



## A ATUAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA DO TURISMO BRASILEIRO, NO ÂMBITO DO MERCOSUL, NAS PERSPECTIVAS DA DIPLOMACIA E DA COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

 **Edegar Luís Tomazzoni**

Doutor Livre Docente

Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade de São Paulo

[eltomazzoni@usp.br](mailto:eltomazzoni@usp.br)

 **Cinthia Maria de Sena Abrahão**

Pós-Doutora

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável

Universidade Federal do Paraná

[cinthiaabraham@ufpr.br](mailto:cinthiaabraham@ufpr.br)

 **Juliane Santos Lumertz**

Doutoranda

Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade de São Paulo

[juliane.lumertz@usp.br](mailto:juliane.lumertz@usp.br)

### Resumo

**O objetivo do estudo:** O objetivo do artigo é analisar o entendimento dos atores da iniciativa privada do turismo brasileiro sobre a inserção e a promoção do Brasil no mercado turístico internacional, especialmente, do Mercosul, considerando os quadros conjunturais de 2016 e 2021, com base nas perspectivas da diplomacia e da cooperação técnica internacional.

**Metodologia/abordagem:** Os procedimentos da pesquisa abrangeram coleta de dados em fontes secundárias e entrevistas semiestruturadas com gestores de entidades privadas representativas do turismo brasileiro (ABEAR, ABRACORP, FOHB e CNTUR). As entrevistas foram realizadas em dois períodos, no ano de 2016 e no ano de 2021.

**Originalidade/Relevância:** Apesar de sua expressividade econômica, social e cultural, no campo das relações internacionais e do Mercosul, as atuações e as visões dos atores privados, ou corporativos, do turismo brasileiro, ainda não são suficientemente reconhecidas no campo da pesquisa acadêmica.

**Principais resultados:** Confirma-se a importância da atuação das entidades empresariais do turismo brasileiro, mas verificam-se limitações na sua atuação, tanto no que se refere a realizações de acordos cooperativos quanto nas parcerias público-privadas, mesmo nas relações com a Argentina, o maior emissor de turistas estrangeiros ao país, antes da pandemia de Covid-19. Adicionalmente, frente ao cenário da crise pandêmica, observou-se a preocupação dos atores em relação à conjuntura adversa, que impacta, sobremaneira, as atividades turísticas, sobretudo, as internacionais, mas, também, em relação à ausência de coordenação central por parte do governo brasileiro, o que aponta para um cenário ainda mais difícil de recuperação dos fluxos de turistas e de investidores.

**Contribuições teórico-metodológicas:** Fundamentado nas revisões conceituais de diplomacia corporativa, paradiplomacia e cooperação técnica internacional, o artigo proporciona reflexões sobre os fatores que justificam a maior inserção e o reconhecimento da atuação e das visões dos gestores privados do turismo brasileiro, no âmbito internacional, especialmente, no Mercosul. Além de contribuir para a contextualização do turismo nas relações internacionais, o artigo proporciona subsídios para as políticas públicas e o desenvolvimento do setor, em âmbito regional.

**Palavras-chave:** Turismo. Diplomacia. Atores internacionais. Cooperação técnica. Mercosul.

### Cite como

American Psychological Association (APA)

Tomazzoni, E. L., Abrahão, C. M. S., & Lumertz, J. S. (2022, maio/ago.). A atuação da iniciativa privada do turismo brasileiro, no âmbito do Mercosul, nas perspectivas da diplomacia e da cooperação técnica internacional.

*PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review*, São Paulo, 11(2), 353-380.

<https://doi.org/10.5585/podium.v11i2.20126>.



## THE PERFORMANCE OF THE PRIVATE INITIATIVE OF THE BRAZILIAN TOURISM, IN THE FRAMEWORK OF MERCOSUR, ON THE PERSPECTIVES OF DIPLOMACY AND INTERNATIONAL TECHNICAL COOPERATION

### Abstract

**Objective of the study:** The objective of the article is to analyze the understanding of the Brazilian tourism private sector actors on the insertion and promotion of Brazil, in the international tourism market, especially in Mercosur, considering the 2016 and 2021 economic scenarios, based on the perspectives of diplomacy and the international technical cooperation.

**Methodology/approach:** The research procedures covered data collection from secondary sources and unstructured interviews with managers of private entities representing Brazilian tourism (ABEAR, ABRACORP, FOHB and CNTUR). The interviews were conducted in two periods, in the year 2016 and in the year 2021.

**Originality/Relevance:** Despite its socioeconomic and cultural expressiveness, in the field of international relations and Mercosur, the actions and views of private or corporate actors in Brazilian tourism are not yet sufficiently recognized in the field of academic research.

**Main results:** The importance of the performance of Brazilian tourism business entities is confirmed, but there are limitations in their performance, both in terms of cooperative agreements and public-private partnerships, even in relations with Argentina, the largest emitter of foreign tourists to the country, before the Covid-19 pandemic. Additionally, facing the scenario of the pandemic crisis, the concern of the actors was observed in relation to the adverse situation, which greatly impacts tourist activities, especially international ones, but also in relation to the lack of central coordination on the part of the Brazilian government, which points to an even more difficult scenario to recover the flow of tourists and investors.

**Theoretical/methodological contributions:** Based on the conceptual reviews of corporate diplomacy, paradiplomacy and international technical cooperation, the article provides reflections on the factors that justify the greater insertion and recognition of the performance and visions of the private managers of Brazilian tourism, at the international level, especially in Mercosur. In addition to contributing to the contextualization of tourism in international relations, the article provides subsidies for the sector's public policies and regional development.

**Keywords:** Tourism. Diplomacy. International actors. Technical cooperation. Mercosul.

## EL DESEMPEÑO DE LA INICIATIVA PRIVADA DE TURISMO BRASILEÑO, EN EL MARCO DEL MERCOSUR, EN LAS PERSPECTIVAS DE LA DIPLOMACIA Y LA COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL

### Resumen

**Objetivo del estudio:** El objetivo del artículo es analizar la comprensión de los actores de la iniciativa privada turística brasileña sobre la inserción y promoción de Brasil, en el mercado turístico internacional, especialmente Mercosur, considerando las tablas de coyuntura 2016 y 2021, basadas en las perspectivas de la diplomacia y la cooperación técnica internacional.

**Metodología/enfoque:** Los procedimientos de investigación abarcaron la recolección de datos de fuentes secundarias y entrevistas no estructuradas con gerentes de entidades privadas representativas del turismo brasileño (ABEAR, ABRACORP, FOHB y CNTUR). Las entrevistas se realizaron en dos periodos, en el año 2016 y en el año 2021.

**Originalidad/Relevancia:** A pesar de su expresividad económica, social y cultural, en el campo de las relaciones internacionales y el Mercosur, las acciones y visiones de los actores privados o corporativos en el turismo brasileño aún no son suficientemente reconocidas en el campo de la investigación académica.

