito, tais como discussões, entrevistas, conversas de grupo de qualquer natureza e até mesmo a comunicação não verbal com destino a outrem, como gestões, posturas, manifestações emocionais, etc. (BARDIN, 2016). Dessa maneira, para a investigação das relações de poder dos sujeitos individuais e coletivos, no que tange às modificações referentes à Lei Geral do Turismo, opta-se pela análise do conteúdo.

É importante ressaltar que é utilizada a análise de categorização temática, na qual os conteúdos são organizados em categorias significativas para o objeto de estudo. Tais categorias foram expostas na seção anterior como “categorias do exercício de poder e seus elementos constituintes”. A análise foi realizada com o auxílio *software* Atlas Ti, no qual todos os documentos a serem analisados foram inseridos no *software*. Cada categoria e elemento constituinte do exercício de poder foi acrescentado como código no Atlas Ti e, em seguida, durante a leitura dos

documentos, os períodos ou parágrafos foram identificadas por meio dos códigos. Após essa etapa, foi então gerado um relatório no Microsoft Word com cada código e com o conteúdo dos períodos ou parágrafos identificados para então ser realizada a releitura e análise do conteúdo dos documentos separados por códigos e sintetizados em um texto para cada categoria. Os resultados da análise de conteúdo são expostos nas seções seguintes. Primeiramente, são apresentados a Lei Geral do Turismo, os Projetos de Lei que a modificam e outros documentos anexados aos Projetos de Lei e, na seção seguinte, a análise dos dados separada por categorias e elementos do exercício de poder.

4 RESULTADOS

Este capítulo objetiva abordar os resultados do estudo. A princípio, a Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771/2008 (BRASIL, 2008a), é contextualizada e caracterizada. Em seguida, são apresentadas as alterações da Lei contidas no Projeto de Lei nº 641/2011 e seus apensados, no Projeto de Lei nº 7.413/2017 (BRASIL, 2017a) e no Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d). Ao final deste texto, é exposto um quadro com a síntese das modificações propostas pelos Projetos de Lei nº 7.413/2017 e nº 2.724/2015. A seção seguinte do capítulo aponta os resultados das análises documentais e salienta as relações de poder entre os sujeitos envolvidos com as alterações da Lei Geral.

4.1 A LEI GERAL DO TURISMO

A Lei Geral do Turismo, ainda como Projeto de Lei nº 3.118/2008 (BRASIL, 2008b), é originária do Poder Executivo, tramitou por quase três anos no governo e envolveu dez ministérios, sob a supervisão do MTur. A proposta foi aprovada pelo CNT e em 2007, foi assinada e enviada ao Congresso pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O anteprojeto original do governo foi aprovado pelo CNT em 1993 e, em 1994, foi debatido no VI Congresso Brasileiro da Atividade Turística - Cbratur, realizado no Congresso Nacional, como “Proposição de marco regulatório para uma Política de Estado e ordenação do setor”. A proposta foi apresentada pelo deputado Marcelo Teixeira (PR-CE), foi aprovada na Câmara dos Deputados em 25 de junho de 2008 (BRASIL, 2008b) e, após a tramitação no Senado, foi convertida em lei em 17 de setembro de 2008.

Hoje, a Lei Geral do Turismo está dividida em seis capítulos e possui quarenta e nove artigos, que contemplam a Política Nacional de Turismo, o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de Turismo, o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR e a regulação das atividades dos prestadores de serviços turísticos. A princípio, a Lei define turismo em seu Art. 2º como “atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (BRASIL, 2008). Nota-se que esse conceito aborda o turismo apenas como uma expressão das atividades que podem ser desenvolvidas pelos sujeitos ao se

deslocarem para outros lugares. Considera-se que o conceito de turismo transcende as atividades turísticas propriamente ditas. Conforme Krippendorf assevera (1982), os impactos advindos das atividades turísticas, como geração de renda e melhoria da qualidade de vida, ou ainda a degradação do meio ambiente e as transformações na cultura local, possibilitam o entendimento de que o turismo deve ser visto como um fenômeno que modifica os espaços e os sujeitos sejam eles população receptora ou visitantes.

O artigo 3º trata das funções do MTur, como o órgão que deve estabelecer a Política Nacional de Turismo, o planejamento, o fomento, a regulação, a coordenação e a fiscalização da atividade turística, como também a promoção institucional do turismo nos âmbitos nacional e internacional.

De acordo com o Art. 4º da Lei Geral do Turismo, a Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de normas e leis que enfatizam o planejamento e o ordenamento do setor, bem como por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional de Turismo. Na Lei, estão dispostos os vinte objetivos da Política Nacional de Turismo. Os dois primeiros objetivos dizem respeito a democratizar e propiciar o acesso ao turismo no Brasil, contribuindo para a elevação do bem-estar da população, bem como reduzir as disparidades sociais e econômicas regionais, fomentando a inclusão pelo crescimento da oferta de trabalho e da melhor distribuição de renda (BRASIL, 2008). Esses objetivos são correlatos e norteiam os demais propósitos dispostos na Política. Vale ressaltar que esses objetivos convergem com o papel do setor público, abordado por Gomes (2018) e por Richter e Richter (1985), contemplados no marco teórico.

Em seguida, os incisos III a V abordam a estruturação do turismo, dos destinos e algumas estratégias a fim de desenvolver a atividade:

III -ampliar os fluxos turísticos, a permanência e o gasto médio dos turistas nacionais e estrangeiros no País, mediante a promoção e o apoio ao desenvolvimento do produto turístico brasileiro; IV -estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, com vistas em atrair turistas nacionais e estrangeiros, diversificando os fluxos entre as unidades da Federação e buscando beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social; V -propiciar o suporte a programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo, congressos e eventos nacionais e internacionais (BRASIL, 2008).

Na sequência, o inciso VI trata da gestão pública do turismo brasileiro, para promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejarem atividades turísticas sustentáveis e seguras com o envolvimento e a participação das comunidades receptoras nos benefícios dessa atividade econômica (BRASIL, 2008). A regionalização e, de forma mais contundente, a descentralização são pontos presentes nas políticas públicas de turismo desde a criação do Programa de Regionalização do Turismo, em 2003. Portanto, à época da elaboração da Lei Geral do Turismo, esse objetivo já estava consolidado como política pública de turismo. Importa destacar que o envolvimento e a participação da comunidade receptora são pontos asseverados por Krippendorf (2003), ao enfatizar que os objetivos das regiões turísticas e seus habitantes devem ter prioridade sobre os ensejos dos demais sujeitos envolvidos com o turismo.

Os incisos VII a IX, por sua vez, enfatizam a criação e a implantação de empreendimentos destinados à expressão cultural, de animação, de entretenimento e de lazer como possibilidades para prolongar o tempo de permanência dos turistas nas localidades; salientam também a prática das atividades turísticas sustentáveis em áreas naturais, de forma a destacar o turismo como veículo de educação e de interpretação ambiental e a preservação das culturas de comunidades e populações tradicionais afetadas pelo turismo (BRASIL, 2008). Ressaltar tais incisos como objetivos da Política Nacional é fundamental para que as atividades turísticas sejam criadas e desenvolvidas sem perder de vista a possibilidade de aumentar a permanência dos visitantes, mas, principalmente, gerando o menor impacto possível ao meio ambiente, preservando e fortalecendo a diversidade cultural. Os incisos estão em congruência com o desenvolvimento harmonioso do turismo, de Krippendorf (2003).

O inciso X assevera a prevenção e o combate a atividades turísticas vinculadas a abusos de natureza sexual e outras que ferem a dignidade humana (BRASIL, 2008). O texto desse objetivo da Política Nacional de Turismo aborda o entendimento consolidado, disposto no Código de Ética Mundial para o Turismo, da Organização Mundial do Turismo – OMT (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO, 1999), do qual o Brasil é membro, o qual repudia a existência de qualquer prática de turismo ligada a abusos de natureza sexual. O objetivo está em consonância com o papel do setor público no turismo, que deve resguardar o bem-estar da sociedade e

diminuir os efeitos negativos da atividade (GOMES, 2018; RICHTER, RICHTER, 1985).

Adiante, os incisos XI a XIV discorrem sobre desenvolver, ordenar e promover os segmentos turísticos, implementar o inventário do patrimônio turístico nacional a ser atualizado regularmente, como também propiciar os recursos para investimentos e aproveitamento do espaço turístico nacional para permitir a ampliação, a diversificação, a modernização e a segurança de equipamentos e de serviços turísticos, adaptando-os às preferências dos visitantes e às características ambientais e socioeconômicas regionais; e aumentar e diversificar linhas de financiamento para empreendimentos turísticos e para o desenvolvimento de pequenas e microempresas do setor (BRASIL, 2008). Esses incisos guardam aspectos essenciais para as políticas públicas de turismo, que devem se pautar na vocação do local, ou seja, nas características dos destinos turísticos, identificadas por meio do inventário da oferta turística. O incentivo para a melhoria na infraestrutura turística também é um ponto essencial tratado nos incisos, a ser realizado por meio de investimentos e de financiamentos para as pequenas e microempresas do turismo brasileiro.

No âmbito dos prestadores de serviços turísticos, a Política Nacional traz, em seu inciso XV, a necessidade de contribuir para o alcance de política tributária justa e equânime, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, para as diversas empresas componentes da cadeia produtiva do turismo (BRASIL, 2008). Ademais, os incisos XVI e XVII pontuam a promoção da integração do setor privado como agente complementar de financiamento em infraestrutura e em serviços públicos necessários ao turismo e a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços, da busca da originalidade e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados (BRASIL, 2008). Esses objetivos destacam a parceria firmada entre setor público e iniciativa privada quanto ao desenvolvimento do turismo no Brasil. Ao somarem forças, o Estado e o mercado, quando em uma interação equilibrada, podem beneficiar o turismo. Portanto, considera-se viável que alguns objetivos da Política Nacional tratem desse trabalho conjunto. Entretanto, as situações de predominância da iniciativa privada nas políticas públicas de turismo colocam em risco o interesse da sociedade em geral, que deve ser resguardado pelo setor público (GOMES, 2018).

Por fim, os incisos XVIII a XX abordam o estabelecimento de padrões de qualidade na prestação de serviços por parte dos operadores, empreendimentos e equipamentos turísticos; também pontuam a qualificação, a formação, o aperfeiçoamento e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho e a produção; a sistematização e o intercâmbio de dados estatísticos e informações referentes às atividades e aos empreendimentos turísticos no país também é um dos objetivos da Política Nacional, integrando as universidades e os institutos de pesquisa públicos e privados na análise desses dados, na busca da melhoria da qualidade e credibilidade dos relatórios estatísticos sobre o setor turístico brasileiro (BRASIL, 2008). Tais objetivos reforçam que as políticas públicas de turismo também devem buscar a qualidade nos serviços, a promoção do aperfeiçoamento daqueles que trabalham com turismo e a padronização de dados, questões relevantes e que transcendem a perspectiva do aumento das taxas de crescimento exclusivamente para a realização de índices estatísticos. Esses objetivos convergem para o desenvolvimento harmonioso do turismo brasileiro, conforme Krippendorf (2003) avalia.

Os Planos Nacionais de Turismo, definidos na Lei Geral, devem ser elaborados pelo MTur com a participação de segmentos públicos e privados interessados, inclusive o CNT. Os Planos devem ser revistos a cada quatro anos e objetivam, dentre outros aspectos, estabelecer estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo. Há, portanto, a nível federal, instrumentos da política pública de turismo no Brasil que se apoiam e se complementam.

O Sistema Nacional de Turismo, cujo objetivo é promover o turismo por meio da coordenação e da integração de iniciativas oficiais com as do setor produtivo, é instituído pela Lei nº 11.771/2008. Ele é composto por quatro organismos: MTur, Embratur, CNT e Fórum Nacional de Secretário e Dirigentes Estaduais de Turismo - FORNATUR.

A Lei Geral aborda a coordenação e a integração de decisões e ações no plano federal e o fomento à atividade turística, com destaque para a delimitação de alguns critérios para o recebimento de apoio financeiro do poder público federal, por meio de linhas de crédito oficiais e, especialmente, do FUNGETUR. Esse fundo é definido pela Lei Geral como um instrumento de crédito, cujo objetivo é “o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e

empreendimentos reconhecidos pelo MTur como de interesse turístico” (BRASIL, 2008), os quais devem estar contemplados nas metas dos Planos Nacionais de Turismo.

A Lei Geral do Turismo também aborda a atividade dos prestadores de serviços turísticos, definidos nela como sociedades empresárias, sociedades simples, empresários individuais e serviços sociais autônomos que prestam serviços turísticos remunerados e que exercem as atividades de meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos.

De acordo com a Lei Geral, os prestadores de serviços turísticos e suas filiais estão obrigados a realizar cadastro junto ao MTur e somente mediante esse cadastro, podem prestar serviços a terceiros. Podem ser cadastrados no MTur as sociedades empresárias que prestam serviços de restaurantes, cafés, bares e similares, centros de convenções e/ou feiras e exposições, parques temáticos aquáticos e outros empreendimentos com equipamentos de entretenimento e lazer, marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico e à pesca desportiva, casas de espetáculos e equipamentos de animação turística, organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locadoras de veículos para turistas e prestadores de serviços especializados na realização e na promoção dos diversos segmentos turísticos.

Vale ressaltar que, apesar de fazerem parte da cadeia produtiva do turismo, as companhias aéreas não são abarcadas pela Lei Geral do Turismo. Nela, a única menção às companhias aéreas é feita em seu Art. 22, §5º, que dispõe sobre a não obrigatoriedade de cadastro das companhias aéreas junto ao MTur.

A Lei Geral trata de forma específica os meios de hospedagem, as agências de turismo, as transportadoras turísticas, as organizadoras de eventos, os parques temáticos e os acampamentos turísticos. Ela define suas atividades, os requisitos para o cadastramento no MTur, as eventuais informações que devem ser repassadas ao MTur, bem como aspectos a serem determinados pelo Executivo Federal sobre essas prestadoras de serviços turísticos.

Segundo o Art. 23 da Lei nº 11.771/2008, os meios de hospedagem são considerados empreendimentos ou estabelecimentos destinados a prestar serviços de alojamento temporário, ofertados em unidades de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede, mediante adoção de instrumento contratual e de cobrança de

diária. A diária é entendida como o preço de hospedagem que corresponde à utilização da unidade habitacional e dos serviços incluídos, por um período de 24 horas. Para obter o cadastramento, os meios de hospedagem devem apresentar a licença de funcionamento, expedida por autoridade competente e, no caso de empreendimentos conhecidos como condomínios hoteleiros, devem possuir licença edilícia de construção ou certificado de conclusão de construção, expedidos pela autoridade competente. O Poder Executivo deve estabelecer, em regulamento, as definições de tipos e de categorias de classificação de meios de hospedagem, os padrões, critérios de qualidade, segurança, conforto e serviços previstos para cada tipo de categoria, e os requisitos mínimos relativos a serviços, equipamentos e instalações. Os meios de hospedagem devem fornecer ao MTur informações sobre o perfil dos hóspedes recebidos e o registro quantitativo de hóspedes, taxa de ocupação e a permanência média dos hóspedes. Esses pontos foram definidos na Lei Geral e cumpridos por meio de Portaria do MTur.

O Art. 27 da Lei nº 11.771/2008 trata das agências de turismo, as quais são entendidas como a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos, como excursões e passeios turísticos, organização, contratação e execução de programas, roteiros, itinerários, recepção, transferência e a assistência ao turista. As atividades das agências compreendem a oferta, reserva e venda dos serviços de passagens, acomodações e demais serviços de hospedagem, programas educacionais e de aprimoramento profissional. Os serviços complementares das agências de turismo são a obtenção de passaportes e vistos, transporte turístico, desembaraço de bagagens, locação de veículos, obtenção ou venda de ingressos para espetáculos, representação de empresas transportadoras, de meios de hospedagem e de outras fornecedoras de serviços turísticos, apoio a feiras, exposições, convenções e congêneres, venda remunerada de seguros vinculados a viagens e passeios, venda de livros, revistas e outros artigos para viajantes e acolhimento turístico.

No Art. 28, a Lei nº 11.771/2008 aborda as transportadoras turísticas, entendidas como empresas cujo objeto social é a prestação de serviços de transporte turístico de superfície, definido pelo deslocamento de pessoas em veículos e em embarcações por vias terrestres e aquáticas, sob as modalidades de pacote de viagem (itinerário em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual ou internacional que incluem outros serviços turísticos, como hospedagem, visitas a

atrativos, alimentação e outros), passeio local (percurso de visitação a locais de interesse turístico no município ou vizinhança, sem pernoite), traslado (itinerário entre estações terminais de embarque e desembarque de passageiros, meios de hospedagem e locais de congressos, convenções, e outras programações sociais) e especial (sem objetivo de lucro e organizado por entidades civis com transportadoras turísticas, em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual e internacional). O MTur deve estabelecer condições e padrões para a classificação em categorias de conforto e serviços dos veículos para turismo, bem como os padrões para a identificação a ser usada na parte externa dos veículos. Tais pontos foram definidos na promulgação da lei e já cumpridos por meio de Portaria do MTur.

As organizadoras de eventos, de acordo como Art. 30 da Lei nº 11.771/2008, são compreendidas como empresas que prestam serviços de gestão, planejamento, organização, promoção, coordenação e assessoria de eventos. Tais empresas são divididas em duas categorias: as organizadoras de congressos e congêneres de caráter comercial, técnico-científico, esportivo, cultural e social e as organizadoras de feiras de negócios, exposições e congêneres.

O Art. 31, da Lei nº 11.771/2008, dispõe sobre os parques temáticos, que são estabelecimentos cujo objeto social é a prestação de serviços e atividades, em local fixo e de forma permanente, ambientados tematicamente e considerados de interesse turístico pelo MTur. Já o Art. 31 dessa lei trata dos acampamentos turísticos, ou seja, áreas preparadas para montagem de barracas que dispõem de estacionamento, instalações, bem como equipamentos e serviços para facilitar a permanência dos usuários.

A Lei Geral do Turismo também trata dos deveres dos prestadores de serviços turísticos, que são mencionar e utilizar o número do cadastro, assim como os símbolos e outras identificações de seu cadastro junto ao MTur, apresentar informações e documentos acerca do exercício de suas atividades, manter livro de reclamações e cópia do certificado de cadastro, e manter obediência aos direitos do consumidor e à legislação ambiental. Para fazer valer esses deveres, a Lei nº 11.771/2008 também estabelece a fiscalização do cumprimento da lei por aqueles que prestam serviços turísticos, sejam eles cadastrados ou não.

Nessa norma jurídica, também há disposições sobre penalidades e infrações para aqueles que não observarem a Lei. Dentre as penalidades, aplicadas isolada ou cumulativamente, estão advertência por escrito, multa cuja quantia é recolhida ao

Tesouro Nacional, cancelamento da classificação que enseja retirada do nome do prestador de serviços turísticos da página eletrônica do MTur, interdição do local, da atividade, da instalação e cancelamento do cadastro. A aplicação das penalidades depende das circunstâncias agravantes, da natureza e da gravidade das infrações, considerados os prejuízos para os usuários e para o turismo nacional. Cabe pedido de reconsideração, no prazo de 10 dias, contados a partir da ciência pelo interessado, direcionado à autoridade que proferiu a decisão de aplicar a penalidade, a qual deve decidir sobre o pedido no prazo de 5 dias.

As infrações são aplicadas em caso de: prestação de serviços sem o cadastro junto ao MTur ou sua não atualização periódica, sob pena de multa e interdição do local e da atividade, instalação, estabelecimento empresarial, empreendimento ou equipamento; não fornecimento, por parte dos meios de hospedagem, de dados e informações ao MTur, sob pena de advertência por escrito; e não cumprimento dos deveres dos prestadores de serviços que constam na Lei, sob pena de advertência por escrito.

Por um lado, por ser o primeiro e o principal marco legal do turismo brasileiro, a Lei Geral do Turismo traz diversas definições que caracterizam a atividade, o que a torna muito descritiva, em virtude da necessidade de normatizar entendimentos de ampla aceitação no turismo, tais como, a definição de turismo e de prestadores dos serviços turísticos. Por outro lado, a Lei Geral inova ao delimitar infrações e penalidades dos prestadores, bem como ao determinar funções específicas do MTur. A partir da inclusão desses dispositivos, a Lei Geral faz com que esses aspectos passem a ser tratados de forma vinculante na sociedade e permite a ocorrência de disputas de interesse entre os diferentes grupos e categorias envolvidos com o turismo. Diante disso, a Lei Geral passa por um processo que objetiva alterar alguns de seus dispositivos.

4.1.1 As primeiras propostas de alteração da Lei Geral do Turismo: o Projeto de Lei nº 641/2011 e seus apensados

Em 2 de março de 2011, foi sugerido o Projeto de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011), de autoria do Deputado Geraldo Resende (PMDB-MS). Geraldo Resende é médico e antes de se tornar Deputado Federal, foi vereador do município de Dourados – MS. Na Câmara dos Deputados, iniciou suas atividades em 2003 e foi

titular da Comissão de Turismo em 2014 e 2015 (BRASIL, 2019a). Permaneceu como Deputado até 2018 e nas eleições de 2018, Geraldo Resende não foi eleito, porém assumiu, em 2019, como suplente, o mandato de Tereza Cristina, atual ministra da agricultura. Geraldo Resende se licenciou do cargo, a partir de 9 de agosto, para assumir a função de Secretário Estadual da Saúde do Mato Grosso do Sul (BRASIL, 2019b).

O Projeto de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011b) objetiva alterar o Art. 23 da Lei Geral do Turismo para acrescentar inciso que estabelece multa aos meios de hospedagem que não cumprirem a diária de 24 horas. Na proposta, há também a inclusão da obrigatoriedade dos meios de hospedagem informarem ao hóspede, antes da formalização do contrato de prestação de serviços, sobre esse dispositivo na Lei Geral, além de manter visível e em local de destaque as informações sobre o cumprimento da diária de 24 horas.

A justificativa do Deputado Geraldo Resende aborda o prejuízo na prática de redução da duração das diárias. Para o Deputado, o costume de “copiar coisas e procedimentos que deveriam, antes, serem evitados” (BRASIL, 2011c) decorre dos Estados Unidos e da Europa, onde alguns hotéis permitem a acomodação dos hóspedes apenas após às catorze horas e a sua retirada às doze horas do dia seguinte. O Deputado ressalta que essa prática é ilegal e fere os direitos dos hóspedes.

A justificativa de apresentação do Projeto de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011c) esclarece que o seu objetivo é melhorar a legislação em vigor sem alterar muitas disposições. Com a proposta, o Deputado entende contribuir para a melhora do relacionamento entre hóspedes e meios de hospedagem e, por conseguinte, contribuir para o desenvolvimento do turismo no Brasil.

No segundo semestre de 2019, a proposição está em processo legislativo, na Câmara dos Deputados. Importa ressaltar que o Projeto de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011c) tramitou pelas Comissões de Defesa do Consumidor e, mais recentemente, pela Comissão de Turismo, a qual no dia 2 de abril de 2019 encerrou o prazo para apresentação de emendas. O Projeto de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011c) aguarda o parecer do relator da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei nº 1.314/2015 (BRASIL, 2015c), cuja autoria é do Deputado Victório Galli (PSC-MT), também trata do Art. 23 da Lei Geral no âmbito das diárias

nos meios de hospedagem. Victório Galli é professor de Teologia, e seu primeiro mandato como político foi em 2007, como Deputado Federal. Nas eleições de 2018, Victório Galli não foi eleito (BRASIL, 2019b). O Projeto de Lei nº 1.314/2015 (BRASIL, 2015c) propõe a inclusão de um inciso sobre a cobrança de diária, que deve obedecer a duração de 24 horas e, em caso de fração de permanência, a diária deve ser cobrada proporcionalmente.

