

**Artigos - Turismo e Sociedade****Uma análise do modelo de coalizões de defesa aplicado às políticas públicas do turismo em Florianópolis****An analysis of the advocacy coalition framework applied to tourism policies in Florianópolis (southern Brazil)****Un análisis del modelo de coaliciones de promoción aplicado a las políticas públicas del turismo en Florianópolis - Brasil****Thiago José de Chaves<sup>1</sup>, Leonardo Secchi<sup>1</sup>**<sup>1</sup>Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, SC, Brasil.**Palavras-chave:**Coalizões de Defesa;  
Turismo;  
Políticas Públicas.**Resumo**

O objetivo deste artigo é analisar se existe convergência de valores e interesses entre os atores que realizam coalizões de defesa do turismo na formação de políticas públicas em Florianópolis. O referencial teórico apoiou-se nas contribuições da teoria de Advocacy Coalition Framework (ACF 1) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e da ACF 2, de Schlager (1995). A pesquisa foi conduzida por meio de uma investigação bibliográfica, documental e com entrevistas semiestruturadas realizadas com 31 atores políticos (policy actors) locais e especialistas em políticas para o setor turístico, em uma abordagem qualitativa cujo método de pesquisa foi o estudo de caso único. O tratamento dos dados foi realizado a partir do protocolo de Bardin (2010) somados a triangulação de dados. Os resultados indicaram duas coalizões em Florianópolis: uma majoritária (composta por duas sub-coalizões) e, em especial o achado de uma "coalizão intermitente", uma contribuição sui generis para teoria de ACF. Identificou-se ainda que a "cola" entre os atores e suas convicções (deep core e policy core beliefs) não são suficientes para gerar a estabilidade da coalizão, ou seja, é preciso a presença de interesses convergentes capazes de provocar maior articulação em rede, sobretudo no curto prazo.

**Keywords:**Defense Coalitions;  
Tourism;  
Public policy.**Abstract**

The objective of this article is to analyze whether there is a convergence of values and interests among the actors that carry out coalitions in defense of tourism in the formation of public policies in Florianópolis (Southern Brazil). The theoretical framework was based by on the advocacy coalition framework (ACF) theory, as put forward by Sabatier and Jenkins (1993) and as developed, more critically, by Schlager (1995). The research took place through a bibliographic and documentary research and semi-structured interviews with 31 local policy actors specialized in tourism policies encompassed in a qualitative single case study. Data collected was treated using Bardin's (2010) protocol and data triangulation. The results indicated two coalitions in the city, a majority coalition formed of two sub-coalitions and an intermittent coalition – which is a sui generis finding in the ACF theory, representing a theoretical-empirical addition to the model. It was also identified that the actors' deep core and policy core beliefs were insufficient to generate a stable coalition, suggesting the need for converging interests encouraging an greater articulation in the network, especially in the short term.

**Palabras clave:**Coaliciones de promoción;  
Turismo;  
Políticas públicas.**Resumen**

El objetivo de este artículo es analizar si existe una convergencia de valores e intereses entre los actores que realizan coaliciones en promoción del turismo en la formación de políticas públicas en Florianópolis. El marco teórico se apoyó en las contribuciones de la teoría Advocacy Coalition Framework (ACF 1) de Sabatier y Jenkins (1993) y ACF 2 de Schlager (1995). Se llevó a cabo una investigación bibliográfica, documental y con entrevistas semiestruturadas realizadas a 31 actores políticos locales (policy actors) y expertos en políticas para el turismo. Sector, en un enfoque cualitativo con estudio de caso único. El procesamiento de datos se realizó mediante el protocolo de Bardin (2010) sumado a la triangulación de datos. Los resultados indicaron dos coaliciones en Florianópolis: una mayoritaria (compuesta por dos sub-coaliciones) y, en particular, el hallazgo de una "coalición

Revisado em pares.  
Recebido em: 22/04/2022.  
Aprovado em: 01/08/2022.  
Editor: Leandro B. Brusadin.

intermitente", una contribución sui generis para la teoría ACF. Identificou-se ainda que a "cola" entre os atores e suas convicções (deep core y policy core beliefs) no son suficientes para generar estabilidad. Es necesaria, por lo tanto, la presencia de intereses convergentes capaces de provocar más grande articulación en rede, sobretudo en el corto plazo.



**Como Citar:** Chaves, T. J.; Secchi, L. (2022). Uma análise do modelo de coalizões de defesa aplicado às políticas públicas do turismo em Florianópolis. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, São Paulo*, 16, e-2654, 2022. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v16.2654>

## 1 INTRODUÇÃO

Os estudos relacionados ao turismo são multidisciplinares e, apesar de diversas abordagens (geográfica, social, biológica, cultural, econômica), quando se trata das políticas públicas que afetam o turismo, o estado da arte, principalmente o brasileiro, apresenta quantidades incipientes de pesquisas na área. Os estudos voltados para políticas públicas e regionalização do turismo geralmente são realizados por instituições governamentais, como o Ministério do Turismo (MTur).

A partir da necessidade de esclarecer a variedade de mecanismos que possam propiciar uma maior integração institucional e regionalização (Brasil, 2018) para o desenvolvimento do turismo, esta pesquisa buscou um recorte analítico, para melhor compreender este fenômeno. Ou seja, por mais que a última versão do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) (2019) trabalhe fortemente o assunto, a política realizada *top down* e de forma descentralizada - esbarra na "sensibilização dos atores" (Brasil, 2019) e na concretização por estes desta *policy* em suas respectivas regiões ou cidades.

Em um país do tamanho continental do Brasil e com realidades extremamente diferentes, o estado de Santa Catarina se destaca por suas condições econômicas, culturais e seu potencial turístico. O PIB catarinense é de R\$ 256.661 milhões, o 7º maior do país; está em 2º lugar brasileiro em relação ao ensino, e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,774, o terceiro maior do país. (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2019). Além disso, encontra-se em localização privilegiada, abrangendo diferentes características geográficas, como divisa com a Argentina e acesso a um litoral repleto de belas praias. Apesar disso, seu plano de desenvolvimento do turismo é inexistente e suas tentativas regionais até o momento são desintegradas. O que levanta também a preocupação do desenvolvimento de um turismo sem o devido planejamento adequado, que acarreta políticas públicas locais descoordenadas e com um baixo nível de benefícios comuns a todos atores do território turístico.

A partir da contextualização da problemática em âmbito estadual, surge a necessidade de compreender as intervenções públicas, as estratégias de grupos ligados ao turismo, as articulações ou descoordenações, apesar da falta de uma política pública concreta de turismo no Estado.

A partir da necessidade metodológica de fazer um recorte geográfico para enxergar melhor estes atores e suas realidades, a capital do Estado de Santa Catarina foi escolhida. Ou seja, este território de análise se encaixa na problematização e nos objetivos de pesquisa ora pretendidos, vez que contém ações de atores ligados ao turismo e possíveis estratégias apresentadas pelas coalizões de defesas do turismo existentes.

Para compreender este fenômeno social, esta pesquisa escolheu o modelo defendido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) - *Advocacy Coalition Framework*, porque considerou uma excelente oportunidade para contribuir com esta teoria a partir do cruzamento de dados empíricos do subsistema desta política pública. Este modelo é definido por um conjunto de atores que possuem uma variedade de posições compartilhadas dentro um sistema de crenças (valores básicos, suposições causais de política pública e percepções de problemas), que buscam ao longo do tempo manterem estáveis suas defesas sobre determinada política pública (Sabatier, 1988).

O objetivo da pesquisa que deu origem a este artigo foi o de identificar atores políticos (*policy actors*) locais (individuais e coletivos) que fazem parte das coalizões de defesa do turísticos de Florianópolis; analisar a convergência de valores e interesses entre estes atores e como estes realizam estas coalizões de defesa em Florianópolis

Estudos de Caldas e Tinoco (2004), corroborados também pela pesquisa de Lopes et al., (2011), observaram uma forte tendência em proliferação de artigos científicos ligados à temática do turismo sobre análise da produção acadêmica nacional em diversas áreas. Visto que a maioria das análises epistemológicas se deem nas cátedras da

Economia, do Direito e da Geografia, logo, há uma necessidade de um amplo debate também no campo da Administração Pública, a fim de se abordar as estratégias para corroborar o desenvolvimento deste setor.