**Principales resultados:** Se confirma la importancia del desempeño de las entidades empresariales turísticas brasileñas, pero existen limitaciones en su desempeño, tanto en términos de acuerdos de cooperación como de alianzas público-privadas, incluso en las relaciones con Argentina, el mayor emisor de turistas extranjeros al país, antes de la pandemia de Covid-19. Adicionalmente, frente al escenario de la crisis pandémica, se observó la preocupación de los actores en relación a la coyuntura adversa, que impacta en gran medida las actividades turísticas, especialmente las internacionales, pero también en relación a la falta de coordinación central por parte del gobierno brasileño, lo que apunta a un escenario aún más difícil para recuperar el flujo de turistas e inversores.

**Aportes teórico-metodológicos:** A partir de revisiones conceptuales de diplomacia empresarial, paradiplomacia y cooperación técnica internacional, el artículo ofrece reflexiones sobre los factores que justifican una mayor inserción y reconocimiento del desempeño y visiones de los gestores privados del turismo brasileño, a nivel internacional, especialmente en el Mercosur. Además de contribuir a la contextualización del turismo en las relaciones internacionales, el artículo prevé subsidios para las políticas públicas y el desarrollo regional del sector.

**Palabras clave:** Turismo. Diplomacia. Actores internacionales. Cooperación técnica. Mercosur.



## 1 Introdução

O número de turistas internacionais que ingressaram no Brasil, nos últimos anos, manteve-se estável até 2019, sem grandes oscilações (na casa dos 6 milhões). Na série histórica da última década, a maioria desses visitantes foi oriunda dos países geograficamente próximos, com maior fluxo de argentinos, mesmo com a crise que afetou economicamente o país vizinho e a desvalorização de sua moeda. Em 2019, o Brasil recebeu 1.954.725 turistas argentinos, o que corresponde a 30,76% do ingresso total de turistas estrangeiros, que foi de 6.353.141 (Ministério do Turismo [MTUR], 2021).

Apesar desse considerável volume, estudos anteriores evidenciam a falta de políticas, pesquisas e ações práticas voltadas ao mercado argentino, cujo potencial de aumento poderia ser mais valorizado, com maior estruturação e estratégias de cooperação. Esse potencial tende a ser ainda mais proeminente, quando se prospectam as perspectivas pós-pandemia de Covid-19, em que deslocamentos em grandes regiões, motivados pela proximidade, tenderão a ser os primeiros a serem retomados (Chica et al., 2021, 2022).

Em contrapartida, atualmente, o relacionamento entre diversos atores, no plano internacional, tem sido facilitado pelas novidades em tecnologias, pelo encurtamento das distâncias geográficas, pelo maior acesso às informações, pelas novas formas de comunicação e interações possibilitadas por redes sociais e pelos sistemas de conversação inovadores. Esse cenário possibilita diferentes formatos de representação de um país e reuniões ou encontros técnicos a distância pelas partes. Esse novo formato de interações aplica-se à cooperação técnica internacional em turismo, contextualizado em atualizações do conceito clássico de diplomacia, envolvendo práticas, como paradiplomacia, diplomacia corporativa, entre outras.

Pressupõe-se que as ações dos atores das entidades da iniciativa privada contribuam significativamente para o fortalecimento do turismo brasileiro no mercado global e do Mercosul, mesmo sem o apoio necessário das políticas e ações do setor público. Além disso, o trabalho conjunto de promoção turística pode auxiliar no posicionamento internacional do país, ao complementar sua divulgação em mercados próximos e mais longínquos.

Para essas ações, são importantes as aplicações teóricas da cooperação, um dos temas mais presentes, ou, ao menos, implícitos, nos estudos do turismo, entre os quais, os que tratam, por exemplo, de agências e operadoras de viagem, que oferecem serviços agregados de diferentes organizações (hotéis, locadoras de automóveis, passeios). Nesse contexto, as alianças têm se mostrado necessárias para as oportunidades de negócios, quando recursos ou habilidades



são requeridos externamente às organizações. Do mesmo modo, a cooperação entre Estados – por meio de seus diferentes atores – é imprescindível ao efetivo processo de integração, uma vez que o movimento fronteiriço tem se expandido significativamente, inclusive, na América do Sul, e a perspectiva é de retomada do fluxo turístico internacional, após a pandemia, nos mesmos níveis anteriores.

Diversidades regionais, manifestações culturais, interseções territoriais, fluxos econômicos são fatores que justificam a cooperação em turismo, desde as esferas municipais, até as internacionais, em que se configuram os blocos econômicos, entre os quais se destaca o Mercosul. Na análise multissetorial da atividade, que congrega mais de 50 segmentos e cujas implicações são ambientais, culturais, políticas, econômicas e sociais, verificam-se potencialidades de integração do bloco sul-americano por meio do turismo.

Frente a tais considerações, entende-se que as reflexões investigadas neste artigo poderão contribuir em três diferentes níveis: em termos teóricos, ao se buscar aproximar as práticas de turismo em nível internacional com os diferentes formatos diplomáticos, não centrados unicamente no Estado, mas, também, em atores do mercado; na prática, informando que atores privados também possuem ação central no desenvolvimento do turismo internacional, na construção de novas parcerias, por meio de produtos turísticos, projetos em conjunto nos diferentes países do bloco; e sociais, pois há o protagonismo das pessoas envolvidas no turismo na relação de prestadores de serviços, como também na figura de sujeito turista, ou de comunidade receptora. Dessa forma, entende-se que as reflexões, nesta investigação, contribuirão para que as sociedades nacionais possam também se tornar protagonistas do processo.

Segundo estudo da Organização Mundial do Turismo ([OMT], 2019), pelo sétimo ano consecutivo, as exportações de turismo cresceram mais rápido do que as exportações de bens tangíveis, reduzindo déficits comerciais em muitos países. Muitos foram os fatores que contribuíram para esse crescimento: ambiente econômico favorável, expressiva demanda de viagens aéreas, tecnologias digitais de apoio aos viajantes e facilitação da obtenção de vistos, por meio de *e-visas* (vistos eletrônicos), foram alguns fatores ressaltados pela OMT, em seu estudo, *International Tourism Highlights* (Organização Mundial do Turismo [OMT], 2019). Analisando as informações apresentadas, verifica-se que tanto ações do poder público quanto da iniciativa privada contribuíram para o aumento do turismo, conforme demonstrado pela OMT (2019).



Apesar das várias teorias clássicas acerca das relações internacionais, nas últimas décadas, diversos autores têm apresentado novas perspectivas sobre o tema. Conforme a explicação de Merle (1981, p. 111), “as relações internacionais comportam o conjunto dos intercâmbios, públicos ou privados, que se desenvolvem acima das fronteiras”. Surgiram novos e importantes atores, que interagem e se influenciam mutuamente, muitas vezes, sem a interferência dos Estados (os quais costumavam ser vistos como os únicos, ou principais, atores das relações internacionais). Desde que foram desencadeados os diversos processos de integração econômica e política, englobados no que se convencionou como globalização, o cenário das relações mundiais foi modificado (Martins, 2017).