A justificativa da proposta aborda que a situação da cobrança de diária inferior ao disposto na Lei Geral do Turismo causa “condição de vexame, causando desconforto na hora de fechar a conta ou check-out” (BRASIL, 2015f). Dessa maneira, de acordo com a justificativa (BRASIL, 2015f), o fracionamento de diárias possibilita que o hóspede tenha direito a pagar por aquilo que verdadeiramente consome (BRASIL, 2015f).

Em 12 de maio de 2015, o Projeto de Lei nº 1.314/2015 foi apensado ao Projeto de Lei nº 3.984/2012 (BRASIL, 2012), de autoria do Deputado Jorge Tadeu Mudalen (DEM-SP). Jorge Tadeu Mudalen é engenheiro civil e antes de se tornar Deputado Federal, atuou como Secretário Municipal de Obras, Serviços Públicos e Transportes, no município de Guarulhos, e Secretário de Abastecimento do Estado de São Paulo; foi também vereador, no município de São Paulo, e Deputado Estadual, em São Paulo. Seu mandato como Deputado Federal iniciou em 1991 e nas eleições de 2018 não foi eleito (BRASIL, 2019c).

O Projeto de Lei nº 3.984/2012 (BRASIL, 2012a) também sugere a inclusão de incisos, no Art. 23 da Lei Geral do Turismo, referentes às diárias dos meios de hospedagem. De acordo com a proposta (BRASIL, 2012a), a duração da diária deve ser de 24 horas contadas a partir do momento de ingresso do hóspede no estabelecimento e, no caso de hospedagem com duração igual ou inferior a 12 horas, é sugerida a cobrança de meia diária.

A justificativa da proposição destaca que a violação da duração de 24 horas nas diárias dos meios de hospedagem é “um verdadeiro acinte ao consumidor” (BRASIL, 2012b). Dessa forma, o Projeto de Lei nº 3.984/2012 busca melhorar a Lei Geral do Turismo e contribuir para o desenvolvimento do turismo no Brasil e para a melhoria do relacionamento entre hóspedes e meios de hospedagem. Por tratar de matéria correlata, o Projeto de Lei nº 3.984/2012 (BRASIL, 2012a) foi apensado ao Projeto de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011b).

O Projeto de Lei nº 641/2011 (BRASIL, 2011b) tem como objetivo alterar a Lei Geral do Turismo, mas trata de uma questão pontual: a cobrança de diárias nos meios de hospedagem. Ademais, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu Art. 105, finda a legislatura, são arquivadas todas as proposições submetidas à deliberação da Câmara e que ainda estejam em tramitação e seu desarquivamento acontecerá mediante requerimento do autor ou autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, exceto as que contam com pareceres favoráveis de todas as Comissões, as já aprovadas em turno único, as que tenham tramitado pelo Senado, as de iniciativa popular e as de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República (BRASIL, 2019d). Nota-se que os Deputados Federais autores das propostas não estão mais atuando na Câmara dos Deputados e, esse fator pode ocasionar uma fragilidade na tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 641/2011. Diante disso, a análise do estudo se concentrará nos Projetos de Lei a serem apresentados a seguir.

4.1.2 O Projeto de Lei nº 7.413/2017

O Projeto de Lei nº 7.413/2017 (BRASIL, 2017a) altera a Lei Geral do Turismo de forma a abarcar mais temas. O Projeto de Lei nº 7.413/2017 (BRASIL, 2017a) é de autoria do Poder Executivo e, de acordo com apresentação em *slides* intitulada “Revisão da Lei Geral do Turismo”, do servidor do MTur, Wilken Souto (2014), em seu histórico, essa proposta para alteração da Lei Geral foi, a priori, apresentada ao CNT em 30 de outubro de 2013. A proposição recebeu contribuições dos conselheiros do CNT, de outras entidades de classe e de departamentos do MTur, via *e-mail*, entre 11 de novembro e 20 de dezembro de 2013 (SOUTO, 2014).

Após esse primeiro trâmite, no segundo semestre de 2014, grupos de trabalho foram formados e um plano de ação foi elaborado (SOUTO, 2014). Posteriormente, foi apresentada a primeira minuta das modificações da Lei aos Secretários e ao Ministro de Estado do Turismo, em outubro de 2014 e de 13 a 24 de outubro de 2014 foram realizadas consultas públicas da proposta (SOUTO, 2014). Neste mesmo mês foi consolidada a versão final da proposta e validada na Câmara Temática de Legislação do CNT, para que, no mês de novembro do mesmo

ano, a versão final da proposta fosse apresentada ao CNT (SOUTO, 2014). Foi então obtido o parecer da Consultoria Jurídica do MTur, para posterior elaboração da exposição de motivos e encaminhamento ao Presidente da República (SOUTO, 2014).

Segundo a apresentação de Souto (2014), também aconteceram reuniões bilaterais com os Departamentos e Coordenações do MTur e com organizações do setor turístico, em especial durante a 42ª ABAV Expo Internacional de Turismo, em 2014. Além de associações como a ABAV e a ABIH, as reuniões bilaterais aconteceram com a Associação de Marketing Promocional – AMPRO, Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras – ABRACCEF, Associação Brasileira de Turismo Receptivo Internacional – BITO, Associação Brasileira de Empresas de Eventos – ABEOC, Confederação Brasileira de Convention & Visitors, Federação Brasileira dos Albergues de Juventude – FBAJ, Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação – FBHA, Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil – FOHB, Federação Nacional dos Guias de Turismo – FENAGTUR e Associação Brasileira dos Bacharéis e Profissionais de Turismo – ABBTUR (SOUTO, 2014).

Somente em 2017 a proposta foi transformada no Projeto de Lei nº 7.413/2017 e, junto com a proposição foi encaminhada minuta com a justificativa do Poder Executivo, que foram apresentados para a Câmara dos Deputados. Em nome do então Ministro de Estado do Turismo, Marx Beltrão Lima Siqueira, os motivos foram direcionados ao Presidente da República e ressaltam a necessidade de adequação normativa para regulamentação do setor turístico, a fim de acompanhar as demandas do setor, de dirimir gargalos que impedem o desenvolvimento da atividade, desburocratizar procedimentos, melhorar o ambiente de negócios e promover maior integração com a iniciativa privada (BRASIL, 2017b).

Dentre as propostas do Poder Executivo está a exclusão da classificação, pois, segundo a justificativa (BRASIL, 2017b), ela não estava de acordo com a dinâmica de consumo dos brasileiros, tampouco com as referências usadas pela iniciativa privada. Ao expor o investimento de dez milhões de reais realizado no sistema de classificação de meios de hospedagem e ao argumentar que somente 59 meios de hospedagem eram classificados à época da elaboração da minuta, o documento defende que “a classificação é ineficiente e inadequada aos padrões utilizados pela iniciativa privada” (BRASIL, 2017b) e, portanto, deve ser excluída da Lei Geral do Turismo.

É também sugerido ajuste no conceito de turismo, fundamentado em novos conceitos mundiais, que o consideram como fenômeno social, cultural e econômico. E, apoiado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a alteração decorre do entendimento do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Ademais, a justificativa (BRASIL, 2017b) aborda mudanças acerca dos objetivos da Política Nacional de Turismo. Algumas justificativas dizem respeito ao ajuste da redação para prevenir entendimentos controversos. As sugestões de mudanças que tratam diretamente sobre os objetivos da Política Nacional de Turismo destacam, primeiramente, que a Lei Geral do Turismo dá a entender que a contribuição para a redução das desigualdades sociais e econômicas é exclusiva da atividade turística, ponto que deve ser modificado. Outro ponto sugere também que o MTur passe a somente estimular a implantação de empreendimentos vinculados a atividades de expressão cultural, entretenimento lazer e outros atrativos, por meio de parcerias, para que a obrigação direta de executá-las não seja unilateral e exclusiva do MTur.

A proposta também modifica o entendimento sobre a preservação da identidade cultural no turismo, que, de acordo com a minuta, é uma forma de ampliar esta concepção e ressaltar a importância do envolvimento da população local no desenvolvimento da atividade, para que os benefícios advindos do turismo possam também alcançar essas populações. Além disso, é objeto de proposição a revogação da obrigatoriedade de inventariação do patrimônio turístico nacional, que, de acordo com a justificativa, passa a ser tratada no artigo Art. 9º, II, do Projeto de Lei nº 7.413/2017 de forma mais ampla, (BRASIL, 2017b), o qual aborda a realização de levantamentos necessários ao diagnóstico da oferta turística nacional e do marketing turístico para estabelecer parâmetros que orientam a elaboração e a execução do Plano Nacional de Turismo. Também há sugestões de mudança quanto às parcerias entre setor público e iniciativa privada para possibilitar a ampliação de investimentos e a realização de ações e de projetos de promoção e de qualificação do turismo.

Com relação ao Plano Nacional de Turismo, o Projeto de Lei nº 7.413/2017 sugere a inclusão de novos incisos, tais como a promoção do turismo social, a produção associada ao turismo como forma de inclusão e de diversificação da oferta turística, com o intuito de alinhar os objetivos da Política Nacional de Turismo com os do Plano Nacional de Turismo e de ampliar as possibilidades de atuação dos

órgãos responsáveis pela implementação do Plano Nacional de Turismo (BRASIL, 2017b). Tal proposição advém do entendimento que o Plano é um dos instrumentos de realização da Política Nacional de Turismo e, portanto, são necessárias inserções que destaquem e alinhem os objetivos da Política Nacional com os do Plano Nacional, segundo a justificativa do Poder Executivo (BRASIL, 2017b).

Mudanças também foram sugeridas ao Sistema Nacional de Turismo, com a inclusão da Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo, para facilitar a interlocução entre o MTur e os municípios. Além disso, passam a ser os possíveis integrantes do Sistema Nacional de Turismo os fóruns e os conselhos municipais de turismo e a representação nacional dos municípios, em virtude de sua capacidade de abarcar inclusive municípios não-turísticos (BRASIL, 2017b).

No que tange à coordenação e à integração de decisões e de ações no plano federal, as mudanças propostas são a criação de Áreas Especiais de Interesse Turístico – AEITs, como territórios priorizados para facilitar a atração de investimentos, por meio de legislação específica. Para a justificativa (BRASIL, 2017b), a criação das AEITs busca diminuir o excesso de burocracia e de tributação, que são obstáculos para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Nota-se, portanto, que o Poder Executivo aposta na melhoria do ambiente de negócios para impulsionar o volume de investimentos no setor de turismo. O documento (BRASIL, 2017b) também ressalta parcerias para ações de marketing voltadas para a promoção do Brasil e firmadas entre MTur e Embratur com organizações privadas nacionais ou internacionais. Essa ação permite maior divulgação e desenvolvimento do turismo no Brasil e no exterior, sendo que a integração com o setor privado possibilita a implementação de ações que anteriormente seriam consideradas inviáveis por carência ou por insuficiência de recursos (BRASIL, 2017b). Além dessa, é também salientada a criação de um novo artigo na Lei Geral que aborda o fortalecimento da articulação já existente com outros órgãos públicos e organizações privadas com a motivação de promover a qualificação e o aperfeiçoamento profissional (BRASIL, 2017b).

No que se refere aos critérios para recebimento de apoio financeiro do poder público, o Projeto de Lei nº 7.413/2017 sugere a revogação desses, por se tratarem de exigências burocráticas as quais podem ser tratadas em regulamento específico (BRASIL, 2017b). Esse ponto confere maior liberdade para que o Poder Executivo

delimite tais critérios. Nesse sentido, a Lei Geral caracteriza o FUNGETUR, o principal instrumento de financiamento do turismo a nível nacional, e outros instrumentos de apoio financeiro.

Quanto aos prestadores de serviços turísticos, a minuta do Poder Executivo (BRASIL, 2017b) propõe o aprimoramento e a inserção de mais tipos de organizações, como microempreendedores individuais e empresas individuais de responsabilidade limitada, os quais, segundo o documento, não estão contemplados na Lei Geral do Turismo. Outra modificação proposta é a inclusão dos operadores de cruzeiros aquaviários no rol de prestadores turísticos. O documento ressalta que os cruzeiros aquaviários, marítimos e fluviais não são entendidos como parte da categoria de transportadoras turísticas e, por isso, devem ser inseridos como uma nova categoria de prestadores de serviços. Para o Poder Executivo, os operadores de cruzeiros são pessoas jurídicas que exercem atividade econômica em embarcações turísticas de médio e grande porte e que prestam serviços conjugados de transporte, hospedagem, alimentação, entretenimento e visitação.

Como alterações, são reconhecidos os profissionais que atuam na área do turismo como prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2017b). São incluídos, como meios de hospedagem, os albergues e *hostels*, por disporem de unidades habitacionais que possibilitam o uso simultâneo por mais de um hóspede. No Projeto de Lei nº 7.413/2017 (BRASIL, 2017b), é também disposta a flexibilização das diárias dos meios de hospedagem, a qual, segundo o documento, os meios de hospedagem passam a poder antecipar em até duas horas o horário de saída do hóspede, para fins de gestão operacional. O documento apresenta como motivo principal a prática já realizada por meios de hospedagem, que abatem quatro horas da diária e acabam sendo multados por órgãos de defesa do consumidor, em virtude do descumprimento das 24 horas estabelecidas na Lei Geral. Ademais, é também salientada a proposta de não permitir a arrecadação de direitos autorais de execução pública musical pelo Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – Ecad, nas unidades individuais de uso exclusivo do hóspede, o que pode ocasionar “uma tributação desproporcional dos meios de hospedagem” (BRASIL, 2017b).

As sugestões do Poder Executivo (BRASIL, 2017b) também tratam da desburocratização do processo de cadastramento dos meios de hospedagem junto ao MTur, que passam a ficar desobrigados ao cumprimento dos requisitos em se tratando de condomínio hoteleiro e similares, tais como a apresentação de

documento de instituição condominial, com previsão de prestação de serviços hoteleiros. Por fim, é sugerido que os meios de hospedagem repassem informações ao MTur de forma periódica e em formato eletrônico, por meio do Sistema Nacional de Registro de Hóspedes – SNHos, mudança que visa diminuir a utilização do papel, além de possibilitar a otimização da geração de estatísticas para o setor.

Com relação às transportadoras turísticas, a proposta aborda a revogação dos incisos que estabelecem que o MTur deve fixar condições e padrões para a classificação em categorias de conforto e serviços dos veículos terrestres em embarcações para o turismo, em virtude da complexidade em implementar o dispositivo (BRASIL, 2017b). Ademais, a justificativa do Projeto de Lei nº 7.413/2017 argumenta que o papel do MTur é realizar a articulação entre os órgãos que possam promover o aperfeiçoamento das classificações e, assim, beneficiar a melhoria na prestação de serviços.

As organizadoras de eventos também são alvos de modificações. A principal delas é a supressão da subdivisão em categorias, pois, de acordo com a justificativa do Poder Executivo (BRASIL, 2017b), a divisão é inadequada por limitar a atuação das empresas; o intuito da mudança é o de possibilitar que as organizadoras de eventos possam atuar em mais áreas.

Outra sugestão de mudança que afeta os prestadores de serviços turísticos aborda os seus deveres. O Projeto de Lei nº 7.413/2017 (BRASIL, 2017b) defende a criação de mecanismos que possibilitem a apresentação de denúncias, sugestões e reclamações de turistas, para que, dessa forma, o livro de reclamações não seja a única forma permitida. Além disso, é proposta a inclusão de incisos, a fim de ratificar a necessidade de cumprimento de normas que tratam da exploração sexual e do tráfico de crianças e de adolescentes, e a necessidade de os prestadores de serviços facilitarem a ação fiscalizadora das autoridades competentes no exercício de suas funções.

As infrações e as penalidades também foram alvo de sugestões por parte do Poder Executivo (BRASIL, 2017b). De acordo com a justificativa, as modificações ensejadas tratam especialmente da supressão de dispositivos que podem ser abordados em regulamentos específicos e da exclusão de incisos sobre assuntos que foram suprimidos na proposta, tais como a classificação dos meios de hospedagem. Novamente é possível verificar que a alteração propõe maior liberdade para que o Poder Executivo determine infrações e penalidades.

Em 28 de agosto de 2017, foi publicado despacho (BRASIL, 2017c) com o objetivo de apensar o Projeto de Lei nº 7.413/2017 ao Projeto de Lei nº 2.724/2015, nos termos do art. 142, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2019d). Apesar de, originalmente, o Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d) tratar somente sobre a elevação da participação do capital estrangeiro com direito a voto das empresas de transporte aéreo, as matérias foram consideradas correlatas, já que o artigo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que quando estiverem em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é possível promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara (BRASIL, 2019d).

A proposta de apensação encontrou resistência na Câmara dos Deputados. O Requerimento nº 876, de 20 de março de 2019 (BRASIL, 2019e), assinada pelo Deputado Alencar Santana Braga (PT-SP), solicita a recusa desta, pois, de acordo com o Requerimento, “percebe-se que se está tentando inculir um jabuti no texto que deve ser votado por esta Casa no dia de hoje. É imprescindível que não se permita esse tipo de conduta nesta Casa” (BRASIL, 2019e). Vale destacar que Alencar Santana é advogado e antes de assumir o cargo de Deputado Federal, em 2019, foi vereador do município de Guarulhos e Deputado Estadual em São Paulo (BRASIL, 2019f).

Diante da solicitação, em 26 de março de 2019, o Projeto de Lei nº 7.413/2017, de autoria do Poder Executivo, foi desapensado do Projeto de Lei nº 2.724/2015 e arquivado, em face da aprovação em Plenário da Subemenda Substitutiva Global de Plenário Reformulada, apresentada pelo Deputado Federal Paulo Azi, relator do Projeto de Lei nº 2.724/2015, que passou a congregiar alterações na Lei Geral do Turismo.

Paulo Azi é administrador e engenheiro civil, participa da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados desde 2017 e também faz parte da Câmara Temática de Legislação do Turismo, do CNT (BRASIL, 2019g). No parecer de Azi, proferido em Plenário em agosto de 2018 (BRASIL, 2018), a justificativa para a união dos assuntos tratados pelos Projetos de Lei aborda a modernização do turismo brasileiro, adequando o sistema normativo que regula o setor, tendo em vista o acompanhamento de novas demandas da sociedade, além de diminuir

entraves que obstaculizam o desenvolvimento da atividade e melhorar o ambiente de negócios.

4.1.3 As atuais modificações da Lei Geral do Turismo: o Projeto de Lei nº 2.724/2015

O Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d) tem autoria do Poder Legislativo, na pessoa do Deputado Carlos Eduardo Cadoca (PCdoB-PE), e foi apresentado no Plenário no dia 20/08/2015. Carlos Eduardo Cadoca é advogado, foi vereador, em Recife, e Deputado Estadual, em Pernambuco, antes de se tornar Deputado Federal, de 1999 a 2018 (BRASIL, 2019h). Carlos Eduardo Cadoca já foi Vice-Presidente da Fundação de Turismo do Nordeste e Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes de Recife e Secretário de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esporte de Pernambuco. Além disso, o político, que não disputou as eleições de 2018, foi membro da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados de 2011 a 2013 e de 2015 a 2018 fez parte da Frente Parlamentar em Defesa do Turismo (BRASIL, 2019h).

Vale destacar que o Projeto de Lei nº 2.724/2015 foi aprovado em todas as Comissões da Câmara dos Deputados em 2016 e, por este motivo, não precisa ser desarquivado pelo autor da proposta (BRASIL, 2015d).

Inicialmente, o Projeto de Lei nº 2.724/2015 tinha como objetivo alterar o art. 181 da Lei nº 7.565/1986 (BRASIL, 1986). Essa lei dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica e seu artigo 181 trata da concessão ou da autorização para serviços aéreos públicos, ressaltando que a concessão ou a autorização somente pode ser concedida a pessoa jurídica constituída sob leis brasileiras, com sede e administração no país.

A justificativa para alteração da Lei nº 7.565/1986 (BRASIL, 2015e) é atrair mais investimentos para o setor aéreo do país, por meio da autorização para o ingresso de capital estrangeiro nas empresas aéreas, o que, de acordo com a motivação expressa, “beneficiará o consumidor. Este terá acesso a mais voos, com uma frota nova, que atenderá a um número maior de destinos e com tarifas justas. Será promovida uma maior concorrência” (BRASIL, 2015e). A proposta defende elevar de 20 para 49 por cento a participação do capital estrangeiro, mediante autorização da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. E, caso se deseje

ultrapassar o limite, serão necessárias autorizações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, do Ministério da Defesa e da ANAC.

Ao longo do trâmite legislativo, a proposta sofreu modificações e a nova ementa de sua redação aborda alterações em mais leis. Para além da Lei nº 7.565/1986 e da Lei nº 11.771/2008, a nova redação do Projeto de Lei nº 2.724/2015 altera:

- Lei nº 6.009/1973 (BRASIL, 1973), a qual dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências;
- Lei nº 9.610/1998 (BRASIL, 1998), a qual altera, atualiza e consolida a legislação sobre os direitos autorais e dá outras providências. A proposta aborda especialmente a isenção de taxas para execução de obras musicais no interior das unidades habitacionais dos meios de hospedagem;
- Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011a), a qual institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO; cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nº 11.182/2005, 5.862/1972, 8.399/1992, 11.526/2007, 11.458/2007, e 12.350/2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35/2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649/1998;
- Lei nº 13.097/2015 (BRASIL, 2015a), a qual reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; prorroga os benefícios previstos nas Leis nº 9.250/1995, 9.440/1997, 10.931/2004, 11.196/2005, 12.024/2009, e 12.375/2010; altera o art. 46 da Lei nº 12.715/2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada; altera as Leis nº 9.430/1996, 12.546/2011, 12.973/2014, 9.826/1999, 10.833/2003, 10.865/2004, 11.051/2004, 11.774/2008, 10.637/2002, 12.249/2010, 10.522/2002, 12.865/2013, 10.820/2003, 6.634/1979, 7.433/1985,

11.977/2009, 10.931/2004, 11.076/2004, 9.514/1997, 9.427/1996, 9.074/1995, 12.783/2013, 11.943/2009, 10.848/2004, 7.565/1986, 12.462/2011, 9.503/1997, 11.442/2007, 8.666/1993, 9.782/1999, 6.360/1976, 5.991/1973, 12.850/2013, 5.070/1966, 9.472/1997, 10.480/2002, 8.112/1990, 6.530/1978, 5.764/1971, 8.080/1990, 11.079/2004, 13.043/2014, 8.987/1995, 10.925/2004, 12.096/2009, 11.482/2007, 7.713/1988, a Lei Complementar nº 123/2006, o Decreto-Lei nº 745/1969, e o Decreto nº 70.235/1972; revoga dispositivos das Leis nº 4.380/1964, 6.360/1976, 7.789/1989, 8.666/1993, 9.782/1999, 10.150/2000, 9.430/1996, 12.973/2014, 8.177/1991, 10.637/2002, 10.833/2003, 10.865/2004, 11.051/2004 e 9.514/1997, e do Decreto-Lei nº 3.365/1941; e dá outras providências;

- Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015b), a qual institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência);

O principal apelo para tantas modificações é a promoção da modernização do turismo no Brasil (BRASIL, 2015). Em seu trâmite legislativo, o Projeto de Lei 2.724/2015 passou diversas vezes pela Coordenação de Comissões Permanentes e pela Comissão de Viação e Transportes, da Câmara dos Deputados.