Apesar das contribuições do modelo de ACF existentes na área, é possível afirmar que o conceito de *advocacy coalition* não é amplamente consolidado em outros subsistemas de políticas públicas. Carece, pois, de mais estudos para avaliar melhor esse modelo e a partir de novos fenômenos, fazer as devidas contribuições. Inclusive, é carente o número de artigos científicos que correlacionam este *framework* com as políticas públicas que afetam o turismo.

## 2 COALIZÕES DE DEFESA: APLICAÇÃO PARA ANÁLISE DESCRITIVA DE POLÍTICA PÚBLICA

Proposto inicialmente por Paul A. Sabatier, com o objetivo de analisar a formulação e os percursos pelas quais as políticas públicas se alteram ao longo do tempo, a abordagem do *Advocacy Coalition Framework* (ACF), foi bastante aperfeiçoada desde o seu desenvolvimento em 1988 (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993, Weible et al., 2009).

Para Sabatier (1988, p. 139) “Uma coalizão de defesa possui pessoas de uma variedade de posições (eleitos e agentes oficiais, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham de um sistema de crenças particular”. Ou seja, é possível afirmar que esta perspectiva analítica de coalizões de defesa tenha surgido e se aperfeiçoado ao longo do tempo para explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza (Faria, 2003). Neste cenário de complexidade, a teoria tem início epistemológico apoiado sob o modelo do comportamento organizacional *garbage can*, – lata de lixo – de Cohen, March e Olsen (1972).

Para esses autores, o conceito de “*advocacy*” é ampliado da simples defesa ou patrocínio de uma causa ou determinado ponto de vista. Para Dias (2009 citado em Souza & Secchi, 2014), as coalizões de defesa “podem ser entendidas como grupos de atores que se organizam, formal ou informalmente, com o objetivo de exercer pressão sobre uma determinada política pública, e assim, influenciar seu resultado”.

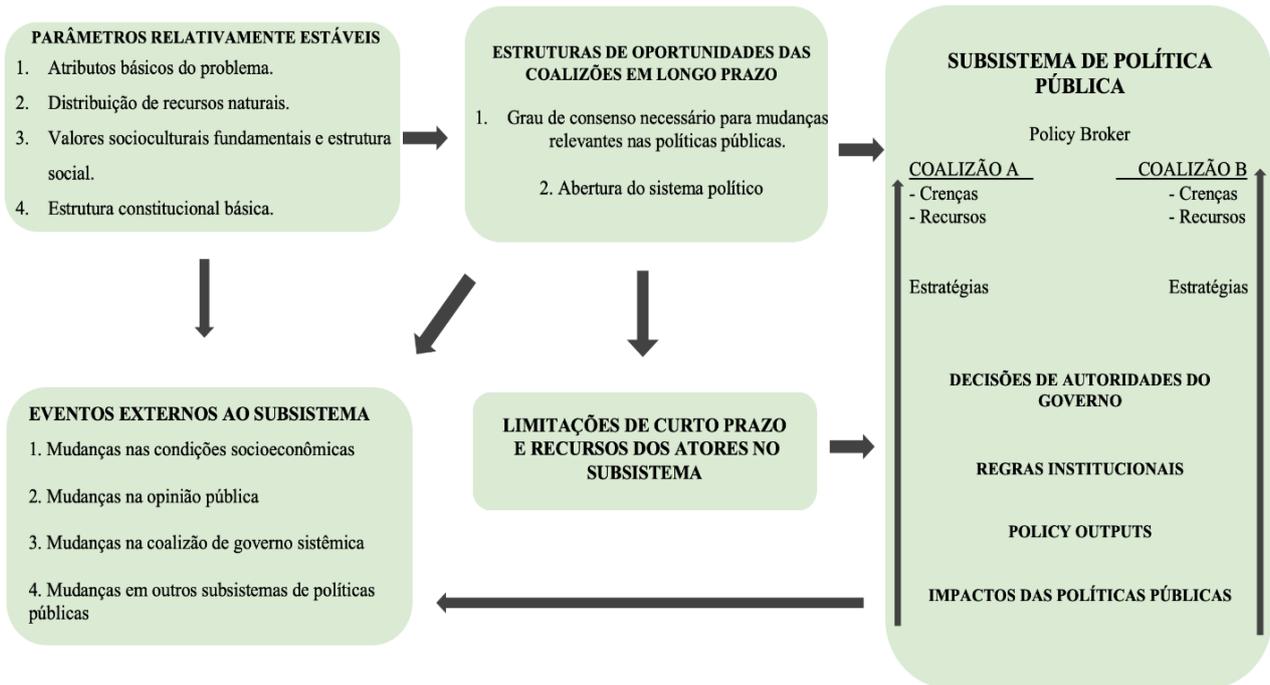
Neste contexto formaliza-se o *constructo* das Coalizões de Defesa: “*deep core beliefs*” – convicções de núcleo profundo; “*policy core beliefs*” – convicções de núcleo na política pública; “*secondary beliefs*” – convicções de aspectos secundários.

Conforme Cairney (2016), as *deep core beliefs* levam em consideração a “filosofia pessoal subjacente” de um indivíduo. Neste sentido, por vezes são expressas como um ponto entre o posicionamento de esquerda e direita, já que incluem crenças amplas como a classificação de valores como liberdade e segurança; crença se as pessoas são más ou socialmente redimíveis, entre outros.

Já as *policy core beliefs* incluem as “posições políticas fundamentais”, ou seja, em que se observa questões como posicionamento sobre o equilíbrio ideal entre governo e mercado, a distribuição de poder entre o governo etc. Por fim, os *secondary aspects*, estão relacionados ao financiamento, entrega e implementação de metas políticas. Contudo, ao longo de sua construção acadêmica, ao considerar o avanço e a influência de outras pesquisas aplicadas ao modelo somados a outros aspectos críticos das políticas públicas, a ACF teve que passar por alterações. É natural, portanto, seu efeito cumulativo de conhecimentos com ampla influência no redirecionamento das políticas públicas (Weiss, 1977, Haas, 1991, Sabatier & Weible, 2008; Weible & Sabatier, 2017). Ou seja, as coalizões surgem em volta das convicções e das opiniões partilhadas pelos atores entrelaçados na ação da política pública. Esta é “a cola” que os une (Sabatier, 1978).

A Figura 1 apresenta o quadro analítico do ACF. À esquerda, estão os dois conjuntos do ambiente exógeno, que compromete as restrições e as oportunidades dos atores dentro do subsistema. À direita, tem-se a dinâmica dos componentes internos do subsistema político, a qual comumente favorece a dinâmica do *policy-oriented learning* (fatores cognitivos) (Jenkins-Smith & Nohrstedt, 2014). Isto é, a variação na política pública é decifrada como uma função tanto da competição no interior do subsistema, quanto da influência dos eventos exógenos.

**Figura 1** – Resumo Gráfico: Estrutura do Modelo de Coalizões de Defesa



**Fonte:** Elaborado pelos autores, adaptado de Jenkins-Smith e Nohrstedt (2014).

Neste ponto que a crítica feita por Sabatier e Weible (2007) e Schlager (1995) ao modelo de Fluxos Múltiplos de John W. Kingdon (2003) faz sentido, uma vez que mesmo evidenciando pontos fortes, como fatores socioeconômicos, atenção às ideias e à informação, à integração analítica a uma diversidade de fatores cognitivos e não cognitivos, somados a possibilidade de ser replicado em diferentes contextos, sua metodologia torna-se insatisfatória para definir em que fluxos se agregam os atores da ação pública.

Consoante Weible et al. (2009) a “cola” que nutre a coalizão de defesa deixando-a unida é a simbiose de crenças entre seus membros sobre os tópicos políticos fundamentais.

São exatamente as crenças e os valores compartilhados (*policy beliefs*) que mantêm uma coalizão fechada e definem as posições fundamentais acerca dos percursos preferenciais (*policy core*) (Faria, 2003), bem como as construções das quais se usa para consolidar seus objetivos (Weible et al., 2009).

A ACF admite que os atores das coalizões irão divergir muitas vezes em questões menores, mas que essa discordância será restrita, e abandona a probabilidade de coalizões por conveniência, causadas por interesses racionais de curto prazo. Para Sabatier (1988) esses interesses estão no resultado da percepção ideacional do mundo social pelos atores por meio de seus valores e normas interiorizados. Essas intenções têm objetivos duradouros sobre as direções políticas dos envolvidos nas coalizões. Ou seja, no ACF há uma mudança do foco nos interesses para um enfoque exacerbado nas convicções e ideias (Sabatier, 1978, Weible & Sabatier, 2017).