É necessário lembrar que, ao pensar no Estado como um dos atores das relações internacionais contemporâneas, não se está defendendo uma posição ideológica que o relativiza, tampouco se acredita em Estado-mínimo. Apenas se exalta a importância de diversos atores, que agem e interagem nesse cenário. Essa visão de múltiplos atores é necessária para compreender os fenômenos globais atuais, entre os quais o turismo tem significativa expressão. Nesse contexto, é que se percebe a necessidade de entender, de forma abrangente, a base conceitual que subsidia as ações internacionais, considerando as revisões contemporâneas supramencionadas.

Em consideração aos elementos expostos, problematiza-se como esses atores entendem o contexto de oportunidades e desafios do turismo brasileiro, no mercado internacional, no âmbito do Mercosul. Isto posto, o objetivo deste artigo é analisar as interpretações de atores representativos da iniciativa privada do turismo brasileiro acerca da atuação do Brasil no mercado turístico internacional, no âmbito do Mercosul. Especificamente, identificam-se fraquezas e desafios na atuação internacional do país nesse setor, com base em aspectos teóricos das relações internacionais, como a cooperação, a diplomacia corporativa e a paradiplomacia. Para o cumprimento desses objetivos, além da coleta de dados em fontes secundárias, o procedimento de pesquisa de campo envolveu a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores das organizações representativas do país, realizadas em dois momentos, em 2016 e 2021.

O artigo está organizado em cinco seções, incluindo a introdução. Na segunda seção apresenta-se a fundamentação teórica e a contextualização temática. Na terceira, explicita-se o procedimento metodológico, bem como os instrumentais de pesquisa e as técnicas de análise. A quarta seção apresenta os resultados e as discussões, para, em seguida, na quinta seção, serem propostos os apontamentos finais.



## 2 Revisão da literatura

### 2.1 Diplomacia: perspectivas atuais do conceito

O novo formato de relacionamentos constitui-se por meio de interações transnacionais diretas entre cidadãos e grupos, por meio de novos canais, podendo ser estes a mídia, as redes, as empresas e, até mesmo, os fluxos turísticos. Smouts (2004) define essa visão como “paradigma pluralista”, cujo resultado é a ligação das correntes que pensam o mundo como um conjunto de interações multicentradas, nas quais os atores não estatais ocupam um lugar importante.

Frente ao quadro das relações internacionais, que se alterou significativamente desde os anos 1990, em que o papel dos atores privados, das redes e dos entes federativos, contextualizados no campo do setor público, assumiu nova conotação é que se destaca o conceito mais amplo de diplomacia, para além do entendimento da tradicional corrente de representantes públicos da esfera federal. Há diversas correntes que apresentam abordagens mais amplas em relação à diplomacia e alguns dos conceitos são apresentados na sequência.

O primeiro entre esses conceitos refere-se à diplomacia corporativa, que abrange as interações estratégicas realizadas por organizações privadas de vários níveis de abrangência territorial de um país com outros. Tal modalidade diplomática abrange a participação de empresas nas ações internacionais, em agendas de programas e projetos, com a finalidade de gerar ou ampliar oportunidades de negócios. Trata-se de perspectiva colaborativa e complementar à atuação da diplomacia estatal, como explicitada por Asquer (2012).

De acordo com Ordeix-Rigo e Duarte (2009, p. 8),

Corporate diplomacy is the capability that some major transnational corporations develop to draft and implement their own programs, independent from the government’s initiative, to pursue similar diplomatic aims. In this case, it is the corporation who has the initiative and puts up the resources needed.

Em razão disso, a diplomacia corporativa constituir-se-ia em forma de as organizações privadas ampliarem seu poder de atuação e, até mesmo, de exercerem influência para atingimento de resultados almejados por seus controladores (acionistas, proprietários e outros).

Outra modalidade é a paradiplomacia, que diz respeito às relações internacionais realizadas por entes públicos de instâncias estaduais e municipais. Ou, conforme explicita C. Junqueira (2018), seriam políticas subnacionais de vertente pública, realizadas por “paradiplomatas”, isto é, político ou gestor encarregado das relações exteriores de um ente subnacional. O que poderíamos definir, então, como a atuação oficial de organizações não



centrais nas relações internacionais, a fim de implementar projetos de suas competências constitucionais e de naturezas social, econômica ou cultural. Para Vital (2016), algumas das grandes questões da governança local e global, como sustentabilidade, direitos humanos, desenvolvimento socioeconômico, narcotráfico, entre outras, demandam a participação de vários atores políticos e sociais.

Banzatto (2016) utiliza o conceito de diplomacia federativa para tratar o tema, mas explica que seria distinto da concepção de paradiplomacia, uma vez que esta faria parte de um processo de negociação entre governo central e suas unidades subnacionais, ou federadas, no caso do Brasil, analisada sob a lente intergovernamental. Celso Lafer (2020), professor e ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, ao abordar a atuação da sociedade internacional e a questão da diplomacia realizada por entes públicos em diferentes níveis – incluindo a promoção do turismo, trabalha a ação dos Estados da União, a qual denomina como “diplomacia subnacional”.

Oliveira e Luvizotto (2011, p. 5) reforçam que “houve uma mudança estrutural na dinâmica da sociedade internacional, que tem possibilitado que entidades municipais tivessem iniciativas de aproximação com entidades privadas e governamentais no exterior. Em muitos casos, tais práticas conduziram ao desenvolvimento da diplomacia municipal.” Nas discussões sobre os papéis dos governos subnacionais, ou não centrais, nas relações internacionais, há questionamentos quanto à abrangência dos conceitos como a paradiplomacia.

Conforme sugere Prado (2018), haveria mais harmonia e eficácia das ações se os próprios conceitos fossem mais assimilados pelos atores. Isso pode ser percebido nas diferentes designações e conceitos apresentados para tratar o tema da ação internacional de atores públicos, chamado de paradiplomacia, ora de diplomacia federativa, e outra de diplomacia subnacional. Essas reflexões justificam ainda mais a relevância de estudos, como se propõe neste artigo.

## *2.2 Cooperação técnica internacional*

Por mais arrojados que sejam as teorias e os modelos estratégicos, prevalecem os princípios fundamentais de união de esforços, com base no ensinamento simples da sabedoria de que “a união faz a força” (Coleman, 1994; Putnam, 2002). Para Srour (2005 p. 135), “a cooperação proporciona extraordinárias virtudes: fornece as condições para que haja utilização ótima dos recursos mobilizados; possibilita traçar fins que somente uma coletividade poderia



almejar; multiplica as energias ao gerar uma ‘força em comum’, incomparavelmente superior à soma das capacidades individuais”.

Em âmbito internacional, a importância da cooperação é proporcional à complexidade dos problemas econômicos, políticos, ambientais e sociais da humanidade. As crises econômicas, a deterioração dos recursos naturais e os conflitos ético-culturais são alguns dos fatores que melhor indicam a necessidade de cooperação entre as organizações públicas e privadas internacionais para a superação dos desafios e a conquista do desenvolvimento socioeconômico (Agência Brasileira de Cooperação [ABC], 2017; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD], 2021).