Com relação à Lei Geral do Turismo, são muitas as propostas de modificações congregadas na redação final do Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d). Inicialmente, o Projeto de Lei retira da incumbência da Lei Geral a classificação dos prestadores de serviços turísticos, focando nas seguintes matérias: a Política Nacional de Turismo, as atribuições do Governo Federal quanto ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor de turismo e a disciplina sobre a prestação de serviços turísticos, como cadastro, qualificação e fiscalização.

O Projeto de Lei altera o conceito de turismo, passando a considerá-lo como fenômeno social, cultural e econômico que envolve as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em locais diferentes de seu entorno habitual, por período inferior a um ano, com a finalidade de lazer, negócios, comparecimento a eventos, entre outros. Nota-se que esse novo conceito de turismo é mais abrangente e alinhado aos efeitos do turismo, uma vez que abarca a atividade como um fenômeno para além do econômico e, ao mesmo tempo, enfatiza os diversos motivos que promovem o deslocamento e a estadia de pessoas em outros locais que não o seu local de residência.

A proposta de modificação sugere ajustes, inclusões e revogação nos objetivos da Política Nacional de Turismo: A redução das disparidades sociais e econômicas, disposto no inciso II, passa a ser de contribuição para a redução das disparidades sociais e econômicas. De forma semelhante, o objetivo tratado no inciso VII, sobre a criação e a ampliação de empreendimentos destinados às atividades de expressão cultural passa a ter o sentido de estímulo à implantação desses empreendimentos, para propiciar o prolongamento do tempo de permanência dos turistas na localidade. Além desses, o inciso IX, cujo objetivo é o de preservar da identidade cultural de comunidades e populações tradicionais, passa a ser de estímulo à participação e ao envolvimento dessas comunidades no desenvolvimento sustentável do turismo, para promover a melhoria da qualidade de vida e a preservação da identidade cultural dessas populações. O objetivo que aborda a prevenção de atividades turísticas relacionadas a abusos de natureza sexual e outras que ferem a dignidade humana, abordado no inciso X, foi reformulado e passa a ser de apoio a prevenção e de combate à exploração sexual de crianças e de adolescentes e outros abusos que afetam a dignidade humana no turismo brasileiro. O objetivo que trata sobre a implementação do inventário do patrimônio turístico nacional, no inciso XII, é suprimido e passa a ser abordado em outros incisos, sobre levantamentos, estudos e pesquisas em geral, de acordo com a sugestão do Projeto de Lei (BRASIL, 2015d).

Outros objetivos sofrem alterações, segundo a proposta: O inciso XVI que trata da promoção à integração do setor privado passa a ser de estímulo à integração do setor privado, como agente complementar de financiamento para investimentos, para promoção de qualificação e para prestação de serviços públicos essenciais para o desenvolvimento do turismo. O inciso XVII, que trata da competitividade do setor é ampliado, passando a não somente propiciar a competitividade, como também melhorar o ambiente de negócios, a inovação, a desburocratização, a qualidade, a eficiência e a segurança na prestação de serviços, e de incentivar a originalidade e o aumento da produtividade dos agentes públicos e dos empreendedores turísticos privados. O inciso XIX, que dispõe sobre a promoção e a formação, a qualificação e a capacitação de recursos humanos foi ampliado, passando a abordar, além da capacitação e da formação dos recursos humanos, a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho. O inciso XX, que destaca a implementação, a sistematização e o

intercâmbio de dados e informações relativas às atividades e aos empreendimentos turísticos passa a abordar inclusive a padronização desses dados e informações, como também a utilização destes pelas universidades e institutos de pesquisa públicos e privados, tendo em vista a melhoria da qualidade e da credibilidade dos relatórios estatísticos sobre o setor de turismo brasileiro. Por fim, o Projeto de Lei inclui um novo Inciso, que destaca como objetivo da Política Nacional de Turismo o incentivo à pesquisa e à produção científica que guardam relação com o turismo (BRASIL, 2015d).

Os objetivos da Política Nacional de Turismo propostos pelo Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d) têm pontos positivos. Um deles é a adequação do inciso que trata do apoio a prevenção e do combate à exploração sexual de crianças e de adolescentes e outros abusos que afetam a dignidade humana, o que ajuda a distanciar a imagem brasileira do turismo sexual e de abusos dessa natureza. A mudança se faz necessária em virtude do histórico de promoção e marketing internacional do Brasil, pois, sobretudo durante a Ditadura Militar Brasileira (1964-1984), a promoção do turismo nacional foi feita por intermédio da divulgação do carnaval e de imagens de belas mulheres, com referência ao apelo sexual de um Brasil como “paraíso das mulatas” e esse fato acarreta consequências negativas até os dias de hoje para o turismo brasileiro (GOMES, 2010; BIGNAMI, 2002).

Além desse, são também pontos positivos o estímulo a políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho, a padronização de dados e informações e o incentivo à pesquisa de universidades e de institutos de pesquisa públicos e privados. Tais pontos ressaltam o dinamismo econômico que o turismo pode proporcionar e a valorização da pesquisa acadêmica, baseada em dados confiáveis.

Entretanto, podem ser identificados pontos falhos nas alterações dos objetivos da Política Nacional de Turismo. Dentre eles, está a diminuição do entendimento de preservação da identidade cultural e da melhoria da qualidade de vida de comunidades e de populações tradicionais. Se comparado com a Lei Geral do Turismo em vigor, esse dispositivo está com uma redação melhorada, já que aborda a participação dessas comunidades no desenvolvimento do turismo, o que pode diminuir os efeitos socioculturais do turismo abordados por Krippendorf (1982). Contudo, a proposta de reforma do texto legal sugere que a preservação e a melhoria na qualidade de vida são frutos da participação das comunidades nos

espaços decisórios para as políticas de turismo. Esse ponto permite duas possibilidades: A primeira delas é a oportunidade de efetivamente melhorar a vida das comunidades, uma vez que será possibilitada a participação dando voz para que elas possam definir e realizar seus interesses; a segunda, por sua vez, diz respeito à dificuldade de efetivar a participação dessas comunidades e, por conseguinte, afetar a sua preservação e a melhora da qualidade de vida, caso haja predominância de outros grupos e categorias nos espaços decisórios e caso exista resistência desses grupos quanto à participação das comunidades tradicionais.

Ademais, outro ponto negativo diz respeito à supressão do objetivo de implementar e de atualizar regularmente o inventário do patrimônio turístico nacional, pois, por meio da inventariação é possível constatar a vocação turística de um destino e as necessidades de investimento em infraestrutura, bem como observar a evolução do turismo em um destino, de acordo com Cavalcante (2016). Por esse motivo, a inventariação deve ser promovida e abordada de forma específica na Política Nacional de Turismo. Apesar de possibilitar um direcionamento a elaboração dos Planos Nacionais, o levantamento de dados e, especificamente a inventariação turística, não é usada somente para a formulação e para a execução de políticas públicas a nível federal, mas também para que os municípios e regiões turísticas possam elaborar suas próprias políticas públicas, conforme Cavalcante (2016) destaca em suas análises sobre a relevância do inventário turístico. Destarte, suprimir a inventariação como um objetivo da Política Nacional de Turismo pode enfraquecer os dados para a formulação de políticas públicas dos demais níveis de governo. A alteração no dispositivo permite observar um novo momento das políticas públicas de turismo, as quais focam em um diagnóstico que vai além da inventariação da oferta e da infraestrutura, contemplando inclusive o marketing turístico.

Outro ponto que merece menção é a integração do setor público e da iniciativa privada, sendo ressaltado o incentivo à prestação de serviços em conjunto com a iniciativa privada estimulando o setor privado como agente complementar de financiamento, de promoção, qualificação e prestação de serviços públicos, conforme dispõe o art. XVI do Projeto de Lei 2.724/2015 (BRASIL, 2015d). Ademais, é enfatizado o estímulo à competitividade, à produtividade e à melhoria do ambiente de negócios, aspectos que abrem possibilidades de favorecimento da atuação da iniciativa privada. O trabalho conjunto entre o setor público e a iniciativa privada é

importante para o desenvolvimento de políticas públicas, entretanto é relevante observar que essa interação pode facilitar a predominância do setor privado nas decisões do Estado, colocando em risco o interesse da sociedade como um todo, de acordo com Gomes (2018). A predominância do setor privado pode dar azo ao repasse de funções que originalmente são do Estado, reforçado pelo fomento ao ambiente de negócios e à competitividade.

Os objetivos do Plano Nacional de Turismo também sofreram alterações, no sentido de incorporar segmentos especiais de demanda nacional e internacional e de estimular o turismo responsável com base nos princípios de sustentabilidade ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional.

Foram incluídos como objetivos do Plano a elaboração de estudos e pesquisas que auxiliam gestores públicos e privados do turismo, a coleta e a disponibilização de informações sobre produtos e destinos aos turistas e aos prestadores de serviços turísticos, o incentivo ao turismo social para conduzir e praticar o turismo, o fortalecimento ao modelo de gestão descentralizada e da regionalização do turismo, o fomento a produção associada ao turismo e ao turismo de base local, a ênfase em ações de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes na atividade turística, o incentivo à segmentação do turismo para organizar a atividade, a elaboração e a implementação de estratégias para definir mercados, o apoio à identificação e à criação de produtos turísticos competitivos, o apoio a parcerias público-privadas para o desenvolvimento da atividade, a melhoria no ambiente de negócios para atrair investimentos, a formulação de diretrizes e de estratégias para estimular a atração de investimentos privados internos e externos, a inovação e a competitividade de produtos turísticos e a qualificação de profissionais e de prestadores de serviços.

Com as alterações e inclusões nos objetivos do Plano Nacional de Turismo, é possível observar uma busca por uma maior convergência entre o Plano e a Política Nacional de Turismo. Nota-se que o Plano tem objetivos mais específicos, o que pode fortalecer e direcionar a formulação das políticas públicas de turismo brasileiras.

A partir das modificações no Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d), a Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo passa a fazer parte do Sistema Nacional de Turismo. E tem a possibilidade de integrar o

Sistema Nacional as entidades de representação nacional dos municípios relacionados com o turismo.

O Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d) aborda a inclusão de um novo artigo na Lei Geral do Turismo, que trata da promoção, por parte do Poder Executivo Federal, para a criação de AEITs como territórios considerados prioritários para facilitar a atração de investimentos. Também no âmbito da coordenação e da integração de decisões e de ações no plano federal, existe a proposta de que o MTur firme parcerias com instituições privadas, nacionais ou internacionais, para ações de marketing destinadas à promoção do país. Além disso, há a sugestão de que o MTur busque, com instituições públicas e privadas, promover ações de formação e qualificação profissional, associar a integração das ações de qualificação com a educação básica, articular a inserção do turismo na educação básica, identificar e propor a revisão de ocupações do setor de turismo, bem como incentivar a inserção e a progressão profissional dos qualificados no mercado de trabalho. Novamente é possível observar que as inclusões na Lei Geral do Turismo reforçam a predominância do aspecto mercantil do turismo, enfatizando a criação de espaços para atrair de investimentos e o incentivo a parcerias público-privadas.

No que tange ao fomento à atividade turística, o Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d) traz como sugestão a revogação de critérios para o recebimento de apoio financeiro do poder público federal. Os critérios passam a ser definidos em regulamento específico. Nota-se que essa alteração possibilita maior liberdade ao Poder Executivo para determinar as normas sobre o repasse de apoio financeiro do poder público; é necessário se atentar para a forma com que esses critérios serão estabelecidos fora da Lei Geral do Turismo. Se forem instituídos por meio de uma portaria ministerial, a alteração dos critérios torna-se mais fácil, já que essa norma não segue o mesmo processo legislativo das leis ordinárias ou complementares. Esse ponto possibilita favorecer algumas organizações privadas, em especial aquelas mais ativas no CNT e as que demonstram estabelecer articulações políticas com sujeitos do alto escalão, como o Ministro de Estado do Turismo.

Com relação aos prestadores de serviços turísticos, há a ampliação das organizações abarcadas. Com o Projeto de Lei nº 2.724/2015, consideram-se prestadores de serviços turísticos as sociedades empresárias, as sociedades simples, os empresários individuais, os microempreendedores individuais, as empresas individuais de responsabilidade limitada, os serviços sociais autônomos e

as associações privadas de turismo. Ademais, podem ser considerados prestadores de serviços turísticos as pessoas jurídicas de natureza diversa, desde que sejam de interesse turístico e atendam critérios estabelecidos em regulamento editado pelo Ministro de Estado do Turismo (BRASIL, 2015d). Nesse assunto é também incluído um novo artigo, o qual destaca que são considerados profissionais de turismo pessoas ligadas à cadeia produtiva do turismo, conforme legislação específica (BRASIL, 2015d). Nesse ponto, o Projeto de Lei nº 2.724/2015 não delimita quais atividades e situações específicas da prestação de serviço desses profissionais, o que pode oportunizar a diminuição da busca pelo trabalho assalariado em organizações de turismo e, no limite, o aumento da informalidade. Ademais, nota-se que os guias e os bacharéis em Turismo não são contemplados de forma específica neste Projeto de Lei.

No que se refere aos meios de hospedagem, o Projeto de Lei nº 2.724/2015 também traz mudanças: esses prestadores de serviços passam a ser considerados empreendimentos ou estabelecimentos destinados a prestar serviços de alojamento temporário, ofertados em unidades de frequência individual ou coletiva de uso exclusivo dos hóspedes; a execução de obras musicais ou literomusicais no interior das unidades habitacionais dos meios de hospedagem passa a ser considerada de natureza privada e é isenta de arrecadação e de distribuição de direitos autorais; crianças e adolescentes poderão ser hospedados na companhia de apenas um de seus genitores ou de seu responsável legal, na forma da lei; os meios de hospedagem devem fornecer ao MTur, em periodicidade por ele determinada e em formato eletrônico informações sobre o perfil dos hóspedes e o quantitativo de hóspedes, taxa de ocupação e permanência média (BRASIL, 2015d). Como principais destaques de alterações estão a isenção da arrecadação dos direitos autorais, a qual favorece os empreendimentos de hospedagem e prejudica a classe artística brasileira, e a prestação de informações em meio eletrônico. Nota-se, todavia, que a diminuição das 24 horas na diária dos meios de hospedagem não entrou como proposta no Projeto de Lei nº 2.724/2015.

As agências de turismo também sofrem alterações: elas passam a ser consideradas pessoas jurídicas que exercem atividade econômica de intermediação remunerada entre prestadores, consumidores e usuários de serviços turísticos ou que fornecem diretamente tais serviços; essa intermediação abrange o agendamento, assessoramento, planejamento, organização, promoção, contratação

e operação de serviços intermediados de meios de transporte, de hospedagem, de cruzeiros aquaviários e afins; há também a ampliação das atividades de intermediação de agências de turismo que passam a também compreender os serviços de locação de veículos, obtenção ou venda de ingressos para espetáculos públicos, artísticos, esportivos, culturais e outras manifestações públicas, bem como cruzeiros aquaviários fornecidos por terceiros. São incluídos novos incisos da prestação de serviços de agências de viagem: a agência responde solidária e objetivamente por danos que seus serviços de intermediação causem. Os valores de multas, taxas ou penalidades cobradas por agências a título de cláusula penal, para pedidos de alteração ou cancelamento dos serviços por ela reservados e confirmados, não podem exceder o valor total desses serviços (BRASIL, 2015d).

Por fim, no âmbito das agências de turismo, são definidos os cruzeiros aquaviários, que são parte da intermediação feita por esses prestadores de serviços. Os cruzeiros aquaviários passam a ser considerados programas de turismo realizados por embarcações turísticas, em águas marítimas ou fluviais, compostos por serviços conjugados de transporte, hospedagem, alimentação, entretenimento, visitação de locais turísticos e serviços afins quando realizado por embarcações turísticas de médio e grande porte (BRASIL, 2015d). Salienta-se como principal alteração a responsabilidade objetiva e solidária das agências de viagens no caso de dano em serviços de sua intermediação.

Os serviços de pacote de viagem, passeio local, traslado e especial, das transportadoras turísticas, que não se referem ao transporte, ao itinerário, ao percurso ou ao deslocamento passam a ser considerados atividades autorizadas a serem desenvolvidas pelos respectivos prestadores de serviços turísticos. Outra sugestão de mudança é a possibilidade dos guias de turismo utilizarem e conduzirem veículos próprios na exploração dessas atividades, na condição de pessoa física como empresário individual ou profissional liberal (BRASIL, 2015d). Esse ponto enfatiza a possibilidade de realizar trabalhos de forma individual, o que pode aumentar a competitividade entre esses profissionais e diminuir a capacidade de força da categoria dos guias de turismo.

As organizadoras de eventos, de acordo com as modificações trazidas pelo Projeto de Lei nº 2.724/2015, deixam de ser distintas em duas categorias específicas e passam a ser de organização de feiras de negócios, exposição, congressos e convenções e de congêneres de caráter comercial, técnico-científico, esportivo,

cultural, promocional e social, de interesse profissional, associativo e institucional (BRASIL, 2015d). Essa alteração possibilita mais oportunidades de atuação para as organizadoras de eventos para, dessa forma, dinamizar o setor de eventos.

Os parques temáticos passam a ser considerados estabelecimentos que exercem prestação de serviços de entretenimento, de lazer, de diversão e de apoio e de suporte ao turista, mediante cobrança de ingresso e dos referidos serviços, implantados em um único espaço ambientado tematicamente. Eles devem estar implantados em local fixo e de forma permanente (BRASIL, 2015d). Em linhas gerais, a disposição sobre os parques temáticos passa a ser mais específica, com a delimitação das atividades que serão desenvolvidas por esses prestadores.

Os acampamentos turísticos e os deveres dos prestadores de serviços não sofrem alterações no Projeto de Lei nº 2.724/2015. Diferentemente desses, os deveres são modificados. Além de manter o livro de reclamações e de obedecer aos direitos do consumidor e à legislação ambiental, ficam incluídas a viabilização da ação fiscalizadora das autoridades competentes e a manutenção de mensagem referente à vedação da exploração sexual e do tráfico de crianças e de adolescentes (BRASIL, 2015d). Considera-se que essas medidas são importantes para o incremento dos serviços turísticos, por auxiliarem na melhoria da prestação desses serviços.

Quanto à fiscalização, o dispositivo é modificado, tornando-se mais amplo: o MTur passa a fiscalizar o cumprimento do disposto na Lei Geral (BRASIL, 2015). As infrações e penalidades também são alteradas. No rol de penalidades, o Projeto de Lei nº 2.724/2015 (BRASIL, 2015d) propõe a revogação do cancelamento da classificação e das consequências desse cancelamento, como a retirada do nome do prestador de serviços da página eletrônica do MTur. Os prestadores de serviços passam a ter a possibilidade não somente de pedido de reconsideração à autoridade que proferiu a decisão de penalidade, mas também pode, de acordo com as sugestões do Projeto de Lei, apresentar recurso hierárquico com efeito suspensivo perante junta de recursos, a qual será composta por um representante dos empregadores, um representante dos empregados, escolhidos entre os associados das associações de classe que integram o CNT, e um representante do MTur (BRASIL, 2015d).

As infrações sofrem uma expansão com as sugestões do Projeto de Lei nº 2.724/2015. Prestar serviços turísticos sem o cadastro no MTur ou sem a sua

atualização passa a ensejar advertência por escrito, multa e interdição do local e da atividade, da instalação, do estabelecimento empresarial, do empreendimento e do equipamento ou cancelamento do cadastro (BRASIL, 2015d). O não fornecimento, por parte dos meios de hospedagem, de dados e informações ao MTur passa a ter como pena advertência por escrito, multa e interdição do local e da atividade, da instalação, do estabelecimento empresarial, do empreendimento e do equipamento ou cancelamento de cadastro (BRASIL, 2015d). O descumprimento dos deveres dos prestadores de serviços passa a ter as penalidades de advertência por escrito, multa e interdição do local e da atividade, da instalação, do estabelecimento empresarial, do empreendimento e do equipamento ou cancelamento de cadastro (BRASIL, 2015d). Outras infrações foram adicionadas a Lei: Deixar de mencionar ou de não utilizar o número de cadastro, os símbolos, as expressões e as demais formas de identificação determinadas pelo MTur e deixar de apresentar informações e documentos referentes ao exercício de suas atividades, empreendimentos, equipamentos, serviços e ao perfil de atuação, qualidades e padrões dos serviços ofertados (BRASIL, 2015d). Ambas as adições ensejam pena de advertência por escrito, multa e interdição do local e da atividade, da instalação, do estabelecimento empresarial, do empreendimento e do equipamento ou cancelamento de cadastro (BRASIL, 2015). Nota-se que as infrações adicionadas eram, anteriormente, deveres dos prestadores de serviços e, com a proposta de alteração da Lei Geral, passam a ser também infrações com penalidades delimitadas.

No dia 27 de março de 2019, o Projeto de Lei nº 2.724/2015 foi aprovado, mediante votação na Câmara dos Deputados. A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados enviou a remessa do Projeto de Lei nº 2.724/2015 ao Senado Federal, especificamente ao Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), por meio do Ofício nº 166/2019 (BRASIL, 2019i) e tramita no Senado Federal como Projeto de Lei nº 1.829/2019 (BRASIL, 2019p). O inteiro teor da redação final (BRASIL, 2019j) foi assinada pelo Relator do Projeto de Lei, o Deputado Paulo Azi (DEM-BA).

Antes de se tornar Senador, Davi Alcolumbre foi vereador, em Macapá, e Deputado Federal, pelo Amapá. O Senador participa da Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude e da Frente Parlamentar dos Senadores dos Estados do norte e do Nordeste (BRASIL, 2019q).

Com base nos processos apresentados nesta seção, é possível observar que os assuntos tratados pelo Projeto de Lei nº 7.413/2017 constam, em sua

maioria, no Projeto de Lei nº 2.724/2015, aprovado na Câmara dos Deputados. A fim de auxiliar a análise das relações de poder, o Quadro 9, a seguir, sintetiza as principais modificações propostas pelos Projetos de Lei nº 7.413/2017 e 2.724/2015, relacionando-as com as motivações.