Os atores abraçam as crenças de forma heurística a fim de filtrar e simplificar informações e corroborar as crenças como elementos do paradigma da racionalidade limitada (Simon, 1985). Isto é, destoando o modelo da abordagem da escolha racional, cujos interesses dos autores são liderados por graus de utilidade econômica.

No entanto, conforme Sabatier (1986 citado em Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 56): “chama a atenção para um ciclo específico de identificação de problemas, decisão política e implementação que foca nas intenções dos legisladores e no destino de uma determinada iniciativa política”. As desarmonias quanto às crenças dificultam o processo de negociação e todas as sucessões de mudança e a consequente instabilidade do mundo atual das políticas públicas. O percurso para a deliberação de conflitos entre coalizões, em regra, é complexo, ainda mais quando os atores de diferentes coalizões notam o mundo a partir de distintas lentes.

Neste caso, torna-se necessário identificar as possíveis coalizões de defesa que realmente comungam da mesma cola (*glue*), entre os diferentes atores. Não obstante, estas convicções, consoante Sabatier (1991), muitas vezes são incorporadas nos discursos de defesa da política, tornando mais fácil identificá-las em comparação aos verdadeiros interesses dos atores envolvidos.

Logo, completo de ambiguidade, entre crenças e interesses, ora convergentes, ora divergentes, a presente pesquisa se filia à interessante crítica feita por Edella Schlager (1995), que promove uma análise ampliada sobre as crenças e sua relação com a lógica da ação coletiva de Olson (1999). É necessário investigar se a “estratégia” que mantém unida a coalizão de defesa desses atores é compartilhada de forma equilibrada entre as crenças dos seus membros e os assuntos políticos fundamentais (Weible et al., 2009), ou será que essa “cola” vai além do compartilhamento incipiente de crenças, e sim dos interesses individuais que só serão satisfatórios quando estes grupos agem coletivamente / coordenadamente? (Olson, 1999).

Segundo Weible e Sabatier (2009), na ACF há um deslocamento do foco nos interesses para o foco nas convicções e ideias. Esse deslocamento distingue a proposta da ACF da abordagem da escolha racional, a qual assume que os atores são auto-interessados e guiados por cálculos econômicos de utilidade. Sabatier (1991) também argumenta que as convicções, muitas vezes, são incorporadas nos discursos de defesa da política, sendo mais fácil identificá-las do que os verdadeiros interesses dos atores envolvidos (Souza & Secchi, 2014).

Braun e Busch (1999, p. 57) reforçam: “Para Schlager (1995, p. 245 e ff.), [...] coalizões de defesa são grupos corporativos agindo coletivamente e como tal têm que resolver o clássico dilema da ação coletiva (Olson, 1999)”. Ao dizer isso, Schlager (1995) parte de uma premissa teórica diferenciada, postulando que os indivíduos agem estrategicamente de uma maneira essencialmente ontológica e auto interessada. Contudo, quando estes agem em um sistema de coalizão de forças, de forma coordenada, a partir de uma ação coletiva, torna-se de fato a verdadeira “cola” da coalizão de defesa e não mais o “belief systems”.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO

As organizações privadas que prestam serviços no setor turístico, em geral, são micro pequenas e médias empresas (Nebra & Torres, 2010). Além disso, conforme defendido por Elliot e Schlaepfer (2001, p. 2) somente o governo “[...] tem o poder para proporcionar a estabilidade política, a segurança e o quadro jurídico e financeiro que o turismo requer”.

Segundo Hall (2001, p. 184): “O governo ajuda a modelar a estrutura econômica para a indústria do turismo [...], proporcionar a infraestrutura e atender as exigências educacionais para o turismo, cria o ambiente regulador”.

As ações relacionadas ao turismo também impactam outras áreas relevantes para a localidade, como transporte, segurança, meio-ambiente e economia. Estes impactos podem ser positivos ou negativos no destino. Um exemplo prático é mencionado por Cruz (2006, p. 338) “se, de um lado, o turismo gera riqueza, renda, postos de trabalho etc., de outro pode desencadear processos inflacionários, principalmente na escala local, e aprofundar práticas indesejadas como prostituição infantil e tráfico de drogas”. Neste sentido, cabe principalmente ao Estado fazer investimentos em infraestrutura e fazer a gestão de turismo em âmbito nacional (Nebra & Torres, 2010) para que os impactos tanto econômicos quanto sociais sejam positivos.

A partir da compreensão da importância de ações de governo para que esse setor evolua, fica evidente a necessidade de uma agenda de governo focada no desenvolvimento do turismo de forma transversal direcionada a geração de variadas políticas públicas. Dessa forma, observa-se com maior facilidade a consolidação do turismo como fio condutor do crescimento econômico e desenvolvimento social tanto regional quanto nacional. No entanto, cabe distinguir nesta toada de investimento governamental as diferenças de política pública alicerçadas em um desenvolvimento turístico sustentado (Cavalcanti, 1997, Sachs, 2008, Carvalho, 2009), embasado em uma política pública de turismo de transformação social, baseada em vivências comunitárias, e na valorização cultural, sem alterações ambientais.

Já em outro ângulo existe a nomenclatura da política pública de desenvolvimento do “turismo sustentável” no conceito de Hall (2001) e Swarbrooke (2000) alicerçado no “triple bottom line” (Elkington, 1999), em que o social, o ambiental e o financeiro correspondem aos resultados balanceados para suas organizações.

Swarbrooke (2000) apresenta uma concepção mais economicista da sustentabilidade, quando trata do turismo, vez que a manutenção e a expansão do setor turístico, depende de um receptivo “bem administrado, com infraestrutura adequada. Ou seja, consideram o turismo, toda a ação que “satisfaça hoje as necessidades dos turistas, da indústria do turismo e das comunidades locais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades” (Swarbrooke, 2000, p. 19).

Já para Beni (2008, p. 103), as políticas públicas de turismo são um “conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam (...) as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado;

facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal.”

Em sentido semelhante, pode-se observar a compreensão do Governo Federal das políticas públicas de turismo como “participação, socialização e clareza no estabelecimento dos objetivos (...) integrados e alinhados com as demais políticas de desenvolvimento. Significa identificar, organizar e articular a cadeia produtiva do turismo para que ocorra uma atuação harmônica na busca de um posicionamento de mercado (Brasil, 2019, p. 5).

Segundo Hall (2001), o setor público no turismo atua em um total de sete áreas, são elas: coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos, incentivo, e ainda o desenvolvimento do turismo social e a proteção de interesses públicos.

No nível local, algumas das atividades desenvolvidas diretamente pelo governo são a promoção, a prestação de informações aos visitantes, a elaboração de políticas, a gestão e desenvolvimento das atrações e da visitação, a criação de instâncias nas destinações e parcerias públicas privadas (Stevenson et al., 2008). Atualmente (2019) as políticas públicas de turismo são elaboradas e acompanhadas pelo Ministério do turismo (MTur). Todavia, nem sempre foi assim. Observa-se um crescimento tanto do setor quanto da importância a ele destinada em âmbito governamental.

A primeira ação formal para o turismo Brasileiro ocorreu em 1934, por meio do Decreto nº 24.393, que estabelecia uma parceria entre Brasil e Argentina para estímulo ao turismo (Brasil, 1934). Porém, o setor só se tornou uma das prioridades para o Governo Federal a partir de 2003, 69 anos depois, com a criação do Ministério do turismo. De acordo com a Lei 10.683 (Brasil, 2003a, Brasil, 2003b), as competências do MTur passam a ser: (a) Política nacional de desenvolvimento do turismo; (b) Promoção e divulgação do turismo nacional, no país e no exterior; (c) Estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas (d) Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo. (e) Gestão do Fundo Geral de turismo; (f) Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

**Quadro 1** - Histórico de documentos que mencionam agendas prioritárias para o turismo no Brasil (2003-2021)

<b>Documentos da agenda política Nacional do turismo brasileiro</b>	<b>Conteúdo e direcionamentos</b>
Medida provisória nº 103 (2003)	Criação do Mtur que busca promover o turismo nacional, planejar, coordenar, supervisionar e avaliar programas de incentivo ao turismo.
Programa de Regionalização do Turismo (2004)	Foco regional, se constitui como uma das principais políticas para o desenvolvimento do turismo brasileiro.
Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas (2003/2007).	Buscou consolidar o Brasil como um destino turístico mundial.
Plano Nacional de Turismo: uma viagem de Inclusão (2007-2010)	Elencou uma série de estratégias para estimular o mercado interno do turismo.
Plano Nacional de Turismo (2010-2016)	Apresenta a regionalização como uma abordagem territorial e institucional para o planejamento.
Plano Nacional de Turismo (2018-2022)	Apresenta metas voltadas às vantagens competitivas da cadeia produtiva do turismo. Pela primeira vez anuncia o fator da garantia de segurança pública, como prioridade da agenda.