Uma das modalidades da cooperação, em âmbito internacional, é a cooperação técnica, que possui ampla abrangência, contemplando áreas diversas, como financeira, científica, tecnológica, alimentar e ajuda humanitária. Abrange atividades de desenvolvimento de recursos humanos, por meio da qualificação, dos conhecimentos, do *know-how* e capacitação produtiva (Lopes, 2005; Organização para Cooperação e Desenvolvimento [OCDE], 2021). A cooperação técnica horizontal contextualiza-se nas relações entre os países em desenvolvimento e a cooperação técnica vertical contempla as relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (Conargo, 2013; Alves, 2013; Agência Brasileira de Cooperação [ABC], 2017).

Para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), integrante do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, o objetivo da cooperação técnica internacional (CTI) consiste “na transferência de conhecimentos entre um organismo internacional e um país, ou entre países, em bases não comerciais, com vistas a alcançarem objetivos previamente definidos e acordados entre as partes (consubstanciados em *documento de projeto*), em tema específico” (Agência Brasileira de Cooperação [ABC], 2017). A missão da cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) é contribuir para: adensamento das relações entre os países; ampliação de intercâmbios; geração, disseminação e utilização de conhecimentos técnicos; capacitação de seus recursos humanos e fortalecimento das instituições.

Os conceitos e as fundamentações teóricas de cooperação técnica internacional (CTI), além de originários da configuração das relações entre Estados nacionais, aplicam-se, normalmente, às relações entre países. Tanto no contexto da diplomacia clássica quanto de diplomacia moderna (diplomacia corporativa, paradiplomacia, entre outras), tem-se ressaltado a importância de intensificar as ações e a aplicação das propostas conceituais da cooperação técnica em turismo. Nessas abordagens, compreende-se que seja um campo estratégico para o



intercâmbio de conhecimentos e aprimoramentos das informações sobre os países, no campo internacional.

Em período recente, a cooperação técnica internacional (CTI) passou a ser adotada como estratégia de agentes municipais no Brasil, para melhorar a gestão em prol do desenvolvimento socioeconômico. A implementação da CTI fundamenta-se na escala evolutiva do conceito: a) cooperação internacional vertical, b) cooperação técnica *tout court*; c) cooperação internacional horizontal; e d) cooperação internacional descentralizada.

A concretização dessa internacionalização das cidades brasileiras efetiva-se em razão do nível intermediário de desenvolvimento do país, que o capacita, tanto a receber cooperação técnica internacional, como a prestá-la para países menos desenvolvidos, da América Latina e da África (Oliveira & Luvizotto, 2011, p. 14).

Também, para Oliveira e Luvizotto (2011, p. 15), há prevalência da cooperação internacional horizontal: “isso porque ela objetiva a troca de conhecimentos mútuos entre parceiros para a solução de problemas comuns em diversas áreas, como, por exemplo, urbanização, meio ambiente, tratamento de lixo hospitalar, transporte, educação, saúde, etc.”. Nesse sentido, “cidades brasileiras têm muitas características em comum com outras localidades no mundo e estão aptas a oferecer cooperação para suas congêneres, bem como a receber auxílio advindo de cooperação internacional horizontal, *tout court* e vertical” (Oliveira & Luvizotto, 2011, p. 15). No que se refere ao fenômeno do turismo, essa relação bilateral, ou até mesmo, multilateral pode ser fomentada, particularmente, entre as cidades proeminentes nos fluxos de emissão e recepção turística.

Os municípios têm condições de gerar políticas públicas úteis para outras localidades. “Para tanto, seria necessário aproveitar, mais adequadamente, a massa crítica de ciência e a tecnologia disponível nessas cidades, no âmbito das instituições existentes, como é o caso dos grupos de pesquisa das universidades” (Oliveira & Luvizotto, 2011, p. 15). Essas explicações aplicam-se também ao turismo, pois sua dinâmica organizacional e institucional é inerente às ações práticas de cooperação internacional pelos entes públicos e pelos atores privados municipais.

Além disso, deve-se destacar a relevância das práticas cooperativas, não apenas para o fomento de fluxos de mercadorias, mas também de pessoas. Adicionalmente, chama-se a atenção para as dificuldades da efetivação dos acordos, que envolvam municipalidades fronteiriças ou distantes, particularmente, em razão dos recursos exigidos. A análise de históricos de avanços e dificuldades de processos cooperativos, em países, como a Polônia, ratificam esses aspectos, como explicitam os estudos de Furmankiewicz (2005).



Considerado o caráter estratégico das relações cooperativas e seus potenciais, no que se refere ao desenvolvimento local e regional, no Brasil, ainda é ausente o marco regulatório sobre a competência dos municípios quanto aos acordos internacionais. Apesar dessa limitação, Milani e Meirelles Ribeiro (2011) indicam que vários governos estaduais e municipais brasileiros têm avançado na realização de acordos de cooperação. Os autores ainda explicitam que a cidade de São Paulo está entre as municipalidades brasileiras mais destacadas, em termos da ação paradiplomática municipal.

Conforme exposto na seção 2, a visão moderna das relações internacionais trata da importância dos diversos atores na atuação externa de um país. Com base na abordagem de Pereira et al. (2020), em evento sobre o Mercosul, a “participação da sociedade civil encontra-se condicionada aos interesses dos Estados, ou melhor, dos governos capazes de tomar decisões vinculantes dentro do Mercosul”. Mesquita (2013), analisando o tema da expansão da participação social no Mercosul, indica que houve uma mudança na concepção do bloco (sobretudo, a partir de uma perspectiva comercial e neoliberal), passando pelo esgotamento do modelo reforçado por suas sucessivas crises, até chegar-se a um novo modelo de pensar a política regional, com maior espaço para agendas políticas e sociais.

Frente ao cenário, a integração e a cooperação, na América Latina, não devem ser vistas como periféricas, mas como necessidades para o desenvolvimento econômico e a inserção internacional latino-americana (Ullrich & Carrion, 2013; García, 2020). Esses entendimentos também devem estar presentes no desenvolvimento do turismo no âmbito do Mercosul. Analisando o setor e os processos de integração regional, desde o ponto de vista dos processos de integração, Catalano (2021) afirma que se consideram, especialmente, os fluxos turísticos internacionais, como subsidiários da integração econômica-comercial, não sendo fins, mas facilitadores da cooperação internacional.

### *2.3 Cooperação internacional em turismo no Mercosul*

Entende-se que a cooperação envolve a soma das relações entre organizações parceiras, que articulam esforços para realização de objetivos comuns. Os parceiros integram-se por meio de comunicação, de intercâmbio de ideias e de conhecimentos, criando condições favoráveis para o desenvolvimento individual e coletivo. A atuação articulada e sistêmica converge para a formação de redes, que potencializam a sinergia e geram valor (European Commission, 2002).



O turismo está plenamente contemplado nesse campo, considerando que os fluxos internacionais de pessoas, motivadas pelo lazer ou realização de negócios, geram movimentações de ordens econômica, social e cultural, em razão da demanda por serviços e infraestrutura de comunicações e transportes (Kabus & Nowakowska-Grunt, 2016). Essa análise da relevância do turismo como ferramenta da integração regional em suas diversas dimensões, sobretudo no Mercosul (Catalano, 2021), também é defendida por alguns poucos autores, que se detêm a analisar um tema ainda carente de análises científicas.