Quadro 9 – Principais modificações propostas nos Projetos de Lei para a Lei Geral do Turismo e suas motivações

PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES PROPOSTAS	MOTIVAÇÕES
Conceito de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhar o conceito de turismo com a Constituição Federal de 1988 e com entendimentos mundiais do turismo como fenômeno social, cultural e econômico.
Exclusão da classificação dos prestadores de serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a eficiência da atividade, estar de acordo com a dinâmica de consumo dos brasileiros e com as referências dos meios de hospedagem.
Reformulação dos objetivos da Política Nacional de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Tirar da incumbência específica do turismo a responsabilidade de reduzir as desigualdades sociais e econômicas; • Reduzir a competência do MTur no que se refere à execução e implantação de empreendimentos vinculados a atividades culturais, de lazer e de outros atrativos; • Preservar a identidade cultural como consequência do envolvimento da população local no desenvolvimento do turismo; • Adaptar o texto legal para o combate à exploração sexual de crianças e de adolescentes e outros abusos; • Revogar a obrigatoriedade de inventariação do patrimônio turístico nacional para que passem a ser feitos levantamentos com informações gerais; • Ampliar investimentos e ações conjuntas entre setor público e iniciativa privada; • Estimular a integração com setor privado para promoção da qualificação e para a prestação de serviços públicos; • Melhorar o ambiente de negócios; • Incentivar a pesquisa e a produção científica sobre turismo.
Do Plano Nacional de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Compreender o Plano como um instrumento de implementação da Política Nacional; • Alinhar aos objetivos da Política Nacional de Turismo.
Sistema Nacional de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir a Associação Nacional dos Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo para facilitar a interlocução entre MTur e municípios; • Integrar ao Sistema os fóruns e conselhos municipais de turismo e a representação nacional dos municípios, para abarcar municípios não-turísticos.
Criação das AEITs	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar territórios para atrair investimentos; • Diminuir excesso de burocracia e de tributação.
Integração com setor privado	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar ações que anteriormente seriam consideradas inviáveis por carência ou por

	<p>insuficiência de recursos;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a articulação já existente com órgãos públicos e organizações privadas para promoção da qualificação e do aperfeiçoamento profissional.
Revogação de critérios para recebimento de apoio financeiro do poder público	<ul style="list-style-type: none"> • Passam a ser tratadas em regulamento específico para que o Poder Executivo tenha mais liberdade para delimitar critérios.
Meios de hospedagem	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilizar as diárias dos meios de hospedagem (proposta contemplada no Projeto de Lei nº 7.413/2017, mas não incluída no Projeto de Lei nº 2.724/2015); • Isentar a arrecadação e a distribuição de direitos autorais na execução de obras musicais ou literomusicais nas unidades habitacionais por ocasionar tributação desproporcional; • Fornecer informações em formato eletrônico por diminuir a utilização do papel e possibilitar a otimização da geração de estatísticas para o setor.
Agências de turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Passam a ter responsabilidade objetiva e solidária pelos danos que seus serviços causarem.
Organizadoras de eventos	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão em categorias inadequada por limitar a atuação das empresas.
Transportadoras turísticas - Guias de turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Permissão para guias utilizarem veículos próprios na exploração da atividade.
Deveres	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar ações fiscalizadoras e o cumprimento de demais normas legais.
Infrações e penalidades	<ul style="list-style-type: none"> • O não cumprimento dos deveres dos prestadores é abarcado por infrações e penalidades; • Permitir definições por meio de regulamentos específicos.

Fonte: A autora (2020)

Observa-se que algumas alterações na Lei Geral do Turismo têm justificativa expressa do MTur, autor do Projeto de Lei nº 7.413/2017. Nota-se, como principais justificativas para a mudança a necessidade de ampliar investimentos, de desburocratizar processos, de melhorar o ambiente de negócios, de promover maior divulgação do turismo no Brasil mediante parcerias entre setor público e privado, de diminuir o encargo tributário de prestadores de serviços (como a isenção de arrecadação e distribuição de direitos autorais), de padronizar procedimentos e de alinhar os objetivos do Plano Nacional de Turismo com os da Política Nacional de Turismo. Muitas justificativas buscam favorecer os prestadores de serviços turísticos e fazer com que o turismo seja, cada vez mais, um setor de negócios prósperos. Vale destacar que, em contra partida, os pequenos empresários e as populações tradicionais são tratados de forma muito superficial nos projetos de lei analisados.

Considera-se que a alteração da Lei Geral é uma oportunidade importante para realizar as modificações em prol do desenvolvimento sustentável do turismo, conforme objetivo da Política Nacional de Turismo. Todavia, na descrição da Lei Geral do Turismo e dos projetos de lei que objetivam modificá-la, é possível depreender que as principais sugestões visam a fortalecer a interação entre iniciativa privada e setor público.

Na seção seguinte são apresentados os resultados da análise das atas de reuniões do CNT, bem como das notas de comunicação das organizações analisadas.

4.2 AS RELAÇÕES DE PODER ENTRE OS SUJEITOS ENVOLVIDOS COM AS ALTERAÇÕES NA LEI GERAL DO TURISMO

Após a apresentação do contexto e do conteúdo da Lei Geral do Turismo e dos projetos de lei que visam a alterá-la, esta seção identifica os principais sujeitos envolvidos com as modificações da Lei Geral e constata seus interesses. Para isso, conforme apresentado na seção de metodologia, foi usado o *software* Atlas Ti para analisar os documentos disponíveis nos sites das organizações que participam do CNT, em especial a ABAV, a ABIH e a CNC. Foram também analisadas as atas do CNT, a fim de contemplar os diversos sujeitos que participam desse espaço.

Convém ressaltar que a análise tem como base as categorias e os elementos constituintes do exercício de poder abordados no referencial teórico.

Inicialmente, a Figura 1 sintetiza as principais palavras encontradas nos documentos explorados. As palavras estão representadas na forma de nuvem de palavras, na qual a cor de cada palavra e o tamanho de sua fonte são proporcionais à frequência em que elas aparecem nos textos ao longo da análise do conteúdo dos documentos.

FIGURA 1 – NUVEM DE PALAVRAS DESTACADAS DOS DOCUMENTOS ANALISADOS



Fonte: A autora (2020)

Na Figura 1 é possível visualizar que as palavras que aparecem com maior frequência nos documentos analisados são o turismo, ministério, nacional, conselho e Brasil. Para além dessas, alguns sujeitos importantes também aparecem na nuvem de palavras: MTur, CNT, ABIH, FBHA, ABAV, CNC e FORNATUR. Nota-se também a presença de palavras como público, governo, mercado e conselheiros. Ao todo, foram codificadas 538 citações nos documentos analisados. A seguir são apresentados os resultados da análise divididos por categorias do exercício de poder.

4.2.1 Interação

A categoria interação se desdobra na relação entre indivíduos que constituem o mesmo grupo e na relação entre grupos sociais distintos. Nos documentos analisados foram observados elementos relevantes dessa interação. Na totalidade de documentos, foram 15 vezes categorizadas as relações entre indivíduos que constituem o mesmo grupo social.

No que tange à relação entre indivíduos do mesmo grupo, é possível notar a relevância dada ao papel das organizações na cadeia produtiva do turismo. A ABAV usa suas notas de comunicação para estimular a interação entre as agências de viagem membro da associação, reforçando a eficiência e as responsabilidades das organizações, cumprindo a função de “intermediadoras da negociação comercial com o fornecedor, e de consultoras e gestoras de viagem do seu cliente” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2017d).

A CNC, por seu turno, usa suas notas de comunicação para enfatizar suas atividades, divulgando a realização de reuniões e seminários, dos quais participam as Federações Estaduais de Comércio que fazem parte da CNC para debater questões específicas, como a Lei Geral do Turismo. Nota-se que essas atividades enfatizam a preservação da identidade do grupo e a reafirmação do sentimento de pertença de seus membros, o que reverbera no posicionamento das organizações diante de outros grupos sociais, inclusive em momentos decisórios para as políticas públicas de turismo.

A CNC, em especial, dispõe de um Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade – Cetur, o qual esteve muito presente na discussão e na formulação de proposições de alterações da Lei Geral do Turismo:

O Conselho Empresarial de Turismo e Hospitalidade (Cetur) da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) concluiu uma proposta de anteprojeto para alteração da Lei nº 11.771/2008, conhecida como Lei Geral do Turismo (LGT), em 22 de novembro, em Brasília. As sugestões finais do documento foram compartilhadas e validadas por 26 entidades nacionais que representam diferentes segmentos produtivos da cadeia do turismo e serão entregues aos Poderes Executivo e Legislativo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2016b).

Isso indica a forte presença da CNC nas definições que tratam das alterações da Lei Geral do Turismo, fruto da interação entre os membros desse

grupo. A ação da CNC também demonstra que os interesses dos empresários brasileiros foram recebidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Outro ponto enfatizado nas notas de comunicação da CNC é a proximidade da organização com políticos de alto escalão, como o Deputado Federal Laércio Oliveira (PP-SE). Laércio Oliveira é administrador e deputado federal desde 2008; antes de exercer seu mandato político, o deputado federal foi diretor comercial na Prefeitura Municipal de Aracajú, em 1994. De acordo com a biografia do deputado, Oliveira foi de 2010 a 2014 vice-presidente da CNC e é, atualmente, presidente da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Sergipe – gestão 2018-2022 (BRASIL, 2019k). A proximidade entre o setor público e os empresários evidencia que os anseios da categoria podem estar sendo apreciados pelo poder público. Tal situação pode fazer com que os interesses do governo se confundam com os da iniciativa privada, afinal o deputado federal atua em ambas os setores.

A ABIH, por sua vez, enfatiza a necessidade da união de seus membros ao divulgar, em várias notas de comunicação, mensagens do presidente da organização em torno de um assunto específico, como é o caso da regulamentação do Airbnb: “Para a ABIH Nacional, não só os municípios perdem muito com isso, mas, os próprios contribuintes são os grandes perdedores nessa luta. A ABIH Nacional, a entidade mais antiga do trade de turismo brasileiro, acha vazia as acusações de querer sufocar a concorrência” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2017a). As diversas notas da organização em prol da regulamentação de plataformas internacionais de reservas *online*, como o Airbnb, demarcam um interesse muito específico da organização.

A análise das atas do CNT revela que algumas organizações contribuíram para a alteração na Lei Geral de forma conjunta, fruto de discussões entre indivíduos do mesmo grupo social e entre grupos distintos. O representante da Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação – FBHA ressaltou, na 32ª reunião do CNT, a atuação conjunta das organizações hoteleiras unidas, quais sejam: Fórum dos Operadores Hoteleiros do Brasil – FOHB, Associação Brasileira de Resorts - ABR, ABIH e FBHA (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2011a). Isso demonstra que muitos interesses da categoria dos hoteleiros no Brasil confluem e que essas organizações, a fim de aumentarem a capacidade de realizar seus interesses,

firmam alianças e cooperam com outros grupos para apresentar seus ensejos em espaços decisórios, como o CNT.

A relação entre grupos sociais distintos foi identificada 83 vezes. Os documentos demonstram as articulações que dão subsídios para a capacidade do grupo realizar seus interesses, em especial as que compreendem o acesso ao comando das principais estruturas da sociedade. Assim, essas relações não são firmadas somente entre os participantes do CNT, mas também com sujeitos políticos e membros do Poder Executivo.

As notas de comunicação da ABAV destacam essa relação, “o Plenário do Senado aprovou a proibição da cobrança do Imposto Sobre Serviços (ISS) incidindo sobre o valor total do pacote turístico contratado em agências de viagens, o que nos deixa muito perto de mais uma suada conquista após incontáveis idas e vindas a Brasília” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2017a), como também ao mencionar a relação da organização com o MTur:

Somos nós, empresários e dirigentes de classe, que melhor conhecemos as dificuldades e necessidades do setor, e o Ministério do Turismo compreende isso ao nos inserir no diálogo e intermediar nossa interlocução com pelo menos outros cinco ministérios fundamentais na deliberação dos nossos pleitos – do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; da Fazenda; dos Transportes; e das Relações Exteriores. Entre as dez medidas integradas ao plano Brasil + Turismo, todas essenciais para a agenda de desenvolvimento setorial, nossa grande expectativa é pela aprovação das 118 propostas de alteração na Lei Geral do Turismo (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2017b).

Observa-se, nessas notas de comunicação, que ao ter a oportunidade de dialogar com diversos ministérios do Poder Executivo, a ABAV tem acesso a estruturas do governo federal e que uma das formas de interação da ABAV com o poder público é mediante reuniões estratégicas para realizar seus interesses.

As notas de comunicação da ABIH também demonstram a interação entre os grupos, especificamente os que pertencem ao CNT:

A ABIH Nacional, durante reunião do Conselho Nacional do Turismo que aconteceu ontem em Brasília, recebeu o apoio irrestrito dos integrantes do CNT pelo posicionamento em relação ao Airbnb. Durante o encontro, Dilson Fonseca Jatahy Jr, presidente da associação, anunciou que a entidade entrará, até o final desta semana, com uma ação no Supremo Tribunal Federal para exigir uma paridade tributária em relação ao Airbnb. Para a ABIH Nacional, uma vez que as plataformas internacionais de reservas online exercem atividade semelhante aos meios de hospedagem, têm que ser submetidas à mesma carga tributária, alvará de funcionamento para atuar como meio de hospedagem e registro no Cadastur (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2017b).

Para além dos grupos que interagem no âmbito da hotelaria, as organizações hoteleiras unidas também se relacionam com o grupo que é favorável a regulamentação dos cassinos no Brasil. Um importante sujeito parte desse último grupo é o Deputado Federal Herculano Passos (MDB-SP), conforme a nota da ABIH expõe a seguir:

Na Câmara e no Senado tramitam projetos que visam à regulamentação dos jogos de azar no Brasil. O texto da proposta (PLS 186/2014) que está sendo analisada no Senado, estabelece que os cassinos deverão funcionar em complexos integrados de hospedagem, cultura e lazer, e levará em consideração as opções de entretenimento e comodidade oferecidas pelo empreendedor, como critério de classificação. “Com isso, os cassinos não irão atrair apenas jogadores, mas turistas que buscam os mais variados tipos de diversão, fomentando muitos segmentos do setor”, prevê Herculano Passos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2016a).

Herculano Passos teve seu primeiro mandato político em 2001, como vereador em Itu – SP; além desse, foi também prefeito por dois mandatos consecutivos no mesmo município. É deputado federal desde 2015 e participa da Comissão Permanente de Turismo como vice-presidente e é presidente da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo - Frentur (BRASIL, 2019I). Passos é citado em notas de comunicação da ABIH como importante articulador e defensor da regulamentação dos cassinos no Brasil e do fim da cobrança de direitos autorais sobre a programação de rádios e televisores em quartos de hotéis. Nessa pauta, o deputado Herculano Passos atua como membro da Comissão Especial do Ecad (ABIH, 2016). Além de Passos, é também citado como defensor da regulamentação dos cassinos no Brasil o ex Deputado Federal Raimundo Matos (PSDB-CE), que é médico, iniciou seu mandato como deputado federal em 1997, foi membro da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados e nas eleições de 2018 não foi eleito (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019m).

No âmbito da ABIH, a relação entre grupos também envolve um que não participa do CNT, o Airbnb. Na interação entre esses grupos, é possível observar alianças estratégicas firmadas entre a ABIH com órgãos públicos para impor a cobrança de taxas aos imóveis alugados por plataformas internacionais.

Marx Beltrão, Ministro do Turismo, recebeu hoje, (26) em Brasília, Dilson Jatahy Fonseca Jr, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH Nacional, e a futura diretoria que comandará a entidade, a partir de 1º de janeiro de 2018, pelos próximos dois anos. Entre os temas discutidos com o ministro, a isonomia tributária e a inclusão da regulamentação das plataformas de vendas de hospedagem na reforma da

Lei Geral de Turismo foram os assuntos que mais se destacaram: “Acreditamos que todos os problemas que afetam o setor de turismo, principalmente, os grandes entraves que têm prejudicado demais a hotelaria nacional, devem ser inseridos no Projeto de Lei de reforma da LGT, uma vez que após o trânsito no Congresso Nacional e sua aprovação, ficará muito difícil alterações posteriores, postergando-se assim a solução desses e outros entraves”, afirmou o presidente da ABIH Nacional (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2017h).

Nota-se, portanto, que essa é uma relação conflituosa e que não envolve somente o MTur e o CNT, mas outros órgãos estratégicos do Poder Executivo:

O presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH Nacional), Dilson Jatahy Fonseca Jr., e o vice-presidente da entidade e presidente do SindHotéis do Ceará, Manoel Linhares, estiveram reunidos na tarde dessa segunda-feira, dia 18, com ministro-chefe da secretaria-geral da Presidência da República, Antônio Imbassahy, para tratar de projetos que visam o fortalecimento do setor de turismo brasileiro. A principal pauta do encontro foi a ausência de regulamentação das plataformas internacionais de vendas on line de hospedagem. Para Jatahy Fonseca Júnior, presidente da ABIH Nacional, é preciso celeridade na regulamentação dessa prática (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2017i).

A CNC também afirma a relação estabelecida com grupos diversos. Para sugestões de alterações na Lei Geral do Turismo, a CNC estabeleceu relação com 26 entidades nacionais que representam a cadeia produtiva do turismo. Além dessa, parcerias com a Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados foram firmadas:

O presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, Herculano Passos (PSD-SP), disse estar muito feliz com a parceria entre a comissão e a CNC em torno de uma série de programas e projetos de interesse. Ele destacou a discussão sobre a Lei Geral do Turismo, que tem o apoio da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Turismo, também presidida por ele. “Sua aprovação será importante para gerar mais desenvolvimento econômico sustentável, emprego e renda no Brasil”, declarou (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2016b).

Além de Herculano Passos, as notas de comunicação da CNC demonstram que outros deputados federais também interagem com a organização. O então Deputado Otávio Leite (PSDB-RJ), que não foi eleito nas eleições de 2018, foi membro da Comissão de Turismo e atualmente é Secretário Estadual de Turismo do Rio de Janeiro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019n). A interação entre Leite e CNC é ressaltada em nota de comunicação, na qual o deputado declara apoio às alterações na Lei Geral do Turismo “o deputado federal Otávio Leite (PSDB-RJ) afirmou que o desenvolvimento do turismo é o tipo de discussão em que não cabem divisões partidárias de tão importante que é para o País, inclusive do ponto de vista

estratégico” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2016b).

Esses fatos indicam que a CNC também estabelece alianças estratégicas e tem acesso ao comando das principais estruturas da sociedade com o propósito de realizar seus interesses. Vale destacar que, comparado com a ABAV e com a ABIH, a CNC demonstra ter mais contato com membros do Poder Legislativo o que pode aumentar a capacidade da organização influenciar as políticas públicas de turismo e materializar seus interesses.

No CNT, foram constatadas interações entre os grupos distintos que fazem parte desse Conselho, sendo que as principais organizações que demandaram observações sobre a Lei Geral do Turismo, dispostas nas atas analisadas, são o próprio Mtur; a ABIH, a FBHA, FOHB, ABR (organizações do âmbito da hotelaria); a ABAV; a CNC; a FENAGTUR; a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade – CONTRATUH; e ABBTUR.

A interação entre os grupos que compõem o CNT tem grande peso no que tange às proposições para as modificações na Lei Geral do Turismo. O Conselho é um espaço em que é possível levantar questões para serem incluídas como alterações, portanto nota-se que as organizações que participam do CNT interagem para fazer com que seus interesses sejam atendidos. Conforme exposto na seção anterior, a primeira proposta mais robusta de alteração da Lei Geral (o Projeto de Lei nº 7.413/2017) teve autoria do Poder Executivo em uma construção conjunta com os integrantes do CNT e posteriormente foi acrescentado ao Projeto de Lei nº 2.724/2015, aprovado pela Câmara dos Deputados.

4.2.2 Motivações objetivas e subjetivas dos sujeitos

A categoria motivações objetivas e subjetivas dos sujeitos se desdobra em seis elementos constituintes. O primeiro deles, o contexto e as motivações para a manutenção da existência da organização foi verificado na página eletrônica das organizações, pois guarda relação com o histórico de cada uma delas. A ABIH demonstra ter atuação significativa no setor turístico, pois “consolidou-se no decorrer dos anos como uma confiável fonte de dados e de informações setoriais, mantendo escritório da ABIH Regional em todos os estados brasileiros e no DF” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2019). A ABAV, por sua

vez, enfatiza que a organização “norteou e liderou ações que contribuem com o desenvolvimento do turismo nacional, superando dogmas, vencendo desafios e consolidando avanços” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2019). A ABAV também considera que sua existência está atrelada ao papel de porta-voz dos interesses das agências de viagens associadas e ao exercício de agente transformador da atuação dessas agências (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2019). Já a CNC pontua que é a organização sindical de um dos principais setores da economia e desde sua fundação “assegura os interesses e avanços do setor em órgãos de jurisdição e consultivos, no Brasil e no mundo” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2019). Ademais, a CNC administra o Serviço Social do Comércio – Sesc e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac, sendo que ambos atuam na área do turismo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2019). Assim, a CNC reforça que trabalha a fim de proporcionar melhores condições para desenvolver o turismo, por entender que a atividade é capaz de impulsionar o comércio e promover o crescimento do Brasil por meio da geração de empregos e de divisas (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2019). Nota-se que esse elemento constituinte do exercício do poder guarda relação com a manutenção da mobilização dos grupos no turismo, pois as organizações são porta-vozes e defendem dos interesses de seus associados.

Em seguida, o elemento influência ou apoio de instituições na capacidade do grupo definir e realizar interesses foi categorizado 22 vezes nos documentos analisados. Esse elemento é pujante entre as organizações que participam do CNT, que buscam apoio de outros grupos e, especialmente, do MTur e outros Ministérios e políticos que eventualmente participam das reuniões. A influência e o apoio foram especificamente assinalados pela ABIH, ao afirmar que recebeu apoio durante a reunião do CNT, para um interesse específico da categoria hoteleira: a regulamentação do Airbnb (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2017j). A influência e o apoio são também observados em grupos que compartilham interesses dentro do CNT, como é o caso das organizações hoteleiras que, por vezes, expõem de forma conjunta suas demandas e opiniões nas reuniões do CNT.

Além desse ponto, é possível constatar apoio e influência às organizações de turismo, em especial a ABIH que interage com o Deputado Federal Herculano Passos e a Frentur, que defendem o fim da cobrança dos direitos autorais em quartos de hotéis e a regulamentação dos cassinos no Brasil. É também observado o apoio dos Deputados Federais Otávio Leite e Laércio Oliveira à CNC, que reforçam a importância das modificações na Lei Geral do Turismo.

É também possível observar a influência do Poder Executivo na realização dos interesses das organizações, por meio de reuniões bilaterais abordadas nas notas de comunicação e nas atas do CNT. O Poder Executivo se faz presente nesse diálogo, conforme ressaltado pela ABIH: “Marx Beltrão, Ministro do Turismo, recebeu hoje, (26) em Brasília, Dilson Jatahy Fonseca Jr, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH Nacional, e a futura diretoria que comandará a entidade, a partir de 1º de janeiro de 2018, pelos próximos dois anos” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2017h).

Os elementos constituintes “motivações das pessoas ao se vincularem à organização” e “motivações para que as pessoas permaneçam ligadas à organização” foram categorizados, cada um, 43 vezes nos documentos. Tais elementos estão muito relacionados, uma vez que eles foram categorizados nas mesmas citações. Nos documentos analisados, eles estão atrelados a aspectos que tratam da representatividade da organização. Esse ponto remete à capacidade de unir os interesses dos indivíduos do mesmo grupo e também à capacidade de representar a categoria em espaços decisórios, como o CNT, e em acordos, alianças e negociações bilaterais com órgãos públicos.

A ABAV expõe a união dos interesses dos sujeitos ao se referir às alterações na Lei Geral como necessárias para o desenvolvimento do setor e ao afirmar que esse processo “Não é uma costura fácil e sabemos que pode ser longo o trajeto até que tenhamos todas as regulamentações, mas caminhando juntos é certo que nossos passos serão mais firmes” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2017b).

A ABIH também age nesse sentido, ao defender os interesses da categoria hoteleira em geral em reuniões com órgãos públicos e com sujeitos políticos e ao interceder em prol da necessidade de regulamentação das plataformas de reservas *online*, o Airbnb, parabenizando ações em municípios brasileiros que já legalizaram a cobrança de tributos.

A CNC, por seu turno, ressalta sua representatividade e atuação nas modificações na Lei Geral do Turismo ao afirmar que

para Alexandre Sampaio, presidente do Cetur/CNC, a Lei Geral do Turismo necessita de um aprimoramento para a efetiva aplicação no setor. "A lei necessita ser abrangente, e discutir a regulamentação é importante. A partir das reuniões do grupo de trabalho formado aqui, poderemos colaborar muito com os Poderes Executivo e Legislativo" (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2016a).