**Fonte:** Elaborado com base em Cruz (2000, 2005), Fonseca (2005) e Dias (2008).

A partir do resumo elencado no Quadro 1, da relação história das prioridades da agenda de turismo relacionadas, torna-se evidente o envolvimento com as diretrizes de cada momento político-eleitoral vivido no País. É significativo, por conseguinte, o caráter da prioridade estatal em consonância com outras agendas de políticas públicas e a consolidação do desenvolvimento turístico brasileiro a partir de suas regiões.

O principal documento que define as diretrizes e estratégias para a Política Nacional de turismo, bem como ordena as ações do setor público e orienta o esforço do Estado para uso dos recursos públicos no desenvolvimento do setor é o Plano Nacional de Turismo (PNT) (Brasil, 2018). A versão mais recente do Plano, trata dos objetivos de 2018 a 2022, e “está fundamentado na descentralização das decisões e ações nos âmbitos estadual, regional e municipal” (Brasil, 2019, p. 4) e estabelece metas globais para o setor.

A descentralização do turismo brasileiro é tema principal do estudo e atuação do MTur desde sua criação em 2003, por meio do Programa de Regionalização do turismo (PRT). Porém, pesquisadores afirmam que a proposta de criação e formatação de produtos turísticos regionais não conseguiu êxito, pois necessitava articulação entre os

agentes municipais relacionados ao turismo e os atores dos segmentos (Trentin & Fratucci, 2011). Observa-se que esta é uma preocupação latente na última versão do PRT, lançada em janeiro de 2019, que trabalha fortemente o quesito de “sensibilização dos atores” (Brasil, 2019).

Neste sentido, Fridgen (1996) afirma que a responsabilidade pela criação de políticas públicas de turismo é de todos os níveis de governo, mas que outros atores, como associações de turismo comercial, grupos de marketing, *conventions and visitour bureaus*, também influenciam a política de turismo.

#### 4 METODOLOGIA

O presente estudo foi exploratório e descritivo (Sampieri et al., 2013), pois realizou em uma primeira etapa com uma pesquisa bibliográfica e documental e em seguida colocou um olhar atento, investigativo e aproximado entre o objeto e o pesquisador em campo. A pesquisa que deu origem a este artigo também se caracterizou como qualitativa (Patton, 2002, Denzin & Lincoln, 2000), pois avaliou ser a melhor escolha para apurar a fundo os detalhes e as conexões entre o modelo teórico e a realidade empírica na área do turismo.

O método de pesquisa escolhido foi o estudo de caso único (Yin, 2010), tendo como foco de análise a região turística de Florianópolis. As ferramentas de coleta de dados adotados foram a pesquisa documental e bibliográfica e a aplicação de entrevistas com 31 atores relevantes no setor turístico de Florianópolis.

Foi realizada uma pesquisa documental dos materiais governamentais, de entidades de classe e de organizações relacionadas ao setor turístico de Santa Catarina, com especial atenção para o município de Florianópolis. Além disto, foi realizado uma busca especificamente por meio digital de jornais e revistas nacionais que tratavam de turismo, de relatórios e informações dos atores, entrevistas em áudio, vídeo e jornal impresso ou digital. Estes documentos fôram úteis para trazer características dos acontecimentos contemporâneos, no qual foi posteriormente avaliado e, mediante as entrevistas em campo, triangular os documentos com os depoimentos.

A seleção dos entrevistados da pesquisa se configurou como intencional e justificada (Patton, 2002), passando por gestores públicos, parlamentares, representantes do Ministério Público, representantes de organizações do terceiro setor, representantes sindicais patronais e de trabalhadores e empresários do setor turístico, além de acadêmicos estudiosos da área do Turismo (ver quadro 2). A escolha foi feita com base no papel significativo que cada ator traz ou já trouxe para a formação de possíveis coalizões e da possível influência na formação de políticas públicas ligadas ao turismo em Florianópolis. Isto é, da sua representatividade e do papel exercido por meio da comunidade científica, do vínculo empresarial, da função pública de servidor, do vínculo associativista, do mandato político, ou da mídia. Logo, tornou-se mais viável o acesso aos dados e à produção de evidências em relação a formação de grupos de coalizão e suas defesas.

**Quadro 2** – Lista de pessoas entrevistadas durante a pesquisa (continua)

<b>Representantes entrevistados da grande Florianópolis</b>
Diretor do LIDE/SC
Procuradora do MPF / SC - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural
Presidente do SITRATUH - Grande Florianópolis
Presidente da ADVB/SC
Presidente da ONG FloripAmanhã
Representante da CETURSC; IGR Grande Florianópolis; SENAC/SC
Presidente da FECOMÉRCIO
Presidente da GRANFPOLIS
Representante da Associação Brasileira de Agências de Viagens de Santa Catarina (ABAV/SC)
Presidente da SHRBS de Florianópolis
Empresário-proprietário do Costão do Santinho Resort - Santinho Resort
Gerente da Floripa Airport
CDL Florianópolis e FORTUR
Ex-secretário de turismo na PMF Gestão (1993-1996)
Presidente do FORTUR e ex-presidente do CVB Grande Florianópolis.
Deputado Estadual (2018-2022) e Presidente da Comissão de Turismo da ALESC
Presidente da SANTUR /SC e ex-presidente da Associação Náutica Brasileira (ACATMAR/SC)

**Quadro 2** – Lista de pessoas entrevistadas durante a pesquisa (conclusão)

<b>Representantes entrevistados da grande Florianópolis</b>
Representante da Imagem Marketing & Comunicação de Turismo
ABAV/SC e Coordenador geral da IGR da Grande Florianópolis.
Diretora da ACATMAR/SC
Presidente da ABRASEL/SC
Representante da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis SC (ABIH/ SC)
Representante da Prefeitura Municipal de Florianópolis e Professor do IFSC (curso de Turismo)
Representante da "Floripa Sustentável"
Ex-Ministro do Turismo (2016-2018)
Presidente da ACIF/SC
Diretor do Centro de Eventos Centro Sul
Superintendente do IPHAN/SC
Professor da UFSC e Ex-Vereador em Florianópolis (2013 a 2020)
Vice-Presidente da Associação Brasileira de Empresas de Eventos (ABEOC)
Diretor do SEBRAE/SC

**Fonte:** Elaborado pelo Autores.

Conforme especificado no Quadro 2, foram entrevistados 31 atores que possuem diretamente alguma relação com o turismo de Florianópolis: ou pelo cargo que ocupam atualmente nas entidades mapeadas ou no passado tiveram posições estratégicas ligadas ao setor do turismo - tanto na esfera privada, quanto na pública.

As entrevistas ocorreram entre janeiro e abril de 2021. Devido à presença ainda da pandemia de *Covid-19*, e respeitando a opção do entrevistado, algumas coletas foram realizadas on-line pela plataforma *Zoom* e *Google Meet*. Ao total foram realizadas 31 entrevistas: 17 de forma presencial e 14 no formato on-line. Cada entrevista levou em média uma hora e trinta minutos, totalizando aproximadamente quarenta e sete horas de entrevistas.

## 5 AS COALIZÕES DE DEFESA DO SETOR TURÍSTICO E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para uma coalizão tornar-se mais associada ao seu ideal, é necessário explicitar como os atores são envolvidos com as políticas públicas (*policy actors*) e posteriormente investigar suas crenças compartilhadas, coordenação, recursos e a estabilidade da coalizão a longo prazo (Weible et al., 2009).