Mesmo sobre a temática do turismo internacional, há escassez de estudos no Brasil. Entre as poucas publicações, Berthier et al. (2021) realizaram uma análise de *cluster*, cuja estimativa econométrica mostra uma relação de causalidade positiva entre o crescimento econômico e o desempenho do turismo para 22 países da América Latina e Caribe. E, em se tratando desse setor, o Ministério do Turismo do Brasil ([MTUR], 2019, p. 101) define a cooperação técnica internacional em turismo como “coordenação e apoio às atividades do Ministério do Turismo em organismos internacionais, na realização de prospecção e difusão de melhores práticas internacionais para subsidiar políticas nacionais, missões internacionais e demandas por outros países”. Adicionalmente, o Ministério do Turismo do Brasil definiu, entre os objetivos do Plano Nacional de Turismo 2013 - 2016 (“O Turismo Fazendo Muito Mais pelo Brasil”), a ampliação da cooperação técnica internacional em turismo (Ministério do Turismo [MTUR], 2019).

No caso brasileiro, os novos entendimentos diplomáticos têm avançado a passos lentos, no sentido da ruptura, em relação à atuação diplomática tradicional como política de Estado, além da necessidade de formação oficial da carreira na área. Até há pouco tempo, a exclusividade de atuação oficial do Brasil era dos representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE). O que implica dizer que as ações internacionais necessitam ser realizadas exclusivamente por diplomatas de carreira.

De outro lado, a Agência de Promoção de Exportações (APEX) passou a atuar nesse campo, fato que ensejou a mudança da condição hegemônica do MRE e influenciou na reestruturação da Embratur – atualmente denominada Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo. Apesar dessas alterações, ainda não houve atualização significativa da legislação relativa à interação dos entes federativos subnacionais, em nível internacional, bem como no desenvolvimento de ações efetivas. O tema da cooperação internacional, todavia,



remete, necessariamente, à relevância da integração turística entre os países do bloco econômico do Mercosul<sup>1</sup>.

Instituído em 1991, por meio do Tratado de Assunção, o objetivo do Mercosul consiste em contribuir para o aumento da oferta de emprego e renda, melhorar a produtividade e intensificar as relações econômicas entre os países. Ao longo do processo de integração, foram incorporados à agenda econômica, ações sociais e políticas, facilitando também o fluxo de pessoas entre as fronteiras. Os dados apresentados no Quadro 1 explicitam a relevância dos fluxos entre os países, particularmente para o Brasil, dado o papel central que historicamente exerceu desde a constituição do bloco.

### Quadro 1.

*Fluxo de Turistas do Mercosul Para o Brasil em 2019*

*(em Participação %)*

Países membros do Mercosul	
Argentina	30,76%
Bolívia	2,07%
Paraguai	6,39 %
Uruguai	5,74%
Venezuela	0,63%
Países associados	
Chile	6,16%
Colômbia	1,91%
Equador	0,48%
Guiana	0,08%
Suriname	013%

Fonte: UNWTO (2021).

Ao se considerar esse peso dos fluxos internacionais para o Brasil, observa-se que a integração social possui elevado potencial para conferir aos atores do Mercosul um sentimento de unidade, com base na identidade de interesses e valores, conectando, dessa maneira, as sociedades, e transformando esse processo em uma prática mais democrática. Complementando essa ideia, a abordagem de Vaz (2002, p. 255) defende que “a participação social levaria, em tese, à estruturação de uma agenda e, por conseguinte, a propostas e iniciativas que projetariam a integração em novas frentes, ora complementando, ora avançando o processo de negociação intergovernamental”.

<sup>1</sup> Atualmente, os Estados partes do Mercosul são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (suspensa de direitos e obrigações). Bolívia encontra-se em processo de adesão ao bloco. Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname são Estados associados, com os quais são constituídos acordos bilaterais. Para entender melhor qual a função e características de um Estado Associado no Mercosul, Sugere-se a visita ao sítio *web* oficial do bloco. Mais informações disponíveis em: <https://www.mercosur.int/pt-br/>



Ademais, Soares et al. (2005) acrescentam que, em que pese a relevância da produção cultural do continente, até o momento, “poucas e tímidas têm sido as iniciativas conjuntas dos governos, grupos empresariais e outros agentes culturais, para o estabelecimento de políticas e normas jurídicas, que possibilitem planejar a integração cultural” (p. 104). Catalano (2021, p. 60) evidencia algumas ações exitosas de turismo realizadas no Mercosul, como a “eliminação dos limites para obtenção de receitas e cheques de viagem, relacionados com serviços de turismo e viagens (Resolução GMC N 43/92)” e a “criação do Escritório de Promoção Turística conjunta em Tóquio”<sup>2</sup>, a qual não está mais em funcionamento. Essas iniciativas poderiam reforçar e ressignificar fluxos, no sentido do fortalecimento da identidade comum entre as sociedades sul-americanas e ser correlacionadas aos demais setores do bloco.

Para Haesbaert (2021), o ambiente de integração regional do Mercosul pode criar condições favoráveis para o fortalecimento de “Estados-regiões”. O autor cita São Paulo como exemplo de área de influência mais direta e as zonas francas de fronteira e municípios, como exemplos de sedes de empresas automobilísticas. Ainda que o autor não mencione o turismo, sua reflexão pode ser aplicada à análise da atividade, com base nos indicadores turísticos, como os números de turistas que circulam e atravessam as fronteiras dos países do Mercosul.

As relações de cooperação internacional são inerentes ao ambiente de integração econômica do bloco, contemplando as diversas atividades, entre as quais as que congregam os segmentos turísticos. Estudo de Telechi e Noveli (2021) constatou que, na produção de pesquisa acadêmica sobre o Mercosul, há “dois campos distintos que pouco conversam entre si, sendo um referente às áreas da Ciência Política e Relações Internacionais, e outro, referente à área da Economia, evidenciando a carência de abordagens multidisciplinares para tratar do tema” (p. 91). Certamente que estudos sobre a atuação dos diferentes atores do turismo, no âmbito do bloco, como é o caso deste artigo, contribuem para a dimensão multidisciplinar do tema.

### 3 Abordagem metodológica

A pesquisa, cujos resultados subsidiaram a produção deste artigo, é de natureza qualitativa e exploratória. Justifica-se a adoção da abordagem qualitativa por possibilitar a interpretação e a atribuição de significados a fatos e a elementos substanciais para a compreensão do fenômeno em pauta (Gil, 2017). A abordagem abrange vários métodos, técnicas e instrumentos, aplicados ao campo do turismo, a fim de entender o fenômeno social

---

<sup>2</sup> Tradução realizada pelos autores.



com o menor afastamento possível do ambiente natural (Moesch & Beni, 2016). O propósito da pesquisa qualitativa é suscitar ideias e pensamentos, além do entendimento de relações e inferências acerca dos processos sociais (Yin, 2016; Veal, 2017).

A coleta primária de dados foi realizada por meio de entrevistas, considerada uma das técnicas mais relevantes para levantamento de informações no processo de produção de conteúdo. Nessa perspectiva, envolveu a realização de conversas guiadas pelo investigador, cujo roteiro foi baseado nos objetivos de pesquisa. Nesse caso, a entrevista temática e semiestruturada mostrou-se mais adequada, pois se adaptou às características dos perfis profissionais e das atuações dos atores entrevistados.