No âmbito do CNT é possível observar, nas demandas dos representantes das organizações, que esse espaço é muito relevante para as proposições de alterações na Lei Geral, apesar de nem todas as propostas dos sujeitos que participam do Conselho terem sido aderidas ao documento final do Poder Executivo e, posteriormente, transformadas em Projeto de Lei, pois todas as organizações que efetivamente participam do CNT podem se pronunciar no momento da reunião e cobrar providências do Poder Executivo.

As motivações para que a organização permaneça ligada ao CNT foram categorizadas 42 vezes nos documentos. Essas motivações são observadas nas reclamações diretas que podem ser feitas ao MTur, ao apoio das demais organizações e dos sujeitos políticos que eventualmente são convidados para participar das reuniões do CNT e da percepção da concretização dos interesses do grupo nas políticas públicas de turismo. Vale ressaltar algumas passagens nos documentos analisados, sobretudo nas atas do CNT.

É possível verificar, nas atas, que muitas demandas recebem apoio do MTur no momento em que são apresentadas, como é o caso da ABR, que questionou a norma jurídica referente à entrada e à permanência de menores desacompanhados em hotéis, tema tratado pelas modificações na Lei Geral do Turismo. Nessa ocasião, o MTur confirmou seu apoio e afirmou que compreende "a demanda da ABR, referente à Lei 12.038 de outubro de 2009, que regulamenta a permanência e entrada de menores desacompanhados em hotéis, considerando a interpretação, por parte do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, tenha ocasionado dificuldades operacionais ao setor" (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2011a). A Lei 12.038/2009 foi considerada muito severa, de acordo com o representante da ABR, Rúbens Régis, pois a norma jurídica penaliza com multa e, em caso de reincidência, com o fechamento definitivo do meio de hospedagem que

autorizar a estadia de criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável, ou sem autorização escrita desses ou da autoridade jurídica.

Outra situação, em reunião do CNT, foi a menção da ABIH sobre a possibilidade de aplicação de multa para o descumprimento das diárias de 24 horas nos meios de hospedagem. Essa demanda recebeu resposta da Secretária do CNT e servidora do MTur:

O Sr. Enrico Torquato (ABIH) menciona projetos de lei que impactam fortemente a atividade da hotelaria, aprovados na Comissão de Indústria e Comércio com Projeto de Lei 641/2011 que altera a Lei Geral do Turismo estabelecendo multa aos meios de hospedagem que não cumprem a diária de 24 horas e dá outras providências. Considera um desrespeito ao setor e pede interferência do Ministério para que posicionamento contrário. A Secretária Ana Isabel Mesquita registra que os projetos estão no Ministério e nenhum será votado sem o parecer, cuja análise será apresentada no próximo ano (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2011c).

Reclamações também foram observadas nas reuniões do CNT. A representante da FENAGTUR solicita inclusão das considerações da organização nas modificações da Lei Geral do Turismo: “Ressalta que na Lei do Turismo não consta o Guia como prestador de serviço, apesar desse profissional ter legislação própria, e que as contribuições da FENAGTUR realizadas em 2014 não foram consideradas” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2016b, p. 3). E o representante da ABBTUR afirma descontentamento sobre não inclusão de sua demanda na revisão da Lei Geral: “Relata a insatisfação com a não inclusão da categoria dos turismólogos no Projeto de Lei de revisão da Lei Geral do Turismo” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2017a, p. 10).

Ligado à motivação para permanência no CNT está a percepção da influência do grupo sobre as políticas públicas de turismo, o qual foi categorizado 52 vezes nos documentos. Esse elemento é verificado, inicialmente, por meio da estratégia adotada pelo MTur ao rever a norma jurídica. Primeiramente, foram identificadas demandas do próprio órgão e, em seguida, foi dada prioridade para os integrantes do CNT, conforme se observa na fala, em reunião do CNT, de Marcelo Costa, à época diretor do MTur: “Na continuidade do trabalho estará recolhendo o ponto de vista do Conselho sobre o que dificulta, atrapalha e falta na Lei para serem trabalhados e seguir para discussão na Câmara Temática de Legislação e demais instâncias descentralizadas. Pede que as contribuições sejam encaminhadas” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2013a, p. 5).

Outra percepção da influência do setor empresarial sobre as políticas públicas de turismo, que inclusive recebe o apoio do MTur, é revelada na fala de Vinícius Lummertz, à época Secretário do CNT e servidor do MTur: “a Lei Geral do Turismo precisa do viés de mercado, de mudanças no ambiente atual de negócios turísticos, de modernização dos marcos legais e de aceleração dos investimentos públicos e privados” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2014a, p. 6). Vale ressaltar que Lummertz foi ministro do turismo na gestão de Michel Temer, foi também presidente da Embratur e atualmente é Secretário Estadual de Turismo de São Paulo.

Ademais, Wilken Souto, à época diretor do MTur, também menciona a necessidade de atualização da norma jurídica: “a partir das discussões e do amadurecimento da política pública, era necessário modernizar e ajustar alguns itens da Lei que, por vezes, eram conflitantes com a realidade e no momento busca o consenso em torno de algumas propostas colocadas” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2014a, p. 5). O consenso enfatizado por Souto é reforçado com a importância em receber contribuições do FORNATUR, “para permitir uma visão também do setor público em relação ao que está estabelecido na Lei Geral” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2014a, p. 5). Souto é atualmente assessor especial do gabinete do Ministro de Estado do Turismo.

Diante da fala dos representantes do MTur, é possível observar que muitos interesses da iniciativa privada para a concretização das políticas públicas de turismo estão em sintonia com os ensejos do setor público e o reforço da necessidade das contribuições do FORNATUR demonstram uma possível predominância da perspectiva do setor privado nas alterações da Lei Geral.

4.2.3 Capacidade de realizar interesses

A categoria capacidade de realizar interesses tem quatro elementos constituintes. O primeiro deles, articulações políticas, foi categorizado 78 vezes ao longo da análise dos documentos. As competências políticas puderam ser observadas no contexto das interações entre os sujeitos que constituem o mesmo grupo e entre grupos distintos. Nota-se que muitas articulações acontecem para a defesa de interesses comuns. No caso da ABAV, um interesse comum que aparece de forma recorrente nas notas de comunicação é a responsabilidade solidária entre

as agências de viagem e os prestadores diretos de serviços turísticos. Essa situação foi ressaltada especialmente no caso com da Avianca Brasil, que em dezembro de 2018 entrou com pedido de recuperação judicial. De acordo com a ABAV,

embora a prestação do transporte seja de incumbência da Avianca Brasil, que é a real e final destinatária do serviço, do ato de transportar, a lei diz que, se a compra de bilhetes aéreos foi intermediada por agências de viagens ou operadoras de turismo, estas devem responder solidariamente por todos os prejuízos causados a um consumidor. Esse contexto, fático e legal, é um verdadeiro perigo para o mercado de serviços turísticos, trazendo, inclusive, reflexos para o próprio consumidor em geral. Quer dizer, tal risco se apresenta, pois a cadeia de serviços de distribuição de viagens poderá fatalmente entrar em colapso (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2019).

No entendimento da organização, a responsabilidade solidária aplicada às agências de viagem pode prejudicar sobremaneira outros serviços turísticos. Naturalmente, articulações políticas entre os associados da ABAV foram estabelecidas para fortalecer essa questão. Apesar de não ter sido possível verificar explicitamente articulações com sujeitos políticos, entende-se que essas articulações estejam encobertas, pois a demanda da responsabilidade solidária existe desde 2016 e houveram “idas e vindas a Brasília” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2017a). Por meio das notas de comunicação foi possível constatar que a organização está atenta às ações dos órgãos do Poder Judiciário,

o turismo ganha muito, inclusive, em total alinhamento com o que vem sendo discutido e pleiteado pela Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV Nacional), quando dos cursos realizados com a Escola Nacional da Magistratura (ENM). Eles fomentam a importância das decisões fundamentadas nos Tratados Internacionais, para que as condenações em processos judiciais envolvendo agências de viagens (nos casos de reconhecida responsabilidade solidária) considerassem a tendência mundial da legislação internacional, com as indenizações tarifadas (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS, 2017c).

Outro cenário é o da ABIH, cujas notas de comunicação e as atas de reuniões do CNT demonstram que a organização vem desenvolvendo suas competências políticas para estabelecer normas de tributação para o funcionamento de plataformas internacionais de reservas online, o Airbnb, conforme a seguir:

A posição da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH Nacional) é antagônica a maneira predatória e esquiva com que empresas, como a multinacional americana Airbnb, se isentam, no mapa mundial, do pagamento de impostos, tributos, direitos trabalhistas e contribuições sociais (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2017c).

Por diversas vezes, nas reuniões do CNT, as organizações hoteleiras se pronunciam contrariamente à atuação sem pagamento de taxas das plataformas internacionais de reserva *online*, sendo o principal deles o Airbnb. Em reunião do CNT, o Ministro do Turismo à época, Marx Beltrão, esclarece que a discussão para a incidência de tributos sobre alguma atividade deve ser ampla e envolve outros órgãos tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo. O Ministro ressalta que

concorda com a ABIH em relação ao Airbnb e inclusive já se manifestou publicamente sobre a questão da regulamentação e pondera que o Governo Federal não está sendo omissivo, mas a pauta tem que ser discutida primeiramente no Congresso Nacional, e por isso sugere a participação da ABIH no grupo de trabalho para levar a discussão a Comissão Especial a ser criada na Câmara dos Deputados e que o Ministro de Turismo estará acompanhando diariamente todas as suas ações, em defesa dos interesses do turismo brasileiro (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2017a, p. 19).

Além dessa demanda, a organização também defende o fim da cobrança de taxas sobre a programação de rádios e televisores em quartos de hotéis, e a flexibilização das diárias nos meios de hospedagem.

As articulações da ABIH são visíveis por serem amplamente divulgadas não somente em suas notas de comunicação, mas também nas falas dos representantes das empresas hoteleiras nas reuniões do CNT:

O Sr. Enrico Torquato (ABIH) menciona projetos de lei que impactam fortemente a atividade da hotelaria, aprovados na Comissão de Indústria e Comércio com Projeto de Lei 641/2011 que altera a Lei Geral do Turismo estabelecendo multa aos meios de hospedagem que não cumprem a diária de 24 horas e dá outras providências. Considera um desrespeito ao setor e pede interferência do Ministério para posicionamento contrário (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2011c, p. 7).

A proximidade da ABIH e da CNC com sujeitos políticos, como os Deputados Federais Herculano Passos, Raimundo Matos e Otávio Leite, além da existência de reuniões entre a organização e membros do alto escalão do Poder Executivo demonstram que articulações oportunistas podem estar sendo firmadas. As articulações oportunistas são dispostas por Faria (2011; 2017) como pontuais, circunstanciais ou táticas.

A autoridade legítima é também um elemento constituinte, o qual foi categorizado 25 vezes nos documentos analisados. A capacidade de superioridade de uma organização com relação a outras organizações está muito atrelada ao elemento anterior, pois tal capacidade pode ser verificada na interação com sujeitos políticos, que demonstra a relevância da organização e suas competências políticas,

destacando o aspecto da tradição da organização, por serem organizações antigas no Brasil, bem como aspectos atrativos e de carisma como características das organizações e que facilitam suas articulações. Ademais, ser membro do CNT demonstra capacidade de articulação das organizações.

A coerção é outro elemento relevante, que foi categorizado 16 vezes nos documentos. Nota-se que a capacidade de constrangimento e de opressão a outras organizações é verificada na tentativa de fazer com que os interesses sejam aceitos pela coletividade e transformados em políticas públicas. No caso da ABIH, esse ponto pode ser observado, de forma direta, na defesa da imposição de taxas a plataformas de reservas *online*, assunto em que a organização se posiciona explicitamente contrária a parcerias e tentativas de resolução da questão:

O posicionamento se deve ao anúncio da parceria entre a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de Santa Catarina (SOL) com a empresa Airbnb que, segundo o órgão estadual, tem o objetivo exclusivo de proporcionar seu acesso às estatísticas de utilização da plataforma em Santa Catarina. Para a ABIH Nacional, acordos como esse firmado pelo governo de Santa Catarina, mesmo que tenham objetivo exclusivo de coleta de dados, se opõem à indústria formal de hospitalidade e trazem à tona a necessidade urgente de regulamentação destes produtos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2018c).

Nota-se que a atitude da ABIH objetiva coibir alternativas para a situação, uma vez que a organização acredita que a taxação dessas plataformas é a única possibilidade de solução e que a demanda deve ser incluída na Lei Geral do Turismo. Observa-se que os elementos de coerção aparecem, nos documentos, de forma direta, conforme exposto em reunião do CNT:

O Sr. Manoel Gama (FHOB) agradece o convite formulado às entidades hoteleiras cujos gargalos são comuns em 90%, constituem tópicos de vital importância e reitera os comentários da ABIH [...] Chama a atenção para matéria publicada em jornal, antes da posse do Ministro Beltrão que o Airbnb não é coberto pela Lei Geral do Turismo e também não concorda com isso. Informa que por intermédio da CNC encaminhou proposta do FHOB com as alterações a serem inseridas na Lei Geral (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2016b, p. 5).

Por fim, outro elemento que diz respeito à capacidade de realizar interesses é o simbólico e imaginário, categorizado 71 vezes ao longo da análise dos documentos. Esse elemento mantém relação estreita com os demais elementos dessa categoria, uma vez que trata da capacidade de representação da organização. Destarte, vale mencionar a demanda da ABAV para o fim da responsabilidade solidária, cuja influência da organização pode ser observada em

reuniões com diversos Ministérios. A CNC também representa seus interesses ao firmar parcerias com diversas organizações do turismo e com políticos de alto escalão, alguns deles membros do CNC.

No caso das organizações hoteleiras, para além da demanda pela regulamentação das plataformas internacionais de reserva *online*, que não está contemplada nas alterações da Lei Geral, a representação desses sujeitos pode também ser verificada no que se refere à cobrança do Ecad:

os presidentes da ABR e ABIH alegam que as associações “entendem que a simples instalação de receptores de rádio e televisão em unidade de hospedagem individual não pode incidir em cobrança de direitos autorais, pois a utilização de tais aparelhos dentro dos quartos não configura execução pública de obras”. As entidades representantes da hotelaria também ressaltam que “é de direito do autor ser remunerado pela composição quando sua obra é executada em ambiente público com finalidade lucrativa principal” e reforçam que não são a favor da cobrança de direitos autorais nos quartos de hotéis, uma vez que se trata de ambiente de uso particular e que não é possível fiscalizar se houve, ou não, reprodução musical durante sua utilização pelo hóspede (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS, 2018a).

A isenção da arrecadação e distribuição de direitos autorais é uma questão contemplada pelas mais recentes alterações na Lei Geral do Turismo, especialmente no Projeto de Lei nº 2.724/2015 que, ao ser enviado ao Senado passou a ser o Projeto de Lei nº 1.829/2019, o que demonstra a influência e a capacidade de representação da ABIH. Contudo, é importante salientar que essa demanda incita a mobilização e a capacidade de representação de outras categorias, como a artística. De acordo com notícia divulgada pelo Senado Federal (BRASIL, 2019r), o Senador Davi Alcolumbre, o qual recebeu a remessa do Projeto de Lei nº 2.724/2015 aprovado na Câmara dos Deputados, se reuniu com artistas que defendem a manutenção da cobrança da taxa do Ecad em quartos de hotéis, em contraponto ao que prevê as modificações na Lei Geral. Assim, acredita-se que essa questão ainda será muito discutida ao longo do trâmite legislativo.

Portanto, nota-se que mormente a influência das organizações para fazer valer seus interesses está em consonância com as articulações políticas estabelecidas e com a superioridade da organização com relação a outros sujeitos.

4.2.4 Resistência

A resistência é uma categoria do exercício de poder que se fragmenta em dois elementos constituintes. O primeiro deles são os conflitos de valores e de concepções sobre a Lei Geral do Turismo, categorizados por 44 vezes. Tais conflitos são entendidos ao verificar as demandas e os interesses que não estão contemplados nas alterações da Lei Geral.

No caso da ABAV, a busca pelo fim da responsabilidade solidária entre agências de viagem e prestadores diretos de serviços turísticos, em situações que acarretam prejuízos aos consumidores, é um assunto que não foi objeto de alteração na Lei Geral do Turismo. Pelo contrário, novo inciso que consta no Projeto de Lei nº 2.724/2015 afirma que a agência de turismo responde objetivamente e de forma solidária pelos danos causados por seus serviços de intermediação.

A ABIH, por sua vez, também apresenta conflitos de concepções sobre o conteúdo da Lei Geral. Se a execução de obras musicais ou literomusicais no interior das unidades habitacionais dos meios de hospedagem consta no Projeto de Lei nº 2.724/2015 como de natureza privada e isenta de arrecadação e distribuição de direitos autorais, a flexibilização das 24 horas na diária das unidades habitacionais e a regulamentação do Airbnb não constam como alterações da Lei.

A CNC não demonstrou resistência a assuntos específicos constantes na Lei Geral. Em parte, isso se dá pelo fato da CNC ter sido o principal responsável por um documento enviado ao MTur com a proposta de diversas entidades do setor turístico brasileiro, pois, de acordo com a organização,

o objetivo das sugestões é modernizar a legislação que regula as atividades relacionadas ao Turismo no País, gerando mais segurança jurídica para as empresas prestadoras de serviços e encerrando inúmeras discussões na Justiça. [...] Entre as propostas a redução da diária de 24 horas nos hotéis, o cancelamento da cobrança de direitos autorais sobre audiovisual nos quartos de hotéis, a fixação do turismo como atividade exportadora, o reconhecimento dos cruzeiros como prestadores de serviços turísticos, a inclusão de albergues e hostels como meios de hospedagem e a regulamentação das plataformas on-line de viagens – Airbnb e serviços de economia compartilhada, por exemplo – para zelar pela livre competição e concorrência leal entre os atores do Turismo no Brasil (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2016e).

Diferentemente da CNC, outras organizações que participam do CNT apresentaram divergências: Em reuniões do CNT, a FENAGTUR foi a organização que mais apresentou conflitos de concepções e de valores quanto às modificações

na Lei Geral. Dentre os identificados, a organização solicitou “a inclusão do guia de turismo, prestador de serviço turístico, inclusive, vinculado ao Ministério do Turismo” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2013a, p. 11) e, nesse sentido, afirma que “na Lei do Turismo não consta o Guia como prestador de serviço, apesar desse profissional ter legislação própria” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2016b, p. 4). Além disso, a FENAGTUR solicita a exclusão dos taxistas na Lei Geral do Turismo, pois, segundo Irma Karla, representante da organização, essa categoria “representa pessoa física, que muitas vezes toma o trabalho dos agentes de viagem e do guia de turismo quando na verdade deveria apenas conduzir o veículo, concorrendo com empresas locadoras, agências de turismo, transportadoras e guias de turismo, exercendo a atividade ilegalmente” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2016a, p. 7). Nota-se que na Lei Geral, a inclusão do guia como prestador de serviço turístico não foi incluída no Projeto de Lei nº 2.724/2015. Em contraponto, a demanda sobre os taxistas não consta como alterações da Lei Geral.

Além da FENAGTUR, a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL também elencou o interesse em tornar a jornada de trabalho na cadeia produtiva do turismo intermitente, pois, segundo o representante da ABRASEL no CNT, Paulo Solmucci, “lembra que o trabalho intermitente é um desafio maior do que o trabalho de curta duração e manifesta que o Conselho deve continuar determinado nessa direção, porque o setor de serviços precisa dar emprego aos jovens, permitindo que trabalhem e estudem, uma demanda que o trabalho de curta duração não atende” (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2013b, p. 2). Vale destacar que a prestação intermitente de serviços foi regulamentada na Reforma Trabalhista, por meio da Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017d), na qual em seu Art. 443 a define como o trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo mediante alternância de períodos, de prestação de serviços e de inatividade, determinado em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, com exceção de aeronautas, que são regulados por legislação própria.

Em resposta, a representante da CONTRATUH, Rosalina Gonçalves, expôs que

como representante dos trabalhadores, considera que a interjornada é perigosa e que pode causar problemas não só ao trabalhador, mas também para a empresa, porque acidentes de trabalho podem ocorrer devido à sobrecarga de trabalho. Ressalta que a CONTRATUH certamente

participará do debate, mas de antemão diz que é contrária (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2013b, p. 2).

Vale ressaltar que essa demanda não entrou como proposta de alteração da Lei Geral do Turismo. Entende-se que alguns fatores são responsáveis pela não inclusão desse assunto: o assunto aborda questões complexas que ultrapassam as possibilidades de atuação do MTur, ou seja, outros ministérios e o Poder Legislativo devem ser envolvidos no debate. Ademais, a Abrasel tem pouca frequência de pronunciamentos nas reuniões do CNT e não demonstra, em suas falas, firmar alianças estratégicas e parcerias com outros sujeitos para fortalecer suas demandas. Tais fatores podem enfraquecer a capacidade de representação da organização e mitigar a sua capacidade de realizar interesses.

A ABBTUR também se posicionou com conflitos de valores e concepções que não foram abarcados pelas modificações constantes no Projeto de Lei nº 2.724/2015. A organização relatou a insatisfação com a

não inclusão da categoria dos turismólogos no Projeto de Lei de revisão da Lei Geral do Turismo, onde entrariam no artigo 5º da lei. Destacou que o Ministério do Turismo, por meio de um ofício, informou que nesse artigo vai constar que os profissionais de turismo são aqueles que atuam na cadeia produtiva do turismo e por isso pede para retomar o assunto (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2016b, p. 10).

Nessa mesma reunião do CNT, o então Ministro do Turismo, Marx Beltrão, e a Secretária Teté Bezerra, do MTur, se pronunciaram em resposta a solicitação da ABBTUR, afirmando que foram recebidas quase 400 solicitações para alterações da Lei Geral do Turismo e que o corpo técnico do MTur e de outros ministérios selecionaram 118 e, portanto, muitos pedidos ficaram de fora (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2016b, p. 10).

Além desse, em reunião do CNT, a ABRACCEF também apresentou divergências com relação às alterações da Lei Geral do Turismo. A organização afirma que a Lei Geral deixou de incluir os Centros de Convenções e Feiras como categorias de eventos, devido à exclusão da divisão em segmentos específicos de organizadores de eventos. O MTur respondeu à reclamação da ABRACCEF afirmando que verificaria a melhor forma de proceder a demanda (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2011b, p. 5).

Outro elemento constituinte da categoria resistência são as ações que dificultam processos, que foram categorizadas 4 vezes nos documentos analisados.

No que concerne à ABIH, algumas ações verificadas dizem respeito ao constrangimento a parcerias entre órgãos públicos estaduais e plataformas de reservas *online*, como a firmada entre a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de Santa Catarina e o Airbnb. Nota-se que tais atitudes podem dificultar os processos para a solução da questão.