O papel dos empresários e das associações, por conseguinte, ganha expressiva relevância no campo das “defesas” do turismo e das suas ações provocadas (coordenadas ou não). Muito embora exista um vasto número de entidades, é visível uma estrutura voltada ao debate, a setorização do tema turismo dentro do arcabouço hierárquico da mesma e do apoio às discussões internas e externas. No grupo das entrevistas de representantes de associações tanto ABAV/SC; FloripAmanhã; ABRASEL; ACIF/SC; LIDE, FORTUR, CVB; ABEOC; FECOMERCIO; CDL/SC; SEBRAE/SC, ABIH/SC; quanto ACATMAR/SC; todos entrevistados são em suas relações privadas, qualificados como empresários e de certa forma trabalham diretamente ou indiretamente com o turismo e influenciam suas políticas públicas correlatas. Logo, confirma-se o apregoado por Weible et al. (2019) no qual coloca atores políticos não apenas como aqueles que se localizam no interior dos governos, mas igualmente outros indivíduos externos à esfera pública - localizados sobretudo na esfera da sociedade civil organizada.

Quando verificado no contexto das políticas públicas, destacou-se a significativa ação do corpo de servidores públicos que exercem o papel institucional, do qual é especificado pela Constituição Federal (dos pesos e contrapesos) e tornam-se, assim, decisivos na mudança ou estabilidade da política pública, a partir da constante fiscalização de regras e leis que envolvem o setor turístico.

A pesquisa identificou que o papel de *veto players* é exercido expressivamente no campo do turismo em Florianópolis, pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Estadual (MPE), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Entre os poderes mais citados, o Ministério Público Federal ganha destaque, como órgão de controle, que no subsistema das coalizões ocupa claramente a categoria “atores institucionais com poder de veto” (Tsebelis, 2009, p. 42). Para a coalizão majoritária, as decisões de alguns órgãos são em muitas das vezes “exageradas”. Termo

usado por muitos entrevistados que demonstra um indício forte para distingui-los entre os papéis realizados perante as políticas públicas.

Não obstante, é perceptível que estes órgãos de controle não são suficientes para compor uma coalizão de fato, restam-se apenas no seu papel de reguladores e fiscais da política pública (pesos e contrapesos constitucionais), no máximo dão em certos momentos alicerce jurídico para outras supostas coalizões opostas agirem, quando assim conseguem. Este desempenho ficou evidenciado que é feito, por vezes, pelos atores “*veto players*” - Ministério Público e ICMBio, todos ocupando, conforme rege a teoria das ACF, o papel de servidores públicos e tendo decisões que estão vinculadas constitucionalmente como autoridades de governo.

Já por outro ângulo, ainda no corpo burocrático, identifiquei os seguintes órgãos como agentes mediadores “*policy brokers*” na realidade do território analisado: o IPHAN, o Ministério do Turismo, que a luz do momento político atual (2017-2021) exerce um papel de agentes negociadores entre as coalizões. No entanto, cabe ressaltar que o Ministério do Turismo, conforme a política pública “*top-down*” de forma descentralizada (Brasil, 2003) imputa esta responsabilidade a partir do papel de “*policy brokers*” às IGRs, que no caso da Grande Florianópolis, deveria fazer este papel, mas ainda se encontra em fase de estruturação.

É evidente, portanto, no que diz respeito ao papel do corpo burocrático de servidores que o poder público, principalmente os servidores denominados “atores institucionais com poder de veto” (Tsebelis, 2009) buscam como alicerce a constituição federal e a máxima, de que são fundamentais o arcabouço jurídico ambiental para estabelecer controle sobre a construção da política pública de turismo.

Não obstante, devido a realidade territorial das defesas do turismo se demonstrarem fragmentadas, faltar consenso entre estes entes e, sobretudo pelo papel exercido por cada um, por meio dos recursos disponíveis, é atribuído aos “*policy brokers*” uma maior responsabilidade e desafio em restabelecer o equilíbrio entre o direito ambiental e o desenvolvimentismo do turismo.

Já o papel dos “políticos com mandato” e dos “servidores públicos nomeados” exercem papel de apoiadores, quando muitos fazem parte de determinadas coalizões e sub-coalizões. Ou seja, em determinados casos são inclusive indicados por alguns atores para lá estarem, lá exercerem a predita política pública aos moldes e defesas da sua respectiva coalizão ou sub-coalizão. Fica claro, o exposto a partir do modelo que as coalizões buscam apoderassem da “autoridade legal” por meio da eleição de candidatos vinculados aos seus objetivos, ou por meio das nomeações públicas, ao colocarem em variadas instâncias do setor público, pessoas que possam agir na defesa dos seus interesses (Sabatier & Weible, 2007). Oriundos das indicações políticas, em seus postos podem dar vazão aos anseios das coalizões que pertencem, ou até das sub-coalizões, que notoriamente são carregadas de interesses privilegiados.

### 5.1. As coalizões existentes em Florianópolis

A partir do sistema de crenças, valores, interesses e recursos adotados pelos atores foi possível evidenciar as respectivas variáveis que auxiliam na delimitação das coalizões (Weible et al., 2009). Identificou-se quais atores compartilham dos mesmos axiomas, crenças ontológicas, como das visões e estratégias adotadas para influenciar o turismo e suas políticas públicas correlatas. Identificou-se as seguintes coalizões:

- 1) Uma grande coalizão majoritária: denominada de coalizão majoritária do “Trade turístico de Florianópolis” (TTF), formada pelos atores com papel associativista e empresarial, previamente relatados na seção anterior. Esta grande coalizão ainda engloba, estruturalmente, outras duas sub-coalizões:
  - a) Sub-coalizão Político-Associativista;
  - b) Sub-coalizão da Construção Civil.
- 2) Uma coalizão intermitente: caracterizada como “Coalizão Ambiental do Turismo Sustentado” (CATS), formada por atores dispersos no território, descoordenada, instável, que surge apenas por reação, quando ocorre um enaltecimento público do debate de algum aspecto conflitual desta política pública com outros subsistemas, sobretudo da política pública ambiental.

Ao longo da pesquisa, foi sendo refutada a percepção de existência de uma coalizão oposta à coalizão majoritária do Trade Turístico, que seria possivelmente composta pelas Frentes Populares, Movimentos de Turismo de Base Comunitária e entidades de turismo sustentado ou “eco sustentável”. Tal refutação está embasada na falta de perenidade de suas ações coletivas nas políticas públicas correlatas ao turismo, mesmo que esses outros atores

possam ter crenças e convicções semelhantes em outros subsistemas de política pública. Outro fator que se tem em conta ao designar como intermitente esta “Coalizão Ambiental do Turismo Sustentado” é o fato de que seus atores possuem múltiplos objetivos setoriais em Políticas Públicas, que impedem que sejam consideradas uma coalizão estável e dedicada ao setor turístico em Florianópolis.

Os atores ligados a Coalizão intermitente, em suas cartilhas, estão à frente de outras defesas de políticas públicas ligadas ao desenvolvimento de determinada classe social ou de defesas tradicionalmente conhecidas relacionadas à educação pública e de qualidade, à equidade social, à preservação ambiental, ao sistema único de saúde, dentre outros temas.

Logo, notou-se que as ações desta coalizão intermitente ocorrem de forma muito temporária, apenas quando a agenda de debates do turismo evidencia aspectos ligados ao meio ambiente, a infraestrutura social, dentre outros. Ficou evidenciado que existem variadas organizações que enxergam a importância do papel do Estado como responsável pela elaboração de políticas públicas correspondentes ao turismo, mas raras delas trabalham na sua origem ou fundação exclusivamente com esta pauta. Diferente da coalizão majoritária, percebe-se, portanto, que neste emaranhado de defesas públicas o “turismo” é apenas mais uma delas que surge quando é afetado alguma das bandeiras tradicionalmente prioritárias, sobretudo as ambientais e as sociais.

Por conseguinte, é neste ponto que surge justamente a colaboração desta pesquisa ao modelo teórico de Sabatier (e, principalmente, pelos elementos “não ditos” na pesquisa de campo, que essa coalizão identificada não se trata de uma coalizão minoritária, como define Weible et al. (2009), mas por uma nova descrição, proposta de “coalizão intermitente”. Esta intermitência se traduz justamente na dificuldade de encontrar lideranças que representassem atores individuais ou coletivos como responsáveis por realizarem esta coalizão ou, estrategicamente possuírem ações coletivas perenes e por vezes coordenadas dentro do subsistema das políticas públicas correlatas ao turismo.