Esse recurso foi usado e direcionado a sujeitos aptos e dispostos a fornecer as diversas perspectivas sobre a realidade do turismo internacional, de acordo com suas vivências, informações e conhecimentos. Adicionalmente, essa tipologia de entrevista possibilita que os entrevistados sejam estimulados a refletir e a propor, livremente, seus próprios *insights* acerca do fenômeno investigado (Minayo & Sanches, 1993; May, 2004; Cedro, 2011; Yin, 2016; L. Junqueira, 2018).

As entrevistas foram realizadas em dois momentos, configurando a aplicação de instrumento em perspectiva longitudinal. O primeiro deles ocorreu em modo presencial, nas sedes de atuação profissional dos entrevistados, em 2016. A reaplicação foi realizada por meio remoto, utilizando de correio eletrônico e mensagens telefônicas, dadas as restrições para a realização das atividades presenciais, entre março e abril de 2021. Importante destacar que o momento da reaplicação da pesquisa, em 2021, trouxe à tona um fenômeno de elevada influência sobre a avaliação dos atores, a pandemia da Covid-19. Desde março de 2020, quando declarado o quadro pandêmico, tem havido impactos muito expressivos sobre a economia global, mas, em particular, sobre os fluxos turísticos.

O método de análise dos resultados, por sua vez, foi a Análise de Conteúdo (AC), que é utilizada para descrever e interpretar toda classe de textos, documentos e respostas. De acordo com Schlüter (2003), essa técnica é particularmente relevante para a investigação científica em turismo, considerando seu caráter objetivo e sistemático. Por isso mesmo, tem sido amplamente aplicada às diversas abordagens de pesquisa nesse campo (Bardin, 2016; Sousa & Tomazzoni, 2017).

A AC orienta-se por critérios, como: contexto, objeto ou corpus, sujeitos entrevistados, questões formuladas, objetivos da pesquisa, subjetividade e isenção científica. A clareza desses critérios é fundamental para a definição consistente das categorias de análise (Barros & Lehfeld,



2007; Bardin, 2016; Moraes, 1991; Carlomagno & Rocha, 2016). Sua finalidade não é somente descrever conteúdos, mas extrair ensinamentos. Mais do que leitura literal do conteúdo das comunicações, trata-se de relevar sentidos implícitos, que estão em segundo plano. Além do conteúdo manifesto, desvenda-se o conteúdo latente (Bardin, 2016).

Os autores Hsieh e Shannon (2005) sugerem três abordagens da análise de conteúdo. A primeira, denominada *conventional content analysis*, é recomendada para abordagens indutivas, quando o estudo é exploratório, não havendo referencial bibliográfico suficiente para a uma proposição de categorias *a priori*. Por essa razão, as categorias emergem *a posteriori*, com a leitura dos dados.

A segunda sugestão é de uma *directed content analysis*, indicada para estudos dedutivos, quando há literatura suficiente para um agrupamento de categorias *a priori*. E a terceira é a *summative content analysis*, que é uma abordagem flexível porque trabalha com categorias definidas aprioristicamente, mas reconhecendo a possibilidade do surgimento de outras durante a análise. Nesta investigação optou-se pela terceira vertente, tendo em vista sua melhor adequação às finalidades definidas para a coleta de dados.

As entrevistas buscaram trazer à tona, com base no processo de cooperação internacional, como os atores do turismo interpretam os avanços e os desafios para o mercado turístico no Mercosul. Em diálogo com o objetivo proposto, foram estabelecidas duas categorias que agregam e promovem o diálogo das interpretações, quais sejam “avanços” e “fraquezas e desafios”.

O universo deste estudo compreendeu atores sociais do turismo brasileiro, cuja experiência abrange o mercado internacional, no âmbito Mercosul. Foram considerados aptos a participarem da amostra indivíduos cujas organizações influenciam o processo político e cujos comportamentos são dinâmicos, de acordo com os papéis que interpretam. As entidades foram selecionadas de forma não probabilística por tipicidade (Marconi & Lakatos, 2010, 2012; Yin, 2016; Gil, 2017). O Quadro 2 indica a relação de entrevistados e as respectivas entidades representadas.



## Quadro 2.

### *Relação de Atores Sociais Entrevistados em 2016 e em 2021*

Entrevistado	Instituição representada	Relevância da Instituição no cenário do turismo nacional
Ex-Presidente do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e atual Presidente da Associação Brasileira de Empresas Aéreas (Abear)	Associação Brasileira de Empresas Aéreas (Abear)	Entidade representativa das empresas de transporte aéreo brasileiras.
Presidente-Executivo	Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB)	Entidade representativa do Setor Hoteleiro
Diretor-Presidente	Associação Brasileira de Agências de Turismo Corporativo (Abracorp)	Entidade representativa das Agências de turismo Corporativo.
Diretor-Executivo	Confederação Nacional do Turismo (CNTUR)	Entidade sindical corporativa nacional.
Diretor-Executivo	Sindicato dos Guias de Turismo do Estado de São Paulo (Sindegtur SP)	Entidade sindical de trabalhadores (guias de turismo) de São Paulo.

Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

## 4 Discussão dos resultados

Reitera-se que os entrevistados, além de analisarem as atuações dos organismos nacionais, representam entidades brasileiras que atuam no mercado internacional do turismo. São, portanto, atores das relações internacionais, cujas ações podem ser contextualizadas na diplomacia corporativa e que influenciam significativamente os demais contextos diplomáticos, como os da diplomacia corporativa e da paradiplomacia (Banzatto, 2016; C. Junqueira, 2018; Lafer, 2020; Telechi & Novelli, 2021; Pereira et al., 2020).

Os resultados, obtidos por meio das entrevistas com os atores-chave da pesquisa, foram sistematizados a partir de duas grandes categorias, por meio das quais foi possível apreender suas interpretações relativas ao processo de cooperação turística internacional, com foco no Mercosul. O mesmo roteiro de entrevista foi aplicado em 2016 e 2021. Para ambos os anos, destacam-se fatores impactantes para o turismo. No primeiro caso, havia a ressonância de dois megaeventos esportivos globais sediados no Brasil (Copa do Mundo, em 2014, e Olimpíada, em 2016). Já em 2021, em sentido contrário, a pandemia global avassalou fluxos turísticos, fragilizando todos os setores e atividades econômicas que participam da economia do turismo.

O Quadro 3 apresenta a síntese das falas, destacando os avanços em cada um desses momentos. De forma geral, observou-se concordância em relação aos aspectos principais aqui sistematizados. Em 2016, os atores destacaram com mais veemência os avanços na infraestrutura de transporte aéreo, resultante das ações governamentais, que buscavam tornar o



país mais acessível por esse modal. Conectado a isto, aparecem, em destaque, os investimentos aeroportuários, dotando o setor aéreo de equipamentos renovados e mais competitivos.