Além dessa, nas reuniões do CNT, algumas ações do MTur e do próprio CNT podem também dificultar processos no que se refere às modificações da Lei Geral, conforme Elzário da Silva Jr., representante da ABBTUR salienta:

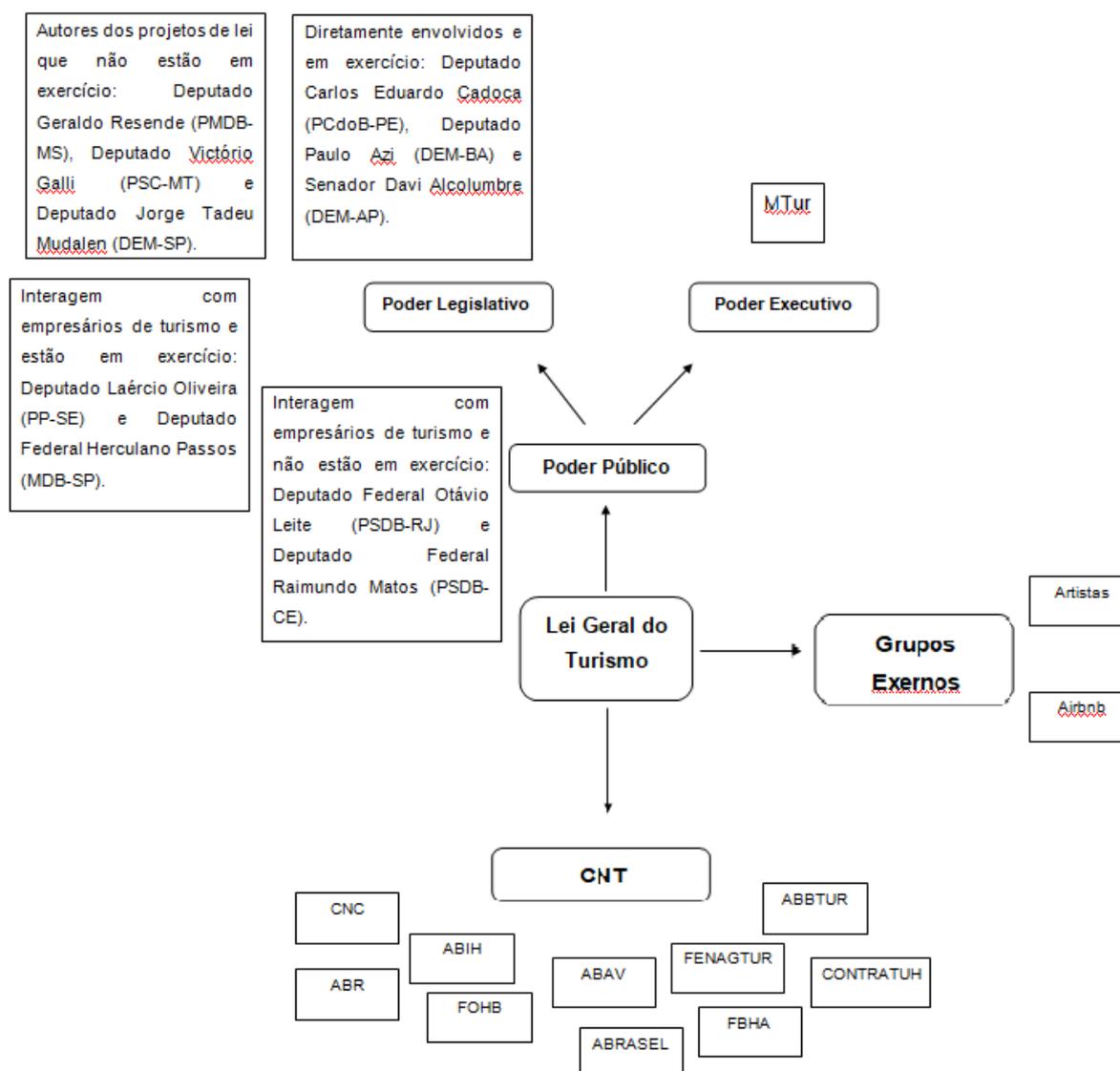
o Dia Nacional do Bacharel foi instituído pela Lei 10.457, em 2002 e espera que a data possa também revelar um presente a partir da discussão sobre as alterações da Leis Geral do Turismo, que aguarda a ABBTUR ser chamada para participar, e que sugeriram proposituras ao Art. 21 (CONSELHO NACIONAL DE TURISMO, 2014b, p. 11).

Tal demanda da ABBTUR não obteve resposta nessa reunião do MTur. Os conflitos identificados nos documentos demonstram que a arena política do turismo discute principalmente temas relevantes para cada organização e sua categoria de forma individual. É possível notar a carência de mobilização, ou a busca por um objetivo comum, entre os participantes do CNT. Com base nisso, é importante refletir sobre os objetivos coletivos em prol do desenvolvimento do turismo e sobre a defesa dos interesses da sociedade como um todo, e não de parcelas específicas da sociedade que estão representadas no CNT.

4.3 CONCLUSÕES

A análise dos documentos permitiu constatar as categorias e os elementos do exercício do poder, bem como identificar os principais sujeitos envolvidos com as modificações na Lei Geral, representados na Figura 2, a seguir.

FIGURA 2 – MAPA DOS ENVOLVIDOS COM AS ALTERAÇÕES NA LEI GERAL DO TURISMO



Fonte: A autora (2020)

Conforme disposto na Figura 2, inicialmente, os envolvidos fazem parte o poder público, divididos em Poder Legislativo e Poder Executivo. Do Poder Legislativo, podem ser citados os sujeitos políticos autores dos Projetos de Lei: O Deputado Federal Geraldo Resende (PMDB-MS), o Deputado Federal Victório Galli (PSC-MT), o Deputado Federal Jorge Tadeu Mudalen (DEM-SP), que não estão em exercício e são autores dos primeiros projetos que modificam a Lei Geral do Turismo. Também são citados os Deputados Federais em exercício Carlos Eduardo Cadoca (PCdoB-PE), autor do Projeto de Lei nº 2.724/2015, e Paulo Azi (DEM-BA),

relator deste projeto, bem como o Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), que recebeu o Projeto de Lei no Senado Federal.

Para além desses, demonstraram interagir com os empresários da área do turismo o Deputado Federal Laércio Oliveira (PP-SE), que está em exercício, e o Deputado Federal que não está em exercício Otávio Leite (PSDB-RJ), ambos mantêm relações com a CNC. Também interagem o Deputado Federal Herculano Passos (MDB-SP), em exercício, e o Deputado Federal Raimundo Matos (PSDB-CE), que não está em exercício. Esses dois últimos defendem a regulamentação dos cassinos no Brasil e o fim da cobrança de direitos autorais sobre a programação de rádios e televisores em quartos de hotéis.

Além do Legislativo, o Poder Executivo também está envolvido, em especial o MTur, autor de uma das propostas de modificação da Lei Geral e integrante do CNT. Também foram identificadas as organizações que fazem parte do CNT, em especial a CNC, a ABIH, a FOHB, a ABR, a FBHA, a FENAGTUR, a ABRASEL, a ABAV, a CONTRATUH e a ABBTUR. Como grupos externos ao CNT estão a categoria artística, que pede que o fim da cobrança do Ecad seja retirado do Projeto de Lei em tramitação no Senado Federal, e o Airbnb, que não atua nas modificações da Lei Geral, porém os interesses das organizações hoteleiras permeia as atividades do Airbnb.

Foram também identificados e compreendidos os interesses, que são amplamente divulgados pelos sujeitos envolvidos com as mudanças, tanto em suas notas de comunicação quanto em suas falas nas reuniões do CNT. O Quadro 10, adiante, resume os principais interesses da iniciativa privada e os sujeitos demandantes desses interesses, bem como sinaliza se o assunto é abordado em um dos Projetos de Lei que modificam a Lei Geral do Turismo.

Quadro 10 – Resumo dos principais interesses e dos sujeitos da iniciativa privada demandantes das modificações na Lei Geral.

Interesses	Sujeitos demandantes e beneficiados	Contemplado nos Projetos de Lei que alteram a Lei Geral do Turismo
Fim da responsabilidade solidária	Agências de viagens	Não
Normas de tributação para o funcionamento de plataformas internacionais	Meios de hospedagem	Não

de reservas online (Airbnb)		
Fim da cobrança de taxas sobre a programação de rádios e de televisores em quartos de hotéis	Meios de hospedagem	Sim, nos Projetos de Lei nº 7.413/2017 e nº 2.724/2015
Flexibilização das diárias	Meios de hospedagem	Sim, nos Projetos de Lei nº 641/2011 e nº 7.413/2017, mas não contemplado no Projeto de Lei nº 2.724/2015
Inclusão de categorias como prestadores de serviço turístico	Guias de turismo e Bacharéis em Turismo	Não
Exclusão de taxistas na Lei Geral do Turismo	Guias de turismo	Não
Jornada de trabalho intermitente	Bares, restaurantes, entre outros prestadores de serviços	Não, mas a demanda foi incluída na Reforma Trabalhista, por meio da Lei nº 13.467/2017
Centros de Convenções e Feiras como categorias de eventos	Organizadoras de eventos	Não

Fonte: a autora (2020)

Foi também verificada a capacidade de realizar tais interesses, alicerçada nas articulações políticas e na capacidade de representação dos grupos, bem como na superioridade que alguns grupos demonstram ter em relação a outros. Nesse sentido, foi observada a predominância do interesse das organizações privadas do setor produtivo nas alterações da Lei Geral, evidenciadas por parcerias e por alianças estratégicas de setores empresariais. É o caso das empresas hoteleiras, que estão representadas por pelo menos quatro organizações presentes no CNT (FOHB, ABR, ABIH e FBHA) e da CNC e da ABIH, que interagem com membros do Poder Legislativo. Em contraposição a este cenário, comunidades tradicionais não participam do espaço e, portanto, têm menos possibilidade de fazer com que suas demandas sejam contempladas na Lei Geral do Turismo e nas políticas públicas de turismo de forma geral. Diante disso, é possível constatar que o interesse das comunidades tradicionais e de outros sujeitos cujos interesses não convergem com os de grandes empresas de turismo é tratado de forma superficial nas alterações da Lei. A não inclusão de determinados grupos e, em especial, das comunidades tradicionais, enfraquece o debate a favor do desenvolvimento do turismo no Brasil.

Por fim, foram também analisadas as relações de poder estabelecidas e que influenciam as modificações na Lei Geral do Turismo e as políticas públicas de turismo, a partir das categorias e dos elementos constituintes baseados nos conceitos da Economia Política do Poder. As relações de poder entre os sujeitos, no âmbito da alteração da Lei Geral, foram verificadas, a priori, ao constatar a interação. A análise dessa categoria apontou que são feitas alianças e parcerias entre organizações com objetivos comuns. Esse fato foi verificado na atuação das organizações hoteleiras unidas para definir interesses e aumentar suas capacidades de realizá-los ao apresentarem nas reuniões do CNT. Ademais, a CNC também age dessa forma, ao elaborar um documento sobre alterações na Lei Geral do Turismo, em conjunto com 26 organizações nacionais que representam a cadeia produtiva do turismo. A interação também foi identificada na relação entre organizações de turismo e sujeitos políticos. Nesse caso, os documentos manifestam a atuação das organizações feita de forma individual. Nas relações entre os sujeitos foi verificada a busca pelo acesso às principais estruturas da sociedade em prol da materialização de seus interesses.

As motivações objetivas e subjetivas são uma categoria do exercício de poder ligada à interação entre os sujeitos, que aborda a ação e a mobilização dos sujeitos em prol das alterações na Lei Geral. O elemento motivação para a manutenção da existência da organização remete aos elementos de mobilização das organizações. A influência ou apoio de instituições é um elemento relevante especialmente entre as organizações que participam do CNT, entre sujeitos com demandas comuns como é o caso das organizações hoteleiras unidas, e dos sujeitos que encontram apoio do MTur, de outros Ministérios e de sujeitos políticos que participam das reuniões. Para além das organizações que participam do CNT, foi observado apoio entre organizações específicas e sujeitos políticos; é o caso da ABIH e da Frentur, que apresentaram motivações comuns, como o fim da cobrança dos direitos autorais na execução de obras musicais em quartos de hotéis.

Ainda no que tange às motivações, os elementos motivações das pessoas ao se vincularem e ao permanecerem ligadas à organização demonstraram estar fortemente vinculados e tratam principalmente da competência de unir os interesses dos indivíduos do mesmo grupo e de retratar os interesses do grupo em espaços decisórios. As motivações para que a organização permaneça no CNT estão ligadas ao apoio das organizações que participam do Conselho, às respostas dadas diante

das reclamações feitas pelos integrantes do CNT e à percepção da concretização dos interesses do grupo nas políticas públicas de turismo.

A capacidade de realizar interesses é uma condição do exercício de poder, que depende de bases ou recursos de poder. As articulações políticas acontecem, sobretudo, em prol da defesa de interesses comuns e foi constatada na proximidade das organizações que individualmente interagem com sujeitos políticos e com membros do alto escalão do Poder Executivo. A autoridade legítima foi verificada ao constatar o aspecto da tradição das organizações para facilitar a realização de seus interesses. A coerção foi especialmente verificada nas ações da ABIH, que tenta impedir parcerias entre municípios e a empresa internacional de reserva *online* Airbnb. Esse constrangimento acontece por meio de notas de comunicação que repudiam ações de parceria e de outras tentativas de resolução da questão que desconsideram a imposição de tributos ao Airbnb.

A resistência, inerente ao exercício de poder, é uma categoria que se opõe à capacidade de outros sujeitos definirem e realizarem seus interesses. Nessa categoria, o elemento conflito de valores e de concepções sobre a Lei Geral do Turismo foi identificado com base nos interesses das organizações que não estão contempladas nas alterações da Lei.

A ABAV busca o fim da responsabilidade solidária entre agências de viagem e prestadores diretos de serviços turísticos, contudo essa concepção não é objeto de alteração. Além disso, a ABIH conquistou a inclusão de alguns interesses nas modificações da Lei Geral, como o fim do pagamento de taxas à execução de obras musicais ou literomusicais no interior das unidades habitacionais dos meios de hospedagem, mas a flexibilização das 24 horas na diária das unidades habitacionais e a regulamentação do Airbnb não constam como alterações da Lei.

As reuniões do CNT demonstram conflitos que envolvem outras organizações: a FENAGTUR solicitou a inclusão do guia de turismo como prestador de serviço turístico e a exclusão de taxistas na Lei Geral do Turismo, sendo que a primeira não foi contemplada nas alterações da Lei e a segunda aderida como alteração. Além desse conflito, a ABRASEL também expôs o interesse em tornar a jornada de trabalho da cadeia produtiva do turismo intermitente, demanda que teve resistência explícita da CONTRATUH, representante dos trabalhadores em turismo. Por fim, a ABBTUR relatou a insatisfação sobre a não inclusão do turismólogo como profissional de turismo na Lei. Quanto às ações de dificultam processos, a ABBTUR

solicitou que a organização seja incluída nas discussões específicas sobre as alterações na Lei Geral. A participação e mobilização ampla de todas as organizações envolvidas com o turismo, inclusive para além das que integram o CNT, é fundamental para que as discussões abarquem interesses da sociedade como um todo e daqueles que privilegiam a sustentabilidade.

Diante do resultado das análises dos documentos, parte-se agora para as considerações finais do estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Geral do Turismo é o principal marco legal do turismo brasileiro, que atualmente passa por reformulações. Seu conteúdo é de interesse de diversos sujeitos, o que dá azo ao estudo das relações de poder das diferentes classes, categorias e grupos envolvidos com o turismo no Brasil. O presente estudo teve como foco analisar as relações de poder entre os sujeitos, no âmbito dos processos políticos e legislativos para a alteração da Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771/2008), que define a Política Nacional de Turismo. Para isso, o estudo se baseia na Economia Política do Poder, de Faria, que define o poder como uma práxis fundamentada na interação, complexa e contraditória, entre os sujeitos expressa na capacidade e na mobilização de uma classe, categoria ou grupo para definir e realizar seus interesses, ainda que contra a resistência de outros sujeitos (FARIA, 2011).

Assim como as definições sobre poder em geral, no Turismo, existem diferentes teorias que conceituam e analisam o poder. O poder local, o poder multidirecional e a interação entre sujeitos envolvidos com a atividade turística são as abordagens teóricas identificadas sobre os estudos do poder no Turismo e cada uma apresenta características específicas. É possível estabelecer conexões entre a Economia Política do Poder e o Turismo, sendo que a principal contribuição desta teoria para os estudos em Turismo é entender e constatar a importância de conceitos e ressaltar categorias e elementos que permitem a definição de aspectos fundamentais para que a área avance nas investigações sobre poder, bem como possibilite a desarticulação de interesses escusos e fortaleça a participação de grupos vulneráveis na cadeia de tomada de decisão.

A Economia Política do Poder traz profundidade a alguns conceitos. A mobilização é entendida como a convocação livre de vontades para a persecução de um objetivo comum predefinido e, dessa maneira, é diferente da noção de participação. A perspectiva da disputa pelo comando das principais estruturas da sociedade e, por conseguinte, a ênfase na disputa de classes, categorias e grupos nos espaços decisórios é tratada pela Economia Política do Poder como própria do exercício de poder. As noções de resistência e de poder proveniente da própria natureza ou condição humana, sendo impossível dissociar o poder de seu exercício, são aspectos que podem ser transpostos para os estudos em Turismo. Por fim, a

abordagem teórica ressalta as relações de poder como instituintes dos interesses dos sujeitos.

Após a apresentação dos resultados das análises das relações de poder, é possível concluir que alguns assuntos abordados como as primeiras impressões da pesquisadora, fruto de sua aproximação precária com as modificações da Lei Geral, não foram tratados de forma objetiva nas relações de poder aqui estudadas. São elas a regulamentação dos cassinos no Brasil (defendida por um grupo que interage com os empresários da hotelaria, mas não abordado nos projetos de lei analisados) e a diminuição das unidades habitacionais adaptadas para pessoas com deficiência. Em contrapartida, são temas discutidos a criação de AEITs, a regulamentação do Airbnb, o abatimento de horas na diária dos meios de hospedagem, o fim da cobrança de taxa para execução de obras musicais no interior das unidades habitacionais, a responsabilidade solidária das agências de turismo não somente com as transportadoras aéreas, mas com todas as organizações cujo serviço ou produto é intermediado por essas agências, e a abertura do setor aéreo brasileiro ao capital estrangeiro, tema não tratado de forma específica pela Lei Geral, mas abordado no Projeto de Lei 2.724/2015 enviado ao Senado Federal.

No estudo, nota-se a pluralidade de sujeitos envolvidos com as modificações da Lei Geral. Do Poder Legislativo, ao todo, foram identificados sete partidos políticos envolvidos: PMDB, PSC, DEM, PCdoB, PP, MDB e PSDB. O partido com maior destaque é o DEM, que conta com três representantes envolvidos, sendo um deles autor de um projeto de lei, um relator do projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados e um representante que recebeu o projeto no Senado Federal. Outro partido a ser salientado é o PSDB, que conta com dois representantes envolvidos, os quais demonstraram interagir com empresários do turismo brasileiro. Além desses, vale mencionar o MDB, cujo representante faz parte da Frentur e está envolvido com projetos que defendem a regulamentação dos cassinos no Brasil e o fim da cobrança de direitos autorais sobre a programação de rádios e televisores em quartos de hotéis.

Ao considerar que são trinta e três partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral – TSE (2020) e ao constatar a ausência de partidos importantes no cenário político nacional, tais como PT e PSL (especialmente por terem sido os partidos dos últimos Presidentes da República eleitos no Brasil), observa-se que a

pauta do turismo ainda é pouco debatida. Esse é um dos motivos pelos quais o turismo deve passar a ser entendido como fenômeno político.

Os parlamentares demonstraram ter papel importante nas alterações da Lei Geral, sobretudo na representação dos interesses dos grupos. Na análise dos interesses, é possível constatar que aqueles firmados mediante interação e consequente apoio dos parlamentares têm mais força para serem abarcados nos projetos de lei. Esse é o caso do fim da cobrança de taxas sobre a programação de rádios e de televisores em quartos de hotéis, demanda que teve respaldo da Frentur e do Deputado Federal Herculano Passos.

Em contrapartida, os interesses que não encontraram assistência de parlamentares não foram contemplados no projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados. Dentre eles, está a tributação das plataformas internacionais de reservas *online*, o Airbnb, pauta constantemente defendida pela ABIH e que recebeu apoio em reunião do CNT, mas não teve amparo de parlamentares. Em parte, esse ponto se deve ao fato de que a incidência de tributos deve envolver um diálogo mais amplo com mais órgãos, para além do Legislativo.

Ademais, a inclusão das categorias de guias de turismo e de bacharel em turismo como prestadores de serviços turísticos não encontrou sustentação parlamentar. Esse ponto demonstra que as interações e as articulações políticas são importantes inclusive para tornar um grupo, categoria ou classe mais reconhecido dentro de seu próprio meio. A não inclusão do turismólogo como prestador de serviço na Lei Geral do Turismo enfraquece não somente os grupos citados, mas o turismo brasileiro como um todo, que perde muito por não oficializar o papel dos profissionais da área. A legitimação do profissional de turismo como prestador de serviço é importante para caracterizar o setor, para dar espaço a um profissional que é pouco valorizado no Brasil e inclusive para assegurar e promover o desenvolvimento do turismo, uma vez que a profissão de turismólogo se encarrega de pensar, planejar, organizar e implementar os rumos da atividade nos espaços, zelando pela sustentabilidade ambiental e social das comunidades envolvidas.

Outro interesse que não encontrou apoio de parlamentares é o fim da responsabilidade solidária das agências de turismo, interesse que não foi atendido em nenhum projeto de lei estudado. Pelo contrário, no projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados, as agências passam a ser responsabilizadas objetiva e solidariamente pelos danos que seus serviços causarem. As possíveis causas para

essa situação são a necessidade de um debate mais profundo, que envolve o Direito Civil e Empresarial, bem como o fato dessa demanda ter encontrado pouco amparo entre os parlamentares, o Poder Executivo e os próprios membros do CNT.

Além desses, é possível citar a flexibilização das diárias dos meios de hospedagem, que foi objeto de projetos de lei anteriores, mas não entrou no projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados. É possível estabelecer uma relação entre esse fato e a resistência dos parlamentares sobre a prática de redução das diárias, já que alguns parlamentares consideraram que a flexibilização deve ser evitada.

Além do Legislativo, o Poder Executivo também está envolvido, em especial o MTur, autor de uma das propostas de modificação da Lei Geral e integrante do CNT. Também foram identificadas as organizações que fazem parte do CNT, em especial a CNC, a ABIH, a FOHB, a ABR, a FBHA, a FENAGTUR, a ABRASEL, a ABAV, a CONTRATUH e a ABBTUR.

Grupos externos ao CNT também têm interesses nas modificações da Lei Geral. São eles a categoria artística, que pede que o fim da cobrança do Ecad seja retirado do Projeto de Lei em tramitação no Senado Federal, e o Airbnb, que não atua nas modificações da Lei Geral, mas nota-se que os interesses das organizações hoteleiras permeiam as atividades do Airbnb. As demandas dos grupos externos ao CNT e que não fazem parte do Poder Legislativo abordam questões diferentes, mas que podem estar articuladas no âmbito da resistência à algumas alterações na Lei Geral do Turismo. De forma explícita, foi identificada a reunião de artistas com parlamentares do Senado Federal para que o fim da cobrança do Ecad seja excluída do projeto de lei. Em um paralelo, não foram mapeadas interações do Airbnb com parlamentares e sujeitos do alto escalão para discutir sobre a tributação para atuação da plataforma *online*. Contudo, não é possível descartar tal interação, pois ela pode ocorrer de forma sutil ou oculta, principalmente considerando as mudanças no comportamento do consumidor, a adequação do mundo às novas tecnologias e a potência mundial que é o Airbnb.