Percebeu-se no campo, que, inclusive são determinados “*veto players*” elencados na seção anterior que realizam de facto o papel da visão diametralmente oposta, e por vezes, regulam e imputam medidas de contrapesos para as políticas públicas aos moldes defendidos pela coalizão majoritária. Resta-se evidente nas Políticas Públicas que impactam diretamente o turismo, por meio do espaço urbano, do uso do solo e dos aspectos ambientais, os atores ligados às supostas coalizões de defesa do meio ambiente acabam se emergindo.

Destaca-se, por exemplo a União Florianopolitana de Entidades Comunitárias (UFECO), o movimento “Ponta do Coral 100% Pública” que surgem com mais informações e apoiadores quando conseguem evidenciar suas causas ligadas ao turismo sustentado. Demonstrou-se claramente, neste caso, que não é notado um movimento exclusivo do turismo ou mesmo tendo outras defesas conjuntas de política pública, estejam organizados perenemente ou mesmo minoritariamente para enfrentar a coalizão majoritária. Isto é, utilizar todos os recursos e meios elencados por Sabatier e Weible (2007).

Mesmo de outro ângulo, a mediação, quando exercida pelos “*policy brokers*”, a negociação de acordos e embates no que diz respeito ao plano de turismo regional ocorre na maioria das vezes entre a coalizão majoritária e os atores institucionais com poder de veto (Tsebelis, 2009). Ou seja, sobra pouco espaço ou ações coletivas suficientes e coordenadas até o momento para confirmar que existiria expressamente uma coalizão minoritária, contemplada pelos seis recursos fundamentais, necessários para que ela assim existisse (Sabatier & Weible, 2007).

É notório no campo que a Coalizão Majoritária, mesmo com seus entraves e “desorganização” fomenta muito mais suas convicções e interesses no aludido subsistema da formação de Política Pública ligadas ao turismo. E quando se trata de embates, a ocorrência é nitidamente entre a Coalizão Majoritária e os “*veto players*”. Devido a sua dispersão, e a falta de convergência de interesses; da mesma forma, mas diametralmente oposta, sofre a coalizão intermitente, que embora compartilhe forte crença ideológica de centro-esquerda, progressista (“*deep core beliefs*” – convicções de núcleo profundo), ainda carecem de interesses convergentes, forte impacto do efeito carona (Olson, 1980) e, sobretudo, desarticulação entre seus possíveis atores.

De outro lado, a coalizão majoritária encontra-se suportada por uma lógica de desenvolvimento turístico baseada em um leque de convicções desenvolvimentistas, por vezes liberais ou por oras alicerçadas no social desenvolvimentismo, que busca conciliar o papel do Estado com o da iniciativa privada. Inclusive, sob a questão explicitada por Weible (2003, p. 462) que corrobora os acontecimentos de um campo regado de atividades que procuram transformar “suas metas em ações governamentais e duas ou três outras subordinadas a ela”. Neste bojo de articulação e subordinação, e no entrelaçado número de atores condizentes com os segmentos encontrados no campo (dos que foram entrevistados, como também dos que não foram), pode-se confirmar,

indubitavelmente que existe uma coalizão majoritária que foi determinante ao longo dos anos para a formação de duas outras sub-coalizões que influenciam o turismo e as políticas públicas locais em Florianópolis.

Em síntese é notório que as coalizões evidenciadas por esta pesquisa são fruto da ação dos atores mencionados, que se tornam fundamentais para as ações do turismo e das políticas públicas por três razões:

- 1) Estes atores constituem um arcabouço de coligações que habilmente amparam as políticas públicas tanto em situação parlamentar e partidária local, quanto na sociedade civil organizada e seu corpo de agentes burocráticos nomeados;
- 2) A coalizão majoritária analisada apresenta expressiva autoridade de mobilização como característica inerente a elas, visto que demandam constantemente apoiadores para a sua causa, e estratégias que mantenham ou aumentem sua estabilidade;
- 3) Estas coalizões e sub-coalizões são importantes por constituírem relevantes ambientes de debate e conhecimento a respeito das políticas públicas correlatas ao turismo, o qual confirma a probabilidade de antecipar mudanças e corrigir erros (Sabatier & Weible, 2007).

Além das constatações elencadas, se observou que o modelo de ACF1 e ACF2 comporta adequadamente a análise desta pesquisa justamente por evidenciar que existem agrupamentos concorrentes de grupos e indivíduos (*advocacy coalitions*). É confirmado expressamente uma busca constante da Coalizão majoritária pelo enaltecimento público do turismo e de suas políticas públicas correlatas de acordo com os investimentos prioritários dos atores com papéis associativistas e empresariais. Além disso, contam com políticos capazes de investir tempo e recursos para provocar sugestões preferenciais ou ratificar problemas que incitam os tomadores de decisão a prestarem atenção, agregando-se problemas e soluções para a política e para o turismo local (Zahariadis, 1999).

É percebido na coalizão majoritária, portanto, valores fundamentais (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993) em comum como a liberdade, o conhecimento de causa das políticas públicas que afetam o turismo, a segurança, a identidade sociocultural. De forma ampla, se confirma o que bem coloca Jenkins-Smith e Sabatier (1994), de que as crenças de núcleo profundo são duradouras, resistentes às adversidades do tempo.

Por se tratar do turismo em todas as esferas da administração pública municipal, estadual e federal, a pesquisa buscou compreender no campo empírico esta denominada “cola” (Sabatier, 1978) que possivelmente explica a união dos atores nesta coalizão majoritária. Por esta razão, compreender a visão do papel do Estado, seu equilíbrio entre ação e realização, atuação pública e privada, tornou-se condição para enxergar a coalizão majoritária e suas sub-coalizões.

É possível compreender que as crenças do núcleo das políticas públicas (*policy core beliefs*) são os principais elementos aglutinadores do subsistema do turismo em Florianópolis, em que visivelmente se separa os atores entre aliados e oponentes, suas possíveis fontes de conhecimento, coordenação e consultas, podendo permanecer estáveis durante períodos de até uma década ou mais em um determinado sistema (Weible & Sabatier, 2017). A maioria dos atores pertencentes a coalizão majoritária comunga de uma visão híbrida entre um modelo com pouca intervenção do Estado e um modelo de política pública em que se tem bastante intervenção e investimento público no turismo em todos seus segmentos e de forma regionalizada.

Ademais, as convicções sobre as políticas públicas, as ditas por Sabatier (2014) como “preferências políticas de destaque” ou “causas básicas do problema”, se demonstram similares entre os atores que compõe a coalizão majoritária no turismo de Florianópolis. Ou seja, fica evidente entre os atores da coalizão majoritária uma visão em defesa de um desenvolvimento turístico sustentável em comparação a um turismo cercado de protecionismo ambiental e intervenções estatais.

Para a coalizão majoritária o turismo é um celeiro de processos naturais, culturais e humanos, que se move como plataforma articulada e ou planejada para gerar lucro ao empresário, realizações ao turista e equilíbrio entre o defendido “*triple bottom line*” (Elkington, 1999), em que o social, o ambiental e o financeiro correspondem aos resultados balanceados para as organizações.

Por outro lado, alicerçada na crença, de núcleo profundo, arraigada pela ideologia de igualdade (Bobbio, 1995), a coalizão intermitente, quando se ressurgir, tem o intuito de provocar um turismo com foco na resolutividade das desigualdades regionais, ou seja, em ser “um instrumento poderoso para o desenvolvimento sustentado local” (Carvalho, 2009, p. 61).

Já para a coalizão majoritária é notório certo verniz no uso por parte de certos atores quando se autodeclaram do turismo sustentável. Por conseguinte, estes se encaixam na definição do “turismo sustentável” elucidado por Swarbrooke (2000, p. 19) ao considerar turismo toda a ação que “satisfaça hoje as necessidades dos turistas, da indústria do turismo e das comunidades locais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades”.

Apesar de muitos atores possuírem crenças similares (principalmente as de núcleo profundo e político) é difícil conseguir coordenar suas ações coletivas de acordo com a satisfação plena dos interesses dos atores do *trade* e de todos os segmentos turísticos distribuídos pelo território analisado. Mesmo que os aspectos instrumentais sejam elementos mais ajustáveis no âmbito do subsistema, é evidente na coalizão majoritária, a necessidade de resolver o engodo de que atores com crenças políticas similares coordenem seu comportamento em coalizões, sem dar a devida atenção as interdependências que expliquem os comportamentos dos atores individuais e de suas respectivas coalizões (Fenger & Klok, 2021). Muito embora a pesquisa aponte que há uma presença marcante da coalizão majoritária do *trade* turístico no território de Florianópolis, a solidificação desta esbarra na falta de convergência de determinados interesses e da falta de coesão nos “*secondary beliefs*” – convicções de aspectos secundários divergentes.