Em 2021, o saldo positivo ainda permaneceu relacionado à malha aeroviária, mas o discurso dos entrevistados concedeu maior relevância aos fluxos do Mercosul, influenciados pela percepção de que a retomada no período pós-pandemia estará mais restrita, com a predominância das viagens de curta distância. Destaca-se, também, o fato de que o Brasil aparece como polo consolidado na América do Sul.

### Quadro 3.

*Síntese das Interpretações dos Atores em Relação aos Avanços Relativos à cooperação Internacional em Turismo*

2016		2021
Relevância dos eventos internacionais na promoção do Brasil		Expansão da malha aérea latino-americana
Ampliação da rede de transporte aéreo		Redução do saldo negativo da balança de pagamentos (conta de turismo)
Renovação da infraestrutura de aeroportos		Brasil se afirmou como polo econômico da América do Sul
Consolidação da ponte aérea São Paulo/Buenos Aires		Relevância das curtas distâncias torna o Mercosul mais importante na estratégia do turismo internacional
Aumento da profissionalização no mercado de guias turísticos		Melhora na qualidade da formação dos guias de turismo fortalece a rede do turismo brasileiro

**Fonte:** Pesquisa de Campo (2016, 2021). Organização dos autores.

Alguns aspectos destacam-se, no que se refere às realizações das entidades, cujos representantes foram entrevistados. O primeiro aspecto é que todos mencionam ações que se articulam à cooperação, de forma mais objetiva e direta, como a cooperação técnica, e, de forma mais indireta, como ações de promoção. Demonstra-se que há ações turísticas relevantes, e, apesar de não haver planejamento intencional ou conhecimento teórico suficiente para a sua implementação, confirmam o argumento de Smouts (2004).

Os atores não-estatais do turismo ocupam lugar importante, no cenário de interações multiculturais, contribuindo para o paradigma pluralista das relações internacionais, dialogando com o que os autores têm apontado como essencial no campo das relações internacionais (Smouts, 2004; Vital, 2016; Prado, 2018; Telechi e Noveli, 2021; Catalano, 2021). Além de evidenciar os diversos atores da cooperação e da economia, o turismo pode



contribuir, também, para a consolidação teórica desse campo teórico, no Brasil, no Mercosul e na América Latina (Agência Brasileira de Cooperação [ABC], 2017, Pereira et al., 2020; García, 2020; Ullrich e Carrion, 2013).

Se observados, no entanto, os aspectos críticos do sistema de cooperação internacional, no que tange o turismo brasileiro, são muito mais extensos na interpretação desses atores, conforme se vê no Quadro 4. Mais uma vez, o contexto da aplicação das entrevistas influenciou significativamente as respostas, no que se refere às ênfases de fatores destacados. Em 2016, o elenco de fatores destacava necessidade de políticas públicas mais enfáticas, capazes de atrair os fluxos turísticos para um leque maior de possibilidades de oferta, com investimentos em infraestrutura nos demais modais de transporte. Observavam a necessidade de afinamento entre os entes federativos, para garantir resultados mais efetivos às propostas de desenvolvimento, além de chamarem atenção para o fato de que o turista não deveria ser tratado como um consumidor comum, espelhando-se nos diversos exemplos de outros países, inclusive, no Mercosul, que concedem tratamento tributário diferenciado aos viajantes.

Em 2021, os pontos críticos relativos à política pública, às ações de cooperação e promoção do Brasil tornaram-se mais contundentes. A crise desencadeada pela pandemia da Covid-19 influencia sobremaneira a interpretação conjuntural e parece ter ampliado a frágil cooperação entre os países do Mercosul (Weiland & Lago, 2021). Apesar disso, os atores remetem suas análises aos anos que antecederam a 2020-2021, revelando-se preocupados com a descoordenação das instituições públicas, em particular, de nível federal, ao abandonarem a marca Brasil. Além disso, a imagem internacional do Brasil aparece como um elemento que pode estender a crise conjuntural ao período pós-pandemia.



#### Quadro 4.

*Síntese das Interpretações dos Atores em Relação a Fraquezas e Desafios relativos à Cooperação Internacional em Turismo*

2016	2021
Insuficiência das políticas de promoção e baixo grau de exploração das potencialidades regionais	Embratur e MTUR apresentam atuação insuficiente para promover o Brasil como destino, para fortalecer a cooperação internacional e para minimizar os impactos da pandemia sobre os negócios turísticos
Limitação da infraestrutura turística, à exceção do eixo Rio – São Paulo	Falta Coordenação em todos os níveis da federação, no que se refere ao apoio e desenvolvimento do turismo internacional
Insuficiência dos modais de transporte que dificultam a promoção de destinos do interior e mesmo ao longo da Costa	Abandono do Plano Aquarela e da Marca Brasil reforça dificuldades de promoção do turismo brasileiro
Limitações de crescimento do mercado turístico no Mercosul, em decorrência da situação econômica dos países membros e associados	A condução governamental da crise da pandemia da Covid-19 danificou a imagem do turista brasileiro e do Brasil como destino turístico
Sistema tributário que onera o turista, desestimulando a escolha do Brasil como destino	A maior parte dos fluxos internacionais a lazer, do Mercosul, continuaram dependentes da Argentina e concentrados na região sul brasileira
Mercado de Guias de Turismo muito heterogêneo, em termos de regulamentação, qualificação e fiscalização	Os preços elevados das passagens aéreas representam barreira para a expansão dos fluxos
Falta de continuidade das políticas de apoio e desenvolvimento do turismo, especialmente, no âmbito municipal	A cooperação entre os atores do turismo permanece pouco desenvolvida

**Fonte:** Pesquisa de Campo (2016, 2021). Organização dos autores.

É exatamente em razão dessa proximidade e das potencialidades do turismo, no sentido de manutenção e de expansão dos fluxos, que se justifica a relevância deste estudo, pois se trata de contribuir para o avanço no conhecimento das relações internacionais, com base nas aplicações dos conceitos de diplomacia, no campo do turismo, o que se fundamenta na abordagem de Perles Ribes e Ramón-Rodríguez (2017). Em que pese o aparente pouco interesse que paira sobre o tema na pauta de pesquisa brasileira, observa-se que se trata de uma desatenção a um aspecto relevante para o desenvolvimento do potencial turístico brasileiro e sul-americano.

Nesse sentido, é preciso haver maior articulação em todas as esferas de integração possíveis: de esforços dos Ministérios de Turismo dos países do Mercosul, das câmaras temáticas e representantes do Parlamento do Mercosul (Parlasul), de esforços de cidades coirmãs, de regiões fronteiriças vizinhas, das parcerias público-privadas, bem como das representativas, como *Conventions Bureaux*, e das redes empresariais, com base na cooperação técnica em turismo. A gestão em turismo fundamenta-se no conhecimento e a cooperação técnica é estratégia para sua conquista, cujo objetivo é aprimorar os indicadores (de oferta, de



demanda e de desempenho turísticos internacionais). Aplicam-se, portanto, as fundamentações teóricas de Oliveira e Luvizotto (2011).