Os interesses dos diferentes sujeitos envolvidos com as mudanças na Lei Geral foram identificados e compreendidos. Eles são amplamente divulgados, tanto em suas notas de comunicação quanto em suas falas nas reuniões do CNT. A capacidade de esses sujeitos realizarem tais interesses está vinculada às articulações políticas e à capacidade de representação dos sujeitos, bem como à

superioridade para fazer valer seus interesses que alguns demonstram ter em relação a outros.

De forma geral, foi observada a predominância do interesse das grandes organizações privadas do setor produtivo nas alterações da Lei Geral, em contraposição aos interesses de outros sujeitos envolvidos com o turismo, como é o caso das comunidades tradicionais. Estas comunidades não estão representadas no CNT e, portanto, têm menos possibilidade de fazer com que suas demandas sejam contempladas na referida lei e nas políticas públicas de turismo de forma geral. Cabe ressaltar que, embora o CNT não seja o único meio para que os interesses dos sujeitos envolvidos com o turismo sejam atendidos, ele demonstrou ser um importante espaço de discussão e de decisões sobre as alterações na Lei e, portanto, das políticas públicas de turismo. Assim, é possível concluir que os interesses das comunidades tradicionais são tratados de forma superficial nas alterações da Lei Geral, o que dificulta tanto a sustentabilidade das políticas de turismo quanto a formulação de políticas direcionadas para o desenvolvimento do turismo.

Foram também analisadas as relações de poder estabelecidas e que influenciam as modificações na Lei Geral do Turismo e nas políticas públicas de turismo, por meio das categorias e dos elementos constituintes fundamentados nos conceitos da Economia Política do Poder. A princípio, as relações de poder entre os sujeitos foram verificadas ao constatar a interação. A análise dessa categoria permitiu concluir que são firmadas alianças e parcerias entre organizações com objetivos comuns, especialmente entre as que pertencem ao mesmo grupo social. Com relação à interação entre grupos distintos, vale destacar a relação entre organizações de turismo e sujeitos políticos. Nesse caso, os documentos manifestaram a atuação das organizações feita de forma individual. Por meio das relações estabelecidas entre os sujeitos, pôde ser verificada a busca pelo acesso às principais estruturas da sociedade para a materialização de seus interesses. Com efeito, foi possível perceber que as organizações do turismo interagem, sobretudo, entre elas, com alguns sujeitos políticos e com integrantes do CNT. Isso demonstra que as demais organizações envolvidas com o turismo, principalmente as de pequeno porte e populações que historicamente não participam de espaços decisórios, mas que atuam no turismo, como é o caso das comunidades tradicionais, ficam à margem das decisões tomadas nesses espaços. Entretanto, esses sujeitos

deixados de fora do centro da tomada de decisão percebem, convivem e têm suas atividades afetadas pelas ações das organizações que decidem. Esse elemento conforma uma lacuna entre os critérios da justiça e da inclusão social e as alterações da Lei Geral, que congrega decisões sobre os caminhos do turismo no Brasil.

As motivações objetivas e subjetivas estão ligadas à manutenção da mobilização, bem como à influência ou apoio de instituições, observado principalmente entre as organizações que participam do CNT, entre sujeitos com interesses comuns, entre sujeitos que encontram apoio do MTur e dos sujeitos políticos que participam das reuniões. As motivações das pessoas ao se vincularem e ao permanecerem ligadas à organização abordam principalmente a competência de unir os interesses dos indivíduos do mesmo grupo e de retratar os interesses do grupo em espaços decisórios. As motivações para que a organização permaneça no CNT também estão ligadas ao apoio das organizações que participam do Conselho, às respostas dadas diante das reclamações feitas pelos integrantes do CNT e à percepção da concretização dos interesses do grupo nas políticas públicas de turismo. A análise dessa categoria permite verificar que existe o apoio mútuo entre as organizações que decidem sobre as alterações na Lei Geral. Porém, em nenhum momento, nos documentos, foi verificado o interesse de alguma organização possibilitar a inclusão de outros grupos para debater as alterações na lei ou para integrar o CNT. Talvez por parte da iniciativa privada, essa situação seja benéfica para assegurar que suas demandas sejam aceitas, no entanto, é importante lembrar que o MTur, como representante governamental que tem um papel de destaque no CNT, deve assegurar a ampla participação da sociedade interessada no turismo brasileiro em todas as decisões tomadas pelo colegiado.

As articulações políticas, como capacidade de realizar interesses, acontecem, sobretudo, para a defesa dos ensejos comuns e foi constatada na proximidade das organizações que individualmente interagem com sujeitos políticos e com membros do alto escalão do Poder Executivo. A autoridade legítima foi verificada ao observar o aspecto da tradição das organizações para facilitar a realização de seus interesses. A coerção foi averiguada em ações que constroem parcerias e alianças que vão contra os ensejos das organizações. Essa categoria permitiu notar que as organizações estudadas têm capacidade de definir seus interesses, mas para realizá-los é necessário mais do que a mobilização interna de

seus membros. Assim, as organizações lançam mão das articulações políticas, da autoridade legítima e da coerção para que suas demandas sejam aceitas pela coletividade.

A resistência foi verificada por meio do elemento conflito de valores e de concepções sobre a Lei Geral do Turismo, identificado com base nos interesses das organizações que não estão contempladas nas alterações da Lei. Nesse elemento do exercício de poder, alguns interesses foram contemplados como alterações na Lei e outros não. Além disso, as reuniões do CNT demonstram conflitos de concepções sobre a norma em debate, os quais envolvem principalmente as organizações hoteleiras unidas, a FENAGTUR, a ABRASEL, a CONTRATUH e a ABBTUR. A análise da resistência na Lei Geral do Turismo possibilitou concluir que os conflitos sobre as alterações na lei são esparsos e ocorrem com baixa incidência. Conquanto alguns interesses não tenham sido contemplados nos projetos de lei, as manifestações contrárias são esporadicamente observadas ou são expressas em formas de solicitação de apoio das demais organizações, como meio de fortalecer os laços entre os envolvidos, sem comprometer ou romper a interação entre eles.

As principais justificativas para as alterações da Lei Geral deixam claro o favorecimento dos negócios em turismo e do viés de mercado que marcam a proposta da nova Lei Geral do Turismo, já que dizem respeito à modernização da atividade turística, com a finalidade de torná-la compatível com o setor, tendo em vista a ampliação de investimentos, a competitividade, a melhoria no ambiente de negócios, a diminuição do encargo tributário de prestadores de serviços e a desburocratização de procedimentos. Ademais, a interação entre as organizações de turismo com sujeitos políticos evidenciam a aliança entre os setores público e privado. Essa relação já é observada na atividade turística, entretanto, é fundamental que haja distinção entre os interesses dos setores, mormente no que diz respeito à atuação do setor público, fortalecendo e resguardando o interesse da sociedade como um todo e não somente de alguns. Nesse sentido, o debate sobre as alterações na Lei Geral do Turismo deveria ser feito com maior alcance social, permitindo que mais bacharéis em Turismo e mais especialistas na área, comunidades tradicionais e inclusive o turista, que é o destinatário dos serviços turísticos, mas que não participa dos conselhos de turismo, sejam ouvidos e participem dos processos de decisão.

Os reflexos das modificações na Lei Geral do Turismo para as políticas públicas de turismo são notados especialmente ao constatar as alterações dos objetivos da Política Nacional de Turismo. Como principais alterações estão a reformulação do inciso que trata do apoio à prevenção e do combate à exploração sexual de crianças e de adolescentes e outros abusos que afetam a dignidade humana, o que distancia a imagem brasileira do turismo sexual e de abusos dessa natureza, bem como o objetivo que trata do estímulo a políticas públicas que viabilizam a colocação profissional no mercado de trabalho. Além disso, a padronização de dados, informações e o incentivo à pesquisa de universidades e de institutos de pesquisa públicos e privados são também enfatizados como objetivo. Esses pontos estabelecem o turismo como fenômeno que possibilita o dinamismo econômico, por meio de políticas de qualificação e de colocação profissional, como também valoriza a pesquisa acadêmica, baseada em dados confiáveis.

Os pontos falhos das reformas nos objetivos da Política Nacional de Turismo tratam da diminuição da noção de preservação da identidade cultural e da melhoria da qualidade de vida de comunidades e populações tradicionais. A proposta de alteração do texto legal sugere que tais aspectos devem ser produtos de sua participação nos processos de desenvolvimento do turismo. A análise dos documentos esclarece que os empresários predominam nesses espaços e são os que têm maior capacidade de realizar interesses, por firmarem articulações políticas mais robustas e por terem mais representatividade. A inclusão da participação das comunidades tradicionais como objetivo da Política Nacional é importante, todavia é preciso se atentar para as formas de efetivar esse objetivo e garantir a real participação desses grupos, a começar pela inclusão destes no CNT.

Outro ponto diz respeito à supressão do objetivo de implementar e de atualizar regularmente o inventário do patrimônio turístico nacional. A mudança no dispositivo permite compreender um novo estágio das políticas de turismo no Brasil, que já cumpriram a fase de diagnóstico da oferta e da infraestrutura turística e agora partem para levantamentos que contemplam aspectos mais amplos, como o marketing turístico. Todavia, é importante salientar que a supressão da inventariação como objetivo que norteia as políticas públicas de turismo pode enfraquecer dados municipais e regionais para formulação de políticas públicas de turismo nesses níveis de governo.

Merece ser destacado também o fato de as propostas de alteração na Lei Geral permitirem maior liberdade para que o Poder Executivo determine critérios para repasses financeiros do poder público. Observa-se que esse ponto pode beneficiar as grandes organizações privadas do setor produtivo de turismo, pois, conforme verificado na análise dos documentos, elas têm relevante influência nas definições sobre as políticas públicas de turismo.

Além desses, as propostas de alteração na Lei Geral enfatizam a integração do setor público com a iniciativa privada, destacando o incentivo à prestação de serviços em conjunto com a iniciativa privada ao estimular o setor privado como agente complementar de financiamento, de promoção, de qualificação e de prestação de serviços públicos. Apesar de ser necessária e importante para o desenvolvimento de ações, a forte integração entre os setores ratifica a força do setor privado nas políticas públicas de turismo.

Na análise das alterações na Lei Geral do Turismo é possível observar que alguns sujeitos têm acesso aos principais espaços decisórios, seja por meio de reuniões bilaterais com sujeitos políticos, seja por ser membro do CNT. Entretanto, é possível perceber a falta da mobilização dos grupos em prol de um objetivo comum, pois muitos interesses são tratados de forma individual e dizem respeito aos ensejos de uma categoria ou organização específica. Esse ponto faz com que os objetivos de desenvolver o turismo brasileiro fiquem dispersos e sejam pouco sustentáveis.

O CNT demonstrou ser um espaço de importância significativa para definir as alterações da Lei Geral, pois as organizações que participam do conselho estiveram presentes nas discussões e nas proposições de mudanças. A participação dos integrantes do CNT é incentivada pelo MTur, contudo é fundamental repensar as organizações que participam desse conselho. Para torná-lo um espaço que, de fato, abarca os ensejos da sociedade interessada no setor, o CNT deve possibilitar a integração de mais organizações, em especial as que, historicamente, não têm oportunidades de decidir os caminhos dessas políticas.

O estudo das relações de poder que permeiam as alterações na Lei Geral do Turismo permitiu compreender que a categoria que tem maior capacidade de materializar seus interesses é a dos empresários, representados por associações do turismo. Em parte, isso se dá porque eles têm acesso às principais estruturas da sociedade. Os interesses dos empresários de turismo, ainda que encontrem alguma resistência, são os que mais são levados em conta para alterar a Lei Geral do

Turismo e para influenciar a formulação de políticas públicas de turismo, pois eles estão em maior número no CNT, como também interagem com sujeitos políticos e do alto escalão do Executivo.

A investigação também demonstrou a necessidade de acrescentar, nas definições de turismo, o elemento político. Para além dos aspectos social, cultural e econômico, características já vinculadas ao fenômeno do turismo, o estudo das relações de poder nas alterações da Lei Geral do Turismo possibilitou constatar a ausência do caráter político nas definições oficiais de turismo, incluindo as definições dos projetos de lei estudados. O aspecto político introduz o entendimento de que o turismo é uma atividade na qual são desenvolvidos os conteúdos das políticas públicas, as instituições políticas e os processos políticos, tais como as interações entre sujeitos e os jogos de poder.

A partir do estudo sobre as relações de poder no turismo, é possível formular políticas públicas visando o desenvolvimento que considere as características e os efeitos da atividade, bem como as possibilidades de atenuar os impactos negativos do turismo. Com essa investigação, o setor público pode observar os pontos críticos das alterações da Lei Geral do Turismo, a fim de aprimorá-la, considerando as relações de poder envolvidas.

Em termos acadêmicos, o estudo contribui para a expansão dos estudos do Turismo, ao relacionar as pesquisas na área que abordam o poder com a Economia Política do Poder. Contribui também por destacar a necessidade da área acadêmica se atentar para a influência da política e para as relações de poder estabelecidas, que, conforme averiguado, têm consequências para a Política Nacional de Turismo e para as políticas públicas de turismo de forma geral.

Assim, pesquisas futuras podem avançar ao aplicar o modelo da Economia Política do Poder para investigar as relações de poder nas Assembleias Legislativas estaduais, apresentando propostas para aperfeiçoar o modelo. Outras pesquisas podem usar diferentes abordagens teóricas tendo em vista as implicações das relações de poder nas políticas públicas de turismo. Por fim, o estudo não esgota a discussão sobre as relações de poder na Lei Geral do Turismo, mas espera-se ter indicado um caminho de pesquisa ainda pouco explorado no Turismo.

REFERÊNCIAS

ADELL, M. J. B. Turismo y poder. Las transformaciones de una fiesta popular em Marruecos. **PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 2, n. 1, p. 25-45, 2004.

ARAUJO, L. M.; BRAMWELL, B. Stakeholder Assessment and Collaborative Tourism Planning: the case of Brazil's Costa Dourada Project. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 7, n. 3/4, p.356-378, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE VIAGENS. **Histórico**. Disponível em: <http://www.abav.com.br/sobre-a-abav/historico>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Um olhar mais claro sobre a Responsabilidade Solidária** (2016). Disponível em: <http://www.abav.com.br/to/artigos/um-olhar-mais-claro-sobre-a-responsabilidade-solidaria>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Pelo fim da bitributação** (2017a). Disponível em: <http://www.abav.com.br/se/artigos/pelo-fim-da-bitributacao>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Mais turismo para todos** (2017b). Disponível em: <http://www.abav.com.br/artigos/mais-turismo-para-todos>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **STF decide que transporte aéreo deve seguir convenções internacionais e não o CDC** (2017c). Disponível em: <http://www.abav.com.br/artigos/stf-decide-que-transporte-aereo-deve-seguir-convencoes-internacionais-e-nao-o-cdc>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Fragilidades, riscos e responsabilidades** (2017d). Disponível em: <http://www.abav.com.br/ro/artigos/fragilidades,-riscos-e-responsabilidades>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **ABAV intervém e Banco Central adia norma que previa nova adequação às agências de viagens** (2017e). Disponível em: <http://www.abav.com.br/mg/artigos/abav-intervem-e-banco-central-adia-norma-que-previa-nova-adequacao-as-agencias-de-viagens>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Tsunami Avianca pode levar outros serviços de viagens à lama** (2019). Disponível em: <http://www.abav.com.br/artigos/tsunami-avianca-pode-levar-outros-servicos-de-viagens-a-lama>. Acesso em: 10 jul. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HOTÉIS. **Apresentação**. Disponível em: <http://abih.com.br/apresentacao/>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Herculano Passos defende legalização dos cassinos em congresso internacional** (2016a). Disponível em: <http://abih.com.br/herculano-passos-defende-legalizacao-dos-cassinos-em-congresso-internacional/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Herculano Passos é eleito presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados** (2016b). Disponível em: <http://abih.com.br/herculano-passos-e-eleito-presidente-da-comissao-de-turismo-da-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Frente do Turismo comemora um ano no Congresso Nacional** (2016c). Disponível em: <http://abih.com.br/frente-do-turismo-comemora-um-ano-no-congresso-nacional/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Fortaleza sai na frente e já tem projeto de lei em votação para taxação do Airbnb, como fizeram as cidades de Nova York, Amsterdam, Barcelona e Paris** (2017a). Disponível em: <http://abih.com.br/fortaleza-sai-na-frente-e-ja-tem-projeto-de-lei-em-votacao-para-taxacao-do-airbnb-como-fizeram-as-cidades-de-nova-york-amsterdam-barcelona-e-paris/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **ABIH Nacional participa da reunião do CNT** (2017b). Disponível em: <http://abih.com.br/abih-nacional-participa-de-reuniao-do-conselho-nacional-do-turismo/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Esclarecimentos ABIH** (2017c). Disponível em: <http://abih.com.br/esclarecimentos-associacao-brasileira-da-industria-de-hoteis-abih-nacional/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **ABIH e FBHA pedem igualdade tributária com Airbnb** (2017d). Disponível em: <http://abih.com.br/abih-e-fbha-pedem-igualdade-tributaria-com-airbnb/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Cobrança de Direitos Autorais de Rádio e Tv em quarto de hotel** (2017e). Disponível em: <http://abih.com.br/cobranca-de-direitos-autorais-de-radio-e-tv-em-quarto-de-hotel/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Regulamentação do setor** (2017f). Disponível em: <http://abih.com.br/regulemantacao-do-setor/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Caldas Novas é a primeira cidade do país a ter regulamentação para imóveis residenciais utilizados como meios de hospedagem** (2017g). Disponível em: <http://abih.com.br/caldas-novas-e-primeira-cidade-do-pais-ter-regulamentacao-para-imoveis-residenciais-utilizados-como-meios-de-hospedagem/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Ministro do Turismo recebe ABIH Nacional** (2017h). Disponível em: <http://abih.com.br/ministro-do-turismo-recebe-abih-nacional/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Representantes da hotelaria nacional se reúnem com ministro-chefe da secretaria-geral da Presidência para discutir medidas para o fortalecimento do setor de turismo** (2017i). Disponível em: <http://abih.com.br/representantes-da-hotelaria-nacional-se-reunem-com-ministro-chefe-da-secretaria-geral-da-presidencia-para-discutir-medidas-para-o-fortalecimento-do-setor-de-turismo/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **ABIH Nacional recebe apoio durante reunião do CNT (2017j)**. Disponível em: <http://abih.com.br/abih-nacional-recebe-apoio-durante-reuniao-do-conselho-nacional-do-turismo/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Regulamentação já! (2017k)**. Disponível em: <http://abih.com.br/regulamentacao-ja/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **ABR e ABIH se posicionam a favor do Projeto de Lei do Senado que muda a arrecadação de direitos autorais em quartos de hotéis (2018a)**. Disponível em: <http://abih.com.br/abr-e-abih-se-posicionam-favor-do-projeto-de-lei-do-senado-que-muda-arrecadacao-de-direitos-autorais-em-quartos-de-hotéis/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **ABIH Nacional aguarda votação de ementa na lei 9.610/98 que esclarece a cobrança de direitos autorais nos meios de hospedagem (2018b)**. Disponível em: <http://abih.com.br/abih-nacional-aguarda-votacao-de-ementa-na-lei-9-61098-que-esclarece-cobranca-de-direitos-autorais-nos-meios-de-hospedagem/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **ABIH Nacional se posiciona contrária à parceria firmada entre a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de SC com o Airbnb (2018c)**. Disponível em: <http://abih.com.br/abih-nacional-se-posiciona-contraria-parceria-firmada-entre-secretaria-de-estado-de-turismo-cultura-e-esporte-de-santa-catarina-sol-com-o-airbnb/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Posicionamento ABIH Nacional – Acordo firmado entre a plataforma digital de comercialização de hospedagem Airbnb e o município de Porto Seguro (2018d)**. Disponível em: <http://abih.com.br/posicionamento-abih-nacional-acordo-firmado-entre-plataforma-digital-de-comercializacao-de-hospedagem-airbnb-e-o-municipio-de-porto-seguro-ba/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. Two Faces of Power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARTHOLO, R.; SAN SOLO, D. G.; BURSZTYN, I. **Turismo de base comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e imagem, 2009.

BERITELLI, P. Cooperation among prominent actors in a tourist destination. **Annals of Tourism Research**, v. 38, n. 2, p. 607–629, 2011.

BERITELLI, P.; LAESSER, C. Power dimensions and influence reputation in tourist destinations: empirical evidence from a network of actors and stakeholders. **Tourism Management**, v. 32, n. 6, p. 1299-1309, 2011.

BIANCHI, R. Place and Power in tourism development: tracing the complex articulations of community and locality. **Pasos Revista de turismo y patrimonio cultural**, v. 1, n. 1, p. 13-32, 2003.

BIGNAMI, R. **A imagem do Brasil no turismo: construção, desafios e vantagem competitiva**. São Paulo: Aleph, 2002.

BRASIL. **Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7565.htm. Acesso em: 29 nov. 2019.

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

_____. **Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre a utilização e a exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6009.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

_____. **Lei nº 9.610, de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

_____. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008a**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm. Acesso em: 3 mar. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.118, de 27 de março de 2008**. Autor: Poder Executivo. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 27 mar. 2008b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctur/paginas-em-geral/pl-3118-2008-lei-geral-do-turismo>. Acesso em: 27 mai 2019.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011a**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO; cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nº 11.182/2005, 5.862/1972, 8.399/1992, 11.526/2007, 11.458/2007, e 12.350/2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35/2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649/1998. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 641, de 2 de março de 2011. Autor: Geraldo Resende. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2 mar. 2011b.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=493874>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 641, de 2011c**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=846034&filename=Tramitacao-PL+641/2011. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.984, de 30 de maio de 2012. Autor: Jorge Tadeu Mudalen. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 30 mai. 2012a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=546517>. Acesso em: 11 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 3.984, de 30 de maio de 2012b**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=997212&filename=Tramitacao-PL+3984/2012. Acesso em: 11 out. 2019.

_____. **Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015a**. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; prorroga os benefícios previstos nas Leis nº 9.250/1995, 9.440/1997, 10.931/2004, 11.196/2005, 12.024/2009, e 12.375/2010; altera o art. 46 da Lei nº 12.715/2012, que dispõe sobre a devolução ao exterior ou a destruição de mercadoria estrangeira cuja importação não seja autorizada; altera as Leis nº 9.430/1996, 12.546/2011, 12.973/2014, 9.826/1999, 10.833/2003, 10.865/2004, 11.051/2004, 11.774/2008, 10.637/2002, 12.249/2010, 10.522/2002, 12.865/2013, 10.820/2003, 6.634/1979, 7.433/1985, 11.977/2009, 10.931/2004, 11.076/2004, 9.514/1997, 9.427/1996, 9.074/1995, 12.783/2013, 11.943/2009, 10.848/2004, 7.565/1986, 12.462/2011, 9.503/1997, 11.442/2007, 8.666/1993, 9.782/1999, 6.360/1976, 5.991/1973, 12.850/2013, 5.070/1966, 9.472/1997, 10.480/2002, 8.112/1990, 6.530/1978, 5.764/1971, 8.080/1990, 11.079/2004, 13.043/2014, 8.987/1995, 10.925/2004, 12.096/2009, 11.482/2007, 7.713/1988, a Lei Complementar nº 123/2006, o Decreto-Lei nº 745/1969, e o Decreto nº 70.235/1972; revoga dispositivos das Leis nº 4.380/1964, 6.360/1976, 7.789/1989, 8.666/1993, 9.782/1999, 10.150/2000, 9.430/1996, 12.973/2014, 8.177/1991, 10.637/2002, 10.833/2003, 10.865/2004, 11.051/2004 e 9.514/1997, e do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13097.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

_____. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015b**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 3 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.314, de 28 de abril de 2015c. Autor: Victório Galli. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 28 abr. 2015c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1216000>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.724, de 20 de agosto de 2015. Autor: Carlos Eduardo Cadoca. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 20 ago. 2015d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1672576>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 2.724, de 2015e**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1B98F1F1FA0B74922A84F2B8158AA17D.proposicoesWebExterno2?codteor=1374739&filename=Tramitacao-PL+2724/2015. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 1.314, de 2015f**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=846034&filename=Tramitacao-PL+641/2011. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7.413, de 12 de abril de 2017a. Autor: Poder Executivo. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 12 abr. 2017a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129436>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 7.413, de 2017b**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1545312&filename=Tramitacao-PL+7413/2017. Acesso em: 20 nov 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Despacho de apensação do Projeto de Lei nº 7.413/2017 ao Projeto de Lei nº 2.724/2015. 2017c**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1592553&filename=Tramitacao-PL+7413/2017. Acesso em: 20 nov 2019.