Busca-se explicação, por consequência, na teoria apresentada por Schlager (1995) e sua premissa teórica de que indivíduos agem estrategicamente de uma maneira essencialmente auto interessada. Por mais que a política pública seja elemento essencial do que cada cidadão acredita, os emaranhados de interesses singulares de determinados grupos sociais, independente da condição em que se encontram, vão atuar em prol dos objetivos que defendem.

Por fim, torna-se relevante observar os “*secondary beliefs*” – convicções de aspectos secundários, arraigadas de opiniões ora convergentes e, por vezes, distintas de alguns atores que carregam pautas políticas isoladas, mesmo integrando a coalizão majoritária. Resta observado, portanto, que não é sempre que os atores da coalizão majoritária compartilham integralmente de suas convicções, conforme sintetizado na Figura 2.

Figura 2 - Estrutura de convicções da ACF1 da coalizão majoritária da RTF



Fonte: Elaborado pelos autores.

É visível, assim, os fatores preponderantes para tornar, ao longo do tempo, mais sólida a coalizão majoritária em Florianópolis, a partir de decisões e estratégias voltadas aos níveis mais profundos da política pública. Em suma: os atores que fazem parte da coalizão majoritária e que exercem função de representação associativa, empresarial e, por vezes, de servidores públicos, compartilham de valores e visões de mundo (*policy core beliefs*) parecidas, embora não idênticas em aspectos secundários (*secondary beliefs*).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo identificou atores que fazem parte de associações e empresas ligadas ao turismo, como também servidores públicos, professores e entidades públicas que atuam diretamente com as políticas públicas que afetam este setor. De um lado, a coalizão majoritária composta por atores, que nitidamente reconhecem seu papel exercido na defesa do turismo aos moldes da sustentabilidade proclamada - de um turismo que contente os anseios dos turistas, do *trade*, sem danificar a capacidade das futuras gerações em manter a cidade habitável. De outro lado, os atores da coalizão intermitente ora flutuantes são difíceis de serem reconhecidos no território a partir da causalidade de “defesas” do turismo. Ainda que em outras *polycys* seja defendido o denominado turismo “sustentado”, local ou comunitário, estes atores estão dispersos no território.

A pesquisa elucidou que existe convergência de posicionamentos quando se trata das convicções de núcleo profundo e político, ou seja, aquelas arraigadas ao longo da história das variadas interações público e privadas destes atores no território de Florianópolis. Já quanto aos interesses, estes se tornam convergentes somente quando os atores resolvem seus conflitos internos. Ademais, quando possibilitam de forma transparente o diálogo sobre suas ações em vista de provocar uma maior coordenação e alinhamento de suas “defesas” e na influência de políticas públicas que desenvolvam o turismo local e regional.

Logo, a coalizão majoritária realiza suas defesas do turismo baseado sobretudo em ações estratégicas corporativistas e classistas, vez que quando convergentes se tornam influenciadoras das políticas públicas que afetam o turismo. Foi possível averiguar o “não-trivial” efeito de “atividades coordenadas” de acordo com o entendimento de Schlager (1995, p. 245) nesta realidade empírica. Ou seja, foi possível compreender quais motivos realmente levam os diferentes atores de Florianópolis a se unirem em coalizões e, de forma ainda embrionária, trabalharem coordenados em prol de benefícios comuns em um mesmo território.

Neste contexto de *policy outputs*, do qual emergem as defesas do turismo é necessário ainda explicitar as conclusões que viabilizam sua estabilidade de acordo com as convicções e normas fundamentais aplicadas ao subsistema político. Logo, conclui-se que as “colas” das coalizões de defesa dos atores ligados ao turismo, sobretudo da coalizão majoritária, são baseadas em suas crenças alinhadas quanto ao núcleo profundo e político, mas especificamente fundamentadas em seus interesses corporativistas, políticos, classistas, que não são necessariamente convergentes. A pesquisa trouxe, por conseguinte, como contribuição que esta cola - *the glue* (Sabatier, 1978) - entre os atores e as suas convicções (*deep core* e *policy core beliefs*) não são suficientes para gerar a estabilidade das coalizões. É preciso a presença de interesses convergentes capazes de provocar maior articulação em rede, sobretudo no curto prazo. E justamente a partir deste enfoque, que surge a mais significativa contribuição desta pesquisa, vez que se destaca a percepção no campo a existência de uma coalizão intermitente, denominada de “Coalizão Ambiental do Turismo Sustentado” (CATS).

A nomenclatura intermitente é uma relevante contribuição feita por esta pesquisa ao *Advocacy Coalition Framework*. É auferido a teoria algo inusitado e inovador para inclusive ser investigado em outros subsistemas de políticas públicas. Ficou evidenciado que, nas políticas públicas que afetam o turismo em Florianópolis sobra pouco espaço ou ações coletivas razoáveis para se confirmar que existiria, coordenadamente ou não, uma coalizão minoritária, contemplada pelos seis recursos fundamentais (Sabatier & Weible, 2007) e necessários para que ela assim permanecesse constantemente viva no território ora analisado.

A conclusão deste achado, assim, ocorre pela falta de perenidade das defesas da CATS, pois raros são os atores e entidades que trabalham na sua origem ou fundação prioritariamente com esta pauta. Isto é, no intrincado contexto das variadas defesas públicas, o “turismo” é tão-somente mais uma delas que surge quando este afeta alguma das bandeiras tradicionalmente prioritárias destes atores, sobretudo as ambientais e as sociais.

Demonstrou-se por conseguinte, que a intermitência desta coalizão de defesa é composta por uma pluralidade de atores de outros movimentos e causas de políticas públicas, que sem deixar de nutrir suas respectivas identidades e demanda originais, quando aguçados, dão corpo a esta coalizão intermitente. Além disso, este agrupamento intermitente ocorre sobretudo com a força institucional concedida em variadas oportunidades pelos atores institucionais com poder de veto (Tsebelis, 2009), em especial pelo Ministério Público Federal de Santa Catarina.

Estes detalhes supracitados são satisfatoriamente trazidos como contribuição teórica ao Modelo de *Advocacy Coalition*, visto que não foi constatado este aludido achado em outras pesquisas que se utilizaram desta teoria, inclusive em outras áreas de pesquisa e mesmo em outros subsistemas de Política Pública. Ou seja, o achado do fator intermitente de determinada coalizão contribui expressivamente com o modelo de ACF.

Outra contribuição teórica ao Modelo de Coalizão de Defesa, foi detectar a presença dos “Veto Players” (Tsebelis; 2009) no subsistema desta política pública, visto que se torna alicerce para a coalizão intermitente atuar de forma mais concreta e se valer em muitos momentos do “veto” destes atores para evidenciar as defesas das políticas públicas que afetam o turismo.

Muito embora a função constitucional de “veto players” do IPHAN, a pesquisa conclui que este exerce um duplo papel, por vezes, também de “policy broker” na moderação de forças e no equilíbrio ao liderar, por exemplo, com a questão da ação coletiva das Fortalezas de Santa Cruz de Anhatomirim e de Santo Antônio de Ratonés.

Como é notório em determinadas ações certa falta de cooperação entre os atores, sobretudo da coalizão majoritária, mostra-se necessário uma atuação de uma liderança habilidosa ou um *policy broker*, capaz de realizar os melhores *policy outputs* para todos os segmentos de forma mais vocacionada e integrada.

Por fim, fica evidente, a partir deste estudo de caso, que os embates, sobretudo entre as coalizões e os *veto players* sejam intermediados com maior maestria pelos *policy brokers* a fim de protagonizarem um turismo que permita o equilíbrio. Ou seja, traga crescimento econômico; promova a inclusão comunitária; gere oportunidades de renda; possibilite infraestrutura com segurança e legalidade; apresente transformações à paisagem com responsabilidade; ocupe preservando e tornando viva as vocações turísticas de cada localidade. Enfim, que legitime o turismo como uma autêntica *policy* na realização do desenvolvimento local.

## REFERÊNCIAS

- Beni, M. C. (2008). *Análise estrutural do turismo*. 13 ed. SENAC.
- Bobbio, N. (1995). *Positivismo jurídico: lições de filosofia do direito, compiladas por Nello Morz*.
- Brasil. (1934). *Decreto nº 24.393, de 13 de junho de 1934*. Promulga o Convênio entre o Brasil e Argentina para o fomento do turismo. Rio de Janeiro, 10 de outubro de 1933. Brasília, DF: Presidência da República. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24393-13-junho-1934-551460-publicacaooriginal-67976-pe.html>
- Brasil. (2003a). *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. 2003b. Brasília, DF: Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm)
- Brasil. (2003b). *Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003a*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm)
- Brasil. Ministério do turismo. (2018). *Plano nacional de turismo - 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil*. Ministério do Turismo. [http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/PNT\\_2018-2022.pdf](http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/PNT_2018-2022.pdf)
- Brasil. (2019). Ministério do turismo. *Regionalização: sensibilização e mobilização*. Ministério do turismo. <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/mtur-cartilha-promocional-final.pdf>
- Braun, D., & Busch, A. (1999). *Public policy and political ideas*. Edward Elgar Publishing.
- Bresser-Pereira, L. C. (2006). O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, 20(3), 5-24. <http://www.scielo.br>
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Palgrave. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4>
- Caldas M. P., & Tinoco, T. (2004). Pesquisa em gestão de recursos humanos nos anos 1990: um estudo bibliométrico. *Revista de Administração de Empresas*, 44(3), p. 100-114.
- Carvalho, C. L. (2009). *Políticas públicas no turismo brasileiro: a cidade de São Paulo e a construção de sua identidade turística*. [Tese de Doutorado não publicada]. Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.
- Cavalcanti, P. A. B. (2006). *Um olhar crítico sobre o conselho nacional de turismo: articulação do setor, legitimidade e auto-interesse na construção das políticas públicas*. [Dissertação de Mestrado não publicada]. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- Cohen, M. D, March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage can model of organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1). <https://doi.org/10.2307/2392088>

- Cruz, R. C. A. (2006). Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: Lemos, A. I. G. M., Arroyo, G., & Silveira, M. L. *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2000). *Handbook of qualitative research*. 2 ed. Sage Publications.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2005). *The sage handbook of qualitative research*. 4 ed. pp. 959-978. Sage Publications.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2000). *Handbook of qualitative research*. (2 ed.) Sage Publications.
- Elkington, J. (1999). *Cannibals with forks: the tippie bottom Line of 21st century business*. Capstone. <https://doi.org/10.1002/tqem.3310080106>
- Elliot, C., & Schlaepfer, R. (2001a). The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 8(4), p. 642-661.
- Faria, C. A. P. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 18(51), p. 21-30. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>
- Fenger, M., & Klok, P. J. (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behavior: a contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 34(2), p. 157-170. <https://doi.org/10.1023/A:1010330511419>
- Haas, E. B. (1991). *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. University of California Press.
- Hall, C. M. (2001). *Planejamento turístico políticas, processos e relacionamentos*. Contexto.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019). *Produto interno bruto - PIB*. <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy* 14(2), p. 175-203. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>
- Jenkins-Smith, H. C., & Nohrstedt, D. (2014). Os atores políticos compreendem não apenas aqueles que se encontram no interior dos governos, mas também outros indivíduos. In: Sabatier, P., & Weible, C. M. *Theories of the Policy Process*. 3 ed.. Westview Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agenda, alternatives, and public policies*. Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternativas and public policies*. 2 ed. University of Michigan.
- Lopes, A. O. B., Tinoco, D. D. S., & Souza, L. M. (2011). Avaliação de políticas públicas de turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. *Turismo em Análise*, 22(3), p. 614-631. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v22i3p614-631>
- Nebra, A. R. P., & Torres, C. V. (2010). Medindo a imagem do destino turístico: uma pesquisa baseada na teoria de resposta ao item. *RAC, Curitiba*, 14(1), p. 80-99. <https://doi.org/10.1590/S1415-65552010000100006>
- Nohrstedt, D. (2005). External shocks and policy change: three mile island and swedish nuclear energy policy. *Journal of European Public Policy*, 12, p. 1041-1059, 2005. <https://doi.org/10.1080/13501760500270729>
- Olsen, J. P. (1983). *Organized democracy*. Oslo.
- Olson, M. (1999). *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Universidade de São Paulo.
- Patton, M. (2002) *Qualitative evaluation and research methods*. 14 ed. Sage Publications.
- Sabatier, P. (1978). The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies. *Administrative Science Quarterly*, 2(3). <https://doi.org/10.2307/2392417>
- Sabatier, P. (1986). Abordagens de cima para baixo e de baixo para cima para a pesquisa de implementação: uma análise crítica e uma síntese sugerida. *Journal of Public Policy*, 6(1), p. 21-48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, p. 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabatier, P. (1991). Toward Better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2). <https://doi.org/10.2307/419923>
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Western Press.

- Sabatier, P. (1998). The Advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of Europe Public Policy*, 5(1), p. 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Sabatier, P., & Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), p. 209-234. <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395465>
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In: Sabatier, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2a ed. Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. M. (2014). *Theories of the policy process*. 3 ed. Westview Press.
- Sachs, I. (2008). *Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado*. 151 p. Garamond.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2013). *Metodologia de pesquisa*. 5 ed. Mc-Graw-Hill.
- Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28, p. 243-270. <https://doi.org/10.1007/BF01000289>
- Simon, H. A. (1985). My life philosophy. *The American Economist*, 29(1), p. 15-20. <https://doi.org/10.1177/056943458502900102>
- Sotirov, M., & Memmler, M. (2012). The advocacy coalition framework in natural resource policy studies: recent experiences and further prospects. *Forest Policy and Economics*, 16, p. 51-64. <https://doi.org/10.1016/J.FORPOL.2011.06.007>
- Stevenson, N., Airey, D., & Miller, G. (2008). Tourism policy making: the policymakers' perspectives. *Annals of Tourism Research*, 35(3), p. 732-750. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2008.05.002>
- Souza, L. R., & Secchi, L. (2014). A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. *Rev. Adm. Pública*, 48(4). <https://doi.org/10.1590/0034-76121557>
- Swarbrooke, J. (2000). *Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental*. Aleph.
- Trentin, F., Fratucci, A. C. (2011). Política nacional de turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. In: *Proceedings International Conference on Tourism & Management Studies*, 1., Algarve.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. Atlas.
- Tsebelis, G. (2009). Veto players and institutional analysis. Governance: An International. *Journal of Policy and Administration*, 13(4), p. 441-474. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00141>
- Weible, C. M. (2008). Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. *The Policy Studies Journal*, 36(4). <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x>
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (Ed.). (2017). *Theories of the policy process*. 4 ed. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & Mcqueen, K. (2009). Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *The Policy Studies Journal*, 37(1), p. 121-140. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>
- Weiss, C. H. (1977). Research for policy's sake: the enlightenment function of social research. *Policy Analysis*, 3, p. 531-545.
- Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Bookman.
- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, time, and multiple streams. In: Sabatier, P. A. (ed.), *Theories of the policy process, boulder*. Westview Press.

---

## Informação dos Autores

### Thiago José de Chaves

É Professor Colaborador do Departamento de Administração da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Integrante do Grupo de Pesquisa Callipolis - Política Pública e Desenvolvimento da UDESC. É Doutor em Administração pela UDESC/ESAG e também Mestre em Administração - Gestão Internacional pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) - São Paulo. Contribuições: Concepção da pesquisa, revisão da literatura, coleta de dados, análise de dados e discussão. E-mail: [contatotchaves@gmail.com](mailto:contatotchaves@gmail.com); [thiago.chaves@udesc.br](mailto:thiago.chaves@udesc.br)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3749-2697>

### Leonardo Secchi

Doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Itália), com pós-doutorado em Políticas Públicas pela Universidade de Wisconsin-Madison (EUA). Já foi professor de Administração na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e na Universidade Comunitária Regional de Chapecó (Unochapecó) e, atualmente, é professor titular de Administração Pública na Universidade do

Estado de Santa Catarina (UDESC). Atualmente exerce o cargo de presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e é conselheiro do Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TCU). Contribuições: concepção da pesquisa e discussão.  
E-mail: [leonardo.secchi@udesc.br](mailto:leonardo.secchi@udesc.br)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9073-0343>