_____. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017d**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm. Acesso em: 27 jan. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Parecer de Plenário em Substituição à Comissão Especial do Projeto de Lei nº 2.724/2015 (2018)**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1679052&filename=Tramitacao-PL+2724/2015. Acesso em: 20 nov 2019.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Geraldo Resende**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74374/biografia>. Acesso em: 1 dez. 2019a.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Victório Galli**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/148134/biografia> Acesso em: 1 dez. 2019b.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Jorge Tadeu Mudalen**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/73535/biografia>> Acesso em: 1 dez. 2019c.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019d.

_____. Câmara dos Deputados. **Requerimento nº 876, de 2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1721446&filename=Tramitacao-PL+7413/2017. Acesso em: 20 nov 2019e.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Alencar Santana Braga**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/204501/biografia>. Acesso em 20 nov. 2019f.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Paulo Azi**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/178860/biografia>. Acesso em 1 dez. 2019g.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Carlos Eduardo Cadoca**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74474/biografia>. Acesso em 30 nov 2019h.

_____. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 166/19: envio de Projeto de Lei para apreciação**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1B98F1F1FA0B74922A84F2B8158AA17D.proposicoesWebExterno2?codteor=1724763&filename=Tramitacao-PL+2724/2015. Acesso em: 20 nov 2019i.

_____. Câmara dos Deputados. **Inteiro teor da redação final do Projeto de Lei nº 2.724/2015**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1B98F1F1FA0B74922A84F2B8158AA17D.proposicoesWebExterno2?codteor=1724740&filename=Tramitacao-PL+2724/2015. Acesso em: 20 nov 2019j.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Laércio Oliveira**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/151208/biografia>. Acesso em: 10 dez. 2019k.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Herculano Passos**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/178981/biografia>. Acesso em: 10 dez. 2019l.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Raimundo Gomes de Matos**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74216/biografia>. Acesso em: 10 dez. 2019m.

_____. Câmara dos Deputados. **Biografia de Otávio Leite**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/141515/biografia>. Acesso em: 10 dez. 2019n.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.829, de 28 de março de 2019. Autor: Câmara dos Deputados, iniciativa do Deputado Federal Carlos Eduardo Cadoca.

Senado Federal. Brasília, DF, 28 mar. 2019p. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136000>> Acesso em: 20 nov. 2019p.

_____. Senado Federal. **Biografia de Davi Alcolumbre.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/3830>> Acesso em 1 dez. 2019q.

_____. Senado Federal. **Davi recebe artistas que pedem mudanças no PL do turismo.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/davi-alcolumbre/davi-recebe-artistas-que-pedem-mudancas-no-pl-do-turismo>>. Acesso em: 16 dez 2019r.

BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política:** a Filosofia Política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRUYNE, P.; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais:** os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

BUHALIS, D. Marketing the Competitive Destination of the Future. **Tourism Research**, v. 21, n. 01, p. 97-116, 2000.

CANDIOTTO, L. Z.; BONETTI, L. A. Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. **Revista Turydes: Turismo y Desarrollo**, v. 1 n. 19, 2015.

CAVALCANTE, J. S. Inventário turístico: sua importância para o desenvolvimento local de Boa Vista/RR. **Textos e Debates**, v. 1, n. 30, p. 39-54, 2016.

CERQUEIRA, L. R.; MAZARO, R. M.; FURTADO, E. M.; NETO, J. M. R. Políticas públicas em turismo no Brasil: cronologia dos 70 anos da legislação turística e das instituições oficiais de turismo. **Turismo & Desenvolvimento**, v. 1, n. 13/14, p. 977-978, 2010.

CHAUÍ, M. **O que é ideologia.** São Paulo: Brasiliense, 2008.

CHEONG, S; MILLER, M.L. Power and tourism: a Foucauldian observation. **Annals of Tourism Research**, v. 27, n. 2, p 371-390, 2000.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **História.** Disponível em: <<http://www.cnc.org.br/sobre/historia>>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **CNC e Fecomércio – SP formam grupo para discutir a Lei Geral do Turismo** (2016a). Disponível em: <http://cnc.org.br/editorias/turismo/noticias/cnc-e-fecomercio-sp-formam-grupo-para-discutir-lei-geral-do-turismo>. Acesso em 11 jul. 2019.

_____. **Proposta de alteração da Lei Geral do Turismo é concluída em reunião do Cetur/CNC** (2016b). Disponível em: <http://cnc.org.br/editorias/turismo/noticias/proposta-de-alteracao-da-lei-geral-do-turismo-e-concluida-em-reuniao-do-cetur/cnc>. Acesso em 11 jul. 2019.

_____. **CNC entrega proposta de alteração da Lei Geral do Turismo** (2016c). Disponível em: <http://cnc.org.br/editorias/turismo/noticias/cnc-entrega-proposta-de-alteracao-da-lei-geral-do-turismo>. Acesso em 11 jul. 2019.

_____. **CNC entrega proposta de alteração da Lei Geral do Turismo aos Poderes Executivo e Legislativo** (2016d). Disponível em: <http://www.cnc.org.br/editorias/turismo/noticias/cnc-entrega-proposta-de-alteracao-da-lei-geral-do-turismo-aos-poderes>. Acesso em 11 jul. 2019.

_____. **Cetur entrega sugestões finais para proposta de alteração na Lei Geral do Turismo** (2016e). Disponível em: <http://cnc.org.br/editorias/turismo/noticias/cetur-entrega-sugestoes-finais-para-proposta-de-alteracoes-na-lei-geral>. Acesso em 11 jul. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE TURISMO. Brasília. **Ata da 32ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 7 de abril de 2011, na cidade de Brasília/DF**. 2011a.

_____. Brasília. **Ata da 33ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 30 de junho de 2011, na cidade de Brasília/DF**. 2011b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 34ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 15 de dezembro de 2011, na cidade de Brasília/DF**. 2011c. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 36ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 21 de agosto de 2012, na cidade de Brasília/DF**. 2012. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 41ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 30 de outubro de 2013, na cidade de Brasília/DF**. 2013a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 42ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 3 de dezembro de 2013, na cidade de Brasília/DF**. 2013b. Disponível em:

<http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 43ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 9 de junho de 2014, na cidade de Brasília/DF**. 2014a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 44ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 27 de setembro de 2014, na cidade de São Paulo/SP**. 2014b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 45ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 28 de novembro de 2014, na cidade de Maceió/AL**. 2014. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 46ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 6 de outubro de 2015, na cidade de Brasília/DF**. 2015. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 47ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 2 de maio de 2016, na cidade de Brasília/DF**. 2016a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 48ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 7 de dezembro de 2016, na cidade de Brasília/DF**. 2016b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 49ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 15 de setembro de 2017, na cidade de Brasília/DF**. 2017a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Brasília. **Ata da 50ª reunião do Conselho Nacional de Turismo, realizada no dia 5 de dezembro de 2017, na cidade de Brasília/DF**. 2017b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional/conselho-nacional-de-turismo/documentos-relacionados-as-reunioes.html>. Acesso em: 12 jul. 2019.

CRUZ, R. C. A. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2001.

CUNHA, L. Avaliação do potencial turístico. **Congitur Journal of Tourism Studies**, v. 1, n. 1, p. 21-40, 2008.

DAHL, R. A. **Who governs? Democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press, 1961.

DREDGE, D. Policy networks and the local organisation of tourism. **Tourism Management**. v.27, n.2, p.269–280, 2006.

DREDGE, D.; JENKINS, J. **Tourism planning and policy**. Queensland: John Wiley and Sons, 2007.

ENRIQUEZ, E. **Organização em análise**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FARIA, J. H. **Gestão participativa**: Relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Economia Política do Poder**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

_____. Epistemologia Crítica do Concreto e momentos da pesquisa: uma proposição para os estudos organizacionais. **RAM – Revista Administração Mackenzie**, v. 15, n. 5, p. 15-40, 2015.

_____. **Poder, Controle e Gestão**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

_____. Dimensões da Matriz Epistemológica em Estudos em Administração: uma proposição. In: Encontro da ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EPQ812.pdf. Acesso em: 21 jun 2019.

_____. Economia Política do Poder: uma proposta teórico-metodológica para o estudo e a análise das organizações. In: Encontro de Estudos Organizacionais, 2., 2002, Recife. **Anais...** Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo2002-21.pdf>. Acesso em: 21 jun 2019.

FERREIRA, D. S. C. **O conceito de poder nos estudos sobre a ação política do empresariado no Brasil**. 2015. 84f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2015. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.ufpr.br/ppgcp/wp-content/uploads/sites/4/2016/02/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Diego-Silveira-Coelho-Ferreira.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2019.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Tradução Magda Lopes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

FORTUNATO, R. A.; SILVA, L. S. Os conflitos em torno do turismo comunitário na Prainha do Canto Verde (CE). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, v. 6, n. 1, p. 123-138, 2013.

FRANÇA, J. P.; ARAÚJO, I. J. Desenvolvimento sustentável, redefinição do poder local e turismo como alternativa de desenvolvimento local. **Holos**, v. 2, n. 26, p. 60-70. 2010.

FRIEDMANN, J. **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**. Oeiras: Celta Editora, 1996.

GOMES, B. M. A.; PESSALI, H. F. Salida, voz y lealtad en las políticas públicas de turismo: interacción entre empresarios y sector público. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, v. 27, n. 2, p. 336-354, 2018.

GOMES, B. M. A. **Políticas Públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print, 2018.

GOMES, M. S. A (des) (re)construção do Brasil como um Paraíso de Mulatas. **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, v. 4, n. 2, p. 48-70, 2010.

GONÇALVES, H. J. C. F; MARTA-COSTA, A. A.; CRISTÓVÃO, A. Empoderamento de comunidades rurais como prática de revitalização de aldeias. **DRd – Desenvolvimento regional em debate**, v. 3, n. 2, p. 86-99, 2013.

GONZÁLEZ, N. E. K. Hospitalidade e preconceito no turismo. **Turismo: Visão e Ação**, v. 4, n. 10, p. 91-100, 2002.

GRIMM, I. J.; SAMPAIO, C. A. C. Turismo de base comunitária: convivencialidade e conservação ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, v.1, n. 19, p. 57-68, 2011.

HALL, M. **Tourism and politics: policy, power and place**. Inglaterra: John Wiley & Sons, 1994.

_____. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionados**. São Paulo: Contexto, 2001.

HIRSCHMAN, A. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

IRVIN, M.A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: BARTHOLO, R.; SANSOLO, D. G.; BURSZTYN, I. **Turismo de base comunitária: Diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e imagem, 2009.

JESSOP, B. **The State: past, present, future**. Cambridge: Polity Press. 2016.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do Turismo**. São Paulo: Aleph, 2003.

_____. Towards new tourism policies: the importance of environmental and sociocultural factors. **Tourism Management**, v.3, n.3, p.135-148, 1982.

LASSWELL, H. **Politics: Who gets what, when, how?** Nova York: MacGraw-Hill, 1936.

LILJEBLAD, J. Using Foucault to construct normative guidelines for an ethics of tourist-indigenous encounters. **Tourist Studies**. v. 15, n. 1, p. 65-85, 2015.

LUKES, S. **Power: A radical view**. Nova Iorque: Palgrave Mcmillan, 2005.

MARZANO, G.; SCOTT, N. Power in destination branding. **Annals of Tourism Research**, v. 36, n. 2, p. 247-267, 2009.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Conselheiros Titulares e Suplentes do Conselho Nacional de Turismo**. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/Publica%C3%A7%C3%B5es/Lista_CNT.pdf. Acesso em: 31 out. 2019.

NUNKOO, R. Governance and sustainable tourism: what is the role of trust, power and social capital? **Journal of Destination Marketing & Management**. n. 6, p. 277-285, 2017.

NUNKOO, R.; GURSOY, D. Rethinking the role of power and trust in tourism planning. **Journal of Hospitality Marketing & Management**, v. 25, n. 4, p. 512-522, 2015.

NUNKOO, R.; SMITH, S. L. J. Political economy of tourism: trust in government actors, political support, and their determinants. **Tourism Management**, v. 36, p. 120-132, 2013.

O'FARRELL, C. **Michel Foucault**. Londres: Sage Publications, 2005.

OLIVEIRA, M. F. G. Conflitos sociais relacionados ao tour de Salar de Uyuni: relações de poder entre turistas e anfitriões. **INTRATEXTOS**, v. 9, n. 1, p. 1-23, 2018.

ORGANAUSKAS, D. S. N. **A participação no Conselho Nacional de Turismo: reflexos da relação com o Ministério do Turismo**. 2014. 103f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2014. Disponível em: https://politicaspUBLICAS.weebly.com/uploads/5/3/9/6/5396788/a_participa%C3%87%C3%83o_no_conselho_nacional_de_turismo_reflexos_da_rela%C3%87%C3%83o_com_o_minist%C3%89rio_do_turismo.pdf. Acesso em: 25 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório Brundland**. (1987). Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em: 1 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Código de Ética Mundial para o Turismo**. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/home/programas/Imagens_programas_home/VersoFinalAERI.pdf. Acesso em: 29 nov. 2019.

PETERSEN, P. Participação e desenvolvimento agrícola participativo: uma visão estratégica com ênfase na etapa do diagnóstico. In: PETERSEN, P.; ROMANO, J. O. (Orgs.) **Abordagens participativas para o desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: ASPTA/Actionaid Brasil, 1999.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. A trajetória das políticas públicas de turismo brasileiras 1930-2010. In: Encontro da ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB2319.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

POGREBINSCHI, T. **Foucault, para além do poder disciplinar e do biopoder**. Lua Nova [online], n. 63, p.179-201, 2004.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

RICHTER, L. K. Democracy and tourism: exploring the nature of an inconsistent relationship. In: BURNS, P. M.; NOVELLI, M. **Tourism and Politics**. Amsterdam: Elsevier, 2007.

RICHTER, L.K.; RICHTER, W. L. Policy Choices in South Asian Tourism Development. **Annals of Tourism Research**, v. 12, n.2, p. 201-217, 1985.

RODRIGUES, L. M. **Análise comparativa da competitividade dos destinos turísticos**: o caso de Algarve versus o sul da Espanha. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia. Universidade do Algarve, Faro (Portugal) 2010. Disponível em: <https://sapientia.ualg.pt/handle/10400.1/983>. Acesso em: 20 out. 2019.

SAITO, H; RUHANEN, L. Power in tourism stakeholder collaborations: power types and power holders. **Journal of Hospitality and Tourism Management**. v. 31, p 189-196, 2017.

SARANIEMI, S.; KYLANEN, M. Problematizing the concept of tourism destination: an analysis of different theoretical approaches. **Journal of Travel Research**, v. 50, n. 133, p. 1-11, 2010.

SAUTTER, T. E.; LEISEN, B. Managing stakeholders: a tourism planning model. **Annals of Tourism Research**, v.26, n.2, p. 312-328, 1999.

SCHERER, R. Paisagem urbanística, urbanização pós-moderna e turismo. In: YÁZIGI, E. **Turismo e paisagem**. São Paulo: Contexto, 2002.

SCÓTOLO, D., PANOSSO NETTO, A. Contribuições do turismo para o desenvolvimento local. **Revista de Cultura e Turismo**, v. 9, n. 1, 2015.

SHAW, G.; WILLIAMS, A. **Critical issues in tourism: a geographical perspective**. Oxford: Blackwell, 2002.

SHEEHAN, L.; RITCHIE, B. Destination stakeholders exploring identity and salience. **Annals of Tourism Research**, v. 32, n. 3, p. 711-734, 2005.

SILVEIRA, J. X. DA. **Turismo: prioridade nacional**. Rio de Janeiro: Record, 1977.

SOUTO, W. **Revisão da Lei Geral do Turismo**. 2014. 6 slides.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D. F. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 1 abr. 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

URRY, J. **The tourist gaze**. London: Sage, 1990.

VIGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

VIRGINIO, D. F.; DELGADO, A. K. C.; FORTES, L. Microfísica do poder no turismo: reflexões sobre as relações de poder no Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 11, n. 2, p.267-281, ago. 2011.

WONG, J.; NEWTON, J. D.; NEWTON, F. J. Effects of power and individual-level cultural orientation on preferences for volunteer tourism. **Tourism Management**, v. 42, p. 132-140, 2014.

ZAOUAL, H. Do turismo de massa ao turismo situado: quais as transições? **Caderno Virtual de Turismo**, v. 8, n. 2, p. 1-14, 2008.

ZASTAWNY, F. S. **A participação de grupos de interesse e a Lei do Turismo**. 2012. 63f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Programa de Pós Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Brasília (DF), 2012. Disponível em Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Acesso em 25 out. 2019.

ZIMERMAN, D.; OSORIO, L. C. **Como trabalhamos com grupos**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

APÊNDICE 1 – DOCUMENTOS ANALISADOS

Categoria	Sujeitos	Documento	Data do documento
Estado (setor público)	Poder Legislativo	Lei nº 11.771/2008	17/09/2008
		Projeto de Lei nº 3.118/2008 (Câmara dos Deputados)	27/03/2008
		Projeto de Lei nº 641/2011 (Câmara dos Deputados)	02/03/2011
		Projeto de Lei nº 3.984/2012 (Câmara dos Deputados)	30/05/2012
		Projeto de Lei nº 1.314/2015 (Câmara dos Deputados)	28/04/2015
		Projeto de Lei nº 2.724/2015 (Câmara dos Deputados)	20/08/2015
		Projeto de Lei nº 7.413/2017 (Câmara dos Deputados)	12/04/2017
		Projeto de Lei nº 1.829/2019 (Senado Federal)	28/03/2019
		Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 641/2011	02/03/2011
		Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 3.984/2012	30/05/2012
		Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 1.314/2015	28/04/2015
		Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 2.724/2015	20/08/2015
		Justificativa de apresentação de Projeto de Lei nº 7.413/2017	12/04/2017
		Despacho de apensação do Projeto de Lei nº 7.413/2017 ao Projeto de Lei nº 2.724/2015	28/08/2017
		Parecer de Plenário em Substituição à Comissão Especial do Projeto de Lei nº 2.724/2015	07/08/2018
		Requerimento nº 876, de 2019	20/03/2019
		Ofício nº 166/19: envio de Projeto de Lei para apreciação	27/03/2019
		Davi recebe artistas que pedem mudanças no PL do turismo	11/06/2019

Mista (Poder Público e Sociedade Civil)	CNT	Ata da 32ª Reunião do CNT	07/04/2011
		Ata da 33ª Reunião do CNT	30/06/2011
		Ata da 34ª Reunião do CNT	15/12/2011
		Ata da 36ª Reunião do CNT	21/08/2012
		Ata da 41ª Reunião do CNT	30/10/2013
		Ata da 42ª Reunião do CNT	03/12/2013
		Ata da 43ª Reunião do CNT	09/06/2014
		Ata da 44ª Reunião do CNT	27/09/2014
		Ata da 45ª Reunião do CNT	28/11/2014
		Ata da 46ª Reunião do CNT	06/10/2015
		Ata da 47ª Reunião do CNT	02/05/2016
		Ata da 48ª Reunião do CNT	07/12/2016
		Ata da 49ª Reunião do CNT	15/09/2017
		Ata da 50ª Reunião do CNT	05/12/2017
Sociedade Civil	ABAV	Nota: Um olhar mais claro sobre a Responsabilidade Solidária	13/12/2016
		Nota: Pelo fim da Bitributação	06/04/2017
		Nota: Mais turismo para todos	12/04/2017
		Nota: STF decide que transporte aéreo deve seguir convenções internacionais e não o CDC	29/05/2017
		Nota: Fragilidades, riscos e responsabilidades	23/06/2017
		Nota: ABAV intervém e Banco Central adia norma que previa nova adequação às agências de viagens	27/07/2017
		Nota: Tsunami Avianca pode levar outros serviços de viagens à lama	13/06/2019
		ABIH	Nota: Fortaleza sai na frente e já tem projeto de lei em votação para taxaçoão do Airbnb, como fizeram as cidades de Nova York, Amsterdam, Barcelona e Paris
	Nota: ABIH Nacional participa da reunião do CNT		16/08/2017
	Nota: Esclarecimentos ABIH		06/08/2017
	Nota: ABIH e FBHA pedem igualdade tributária com Airbnb		06/06/2017
	Nota: Cobrança de Direitos Autorais de Rádio e Tv em quarto de hotel		02/06/2017
	Nota: Regulamentação do setor		09/05/2017
		Nota: Herculano Passos	12/05/2016

		defende legalização dos cassinos em congresso internacional	
		Nota: Herculano Passos é eleito presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados	05/05/2016
		Nota: Frente do Turismo comemora um ano no Congresso Nacional	08/04/2016
		Nota: ABR e ABIH se posicionam a favor do Projeto de Lei do Senado que muda a arrecadação de direitos autorais em quartos de hotéis	02/08/2018
		Nota: ABIH Nacional aguarda votação de ementa na lei 9.610/98 que esclarece a cobrança de direitos autorais nos meios de hospedagem	02/08/2018
		Nota: ABIH Nacional se posiciona contrária à parceria firmada entre a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de SC com o Airbnb	23/06/2018
		Nota: Posicionamento ABIH Nacional – Acordo firmado entre a plataforma digital de comercialização de hospedagem Airbnb e o município de Porto Seguro	23/04/2018
		Nota: Caldas Novas é a primeira cidade do país a ter regulamentação para imóveis residenciais utilizados como meios de hospedagem	21/12/2017
		Nota: Ministro do Turismo recebe ABIH Nacional	26/09/2017
		Nota: Representantes da hotelaria nacional se reúnem com ministro-chefe da secretaria-geral da Presidência para discutir medidas para o fortalecimento do setor de turismo	18/09/2017
		Nota: ABIH Nacional recebe apoio durante reunião do CNT	16/09/2017
		Nota: Regulamentação já!	08/09/2017
	CNC	Nota: CNC e Fecomércio – SP formam grupo para discutir a	09/09/2016

		Lei Geral do Turismo	
		Nota: Proposta de alteração da Lei Geral do Turismo é concluída em reunião do Cetur/CNC	23/11/2016
		Nota: CNC entrega proposta de alteração da Lei Geral do Turismo	23/11/2016
		Nota: CNC entrega proposta de alteração da Lei Geral do Turismo aos Poderes Executivo e Legislativo	23/11/2016
		Nota: Cetur entrega sugestões finais para proposta de alteração na Lei Geral do Turismo	23/11/2016