Outras propostas de cooperação em turismo são a implementação de viagens técnicas para os próprios profissionais do setor público, como a equipe que atua na Embratur e no Ministério do Turismo e a valorização das universidades, como centros de formação profissional na área e como propulsores de pesquisa, conforme citado nas abordagens do presidente da ABEAR e complementarmente defendido nesta pesquisa. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também poderia intensificar as ações diplomáticas que contemplem o turismo, como setor estratégico das relações internacionais. Maior e melhor articulação interministerial (turismo-relações exteriores) pode beneficiar o desenvolvimento de ações de turismo em nível internacional, especialmente, no campo de cooperação técnica e promoção do país e da América do Sul.

Nas abordagens dos atores, constatam-se conotações de que a comercialização dos destinos turísticos do Mercosul ainda não valorizam a atratividade cultural da América do Sul. Apesar do emaranhado de dificuldades de infraestrutura e as limitações da qualidade dos serviços, identifica-se a expectativa de que seria viável criar ou melhorar a divulgação de produtos adequados aos diversos segmentos das demandas, que poderiam ser definidos pelos padrões aquisitivos das classes da pirâmide social, cuja base se constitui por grande parte da população de menor condição econômica de inserir-se no mercado da demanda turística.

As interpretações dos atores entrevistados, que representam as organizações da iniciativa privada do turismo brasileiro, contextualizam-se na teoria das relações internacionais, tanto pelas ações no mercado turístico sul-americano e mundial quanto por suas contribuições às soluções dos problemas que impedem ou dificultam o desenvolvimento da atividade, conforme as funções, responsabilidades e competências dos entes do setor público.

No período da pandemia da Covid-19, as limitações intensificaram-se, em razão dos fortes impactos da crise sobre o turismo, constituindo-se em fraquezas e fatores ambientais de ameaça e de frustração das expectativas de expansão do setor, enfatizadas na análise de Kabus e Nowakowska-Grunt (2016) e Weiland e Lago (2021). Os problemas identificados pelos entrevistados, justificam que haja maior cooperação entre os gestores organizacionais privados endógenos (brasileiros) e, também, destes com os gestores estrangeiros (Mercosul), a fim de pressionar e exigir do poder público soluções, em razão da relevância socioeconômica do turismo.



Pela análise das ações de turismo no Mercosul, durante a pandemia de Covid-19 (especialmente, no ano de 2021), constatam-se questões adicionais importantes. Inexistência de ação política no âmbito do turismo, além da retórica dos governos, é exemplificada pelo fato de que, em 22 de outubro de 2021, foi realizada a XXV Reunião de Ministros de Turismo do Mercosul (RMTur) na cidade de Recife (Pernambuco). Estiveram reunidos ministros de turismo e outros representantes. De acordo com a ata da reunião, os temas tratados abrangeram uma série de iniciativas no turismo, algumas a serem colocadas em prática em curto prazo, como a marca de promoção conjunta do bloco, cujo lançamento foi agendado para 15 de novembro do mesmo ano. Até fevereiro de 2022, nenhuma ação concreta havia sido iniciada.

Quanto à integração social, econômica e cultural dos países do Mercosul, por meio de ações de atores, como empresas, turistas e agências de cultura, as fronteiras dos países membros e associados estiveram fechadas durante grande parte da pandemia. Iniciativas por diferentes atores não foram realizadas, ou seu planejamento postergado. Com a retomada dos fluxos turísticos entre os países no final de 2021 e, no início de 2022, é possível vislumbrar que a tendência, nesse período, é de retomada dos deslocamentos entre regiões geograficamente mais próximas.

No campo das investigações científicas, que analisem o Mercosul como tema central, há escassez de estudos em revistas de relações internacionais e, também, em revistas de turismo, especialmente, de pesquisas e análises mais contemporâneas. As questões do processo de integração poderiam ter sido objetos de mais investigações durante a pandemia.

Além disso, indica-se caminho frutífero, mas ainda incipiente, de fomento de modelos de promoção dos fluxos turísticos, fortalecendo o posicionamento do Brasil no cenário internacional, principalmente, no Mercosul. As aplicações das teorias e estratégias da diplomacia corporativa e da paradiplomacia esclarecem que iniciativas do setor privado podem gerar novos processos complementares à atuação pública.

## 5 Considerações finais

O artigo apresentou e discutiu a relevância da atuação de diversos atores no turismo em nível internacional, especialmente, os representantes de organizações da iniciativa privada, no âmbito do Mercosul, em que ações desenvolvidas por meio de cooperação podem auxiliar os países da região a obterem resultados mais positivos. E isto poderia ocorrer sobretudo neste cenário de pandemia, ou pós-pandemia, em que as regiões, geograficamente próximas, são



vistas como *players*, ou grupos organizados, principalmente, na retomada do turismo. Em razão dos pontos expostos, haveria avanços na integração dos países e na representatividade do bloco no cenário mundial.

Os gestores das organizações listam mais desafios e pontos fracos do que avanços e pontos fortes do turismo brasileiro, no âmbito do Mercosul. Leitura também feita por especialistas de integração regional como um problema do bloco em si (Mariano & Menezes, 2021). Destaca-se a Argentina como principal parceiro brasileiro na mobilização dos fluxos de turismo para o país. As melhorias no transporte aéreo, com expansão de linhas, consolidação de ponte aérea e redução de escalas, aparecem como fatores importantes, apesar das limitações do sistema de transporte como um todo, particularmente, os elevados preços das passagens e as deficiências dos acessos rodoviários.

Em termos de desafios, alguns aspectos se sobressaem, como as críticas ao governo brasileiro. De forma geral, percebe-se um clamor para que, de um lado, o governo intervenha menos, com menores custos trabalhistas e um sistema tributário mais leve e simplificado. De outro lado, requer-se que haja mais investimentos públicos em promoção, em melhoria da infraestrutura, na definição de regras rígidas e claras para capacitação profissional, na melhoria da imagem do setor turístico e na maior articulação de ações internacionais de turismo por órgãos oficiais em nível federal.

Além disso, assim como os Estados têm cooperado de forma incipiente, encontram-se raros trabalhos científicos de turismo tratando dos temas: turismo no Mercosul, turismo e reabertura das fronteiras, cooperação técnica científica por meio do turismo, mesmo na situação atual, em que poderia haver mais interesse a respeito das soluções dos problemas da região, nos campos sociais, culturais e turísticos.

Apesar da inatividade, dada a relevância do fluxo turístico internacional ao Brasil, proveniente de países do Mercosul, é indispensável que o poder público e a iniciativa privada voltem suas atenções para esse espaço. Há estrutura política, existem empresas atuantes na região e há aportes teóricos que podem fundamentar ações, como as apresentadas neste artigo, porém faltam iniciativas contínuas, infraestrutura física e políticas que incentivem ações conjuntas.

Faz-se necessário maior diálogo entre os atores governamentais e os novos atores internacionais para uma efetiva integração no turismo, com base na diplomacia corporativa, na paradiplomacia e na cooperação técnica internacional no setor. Para alcançar mais resultados e retomar o desenvolvimento do turismo internacional para o Brasil, é preciso articulação e



planejamento, por meio de diálogo entre os envolvidos nos setores público e privado, nos diferentes níveis (federal, estadual e municipal). Adicionalmente, acredita-se que esclarecer conceitos de formatos e modalidades de diplomacia, em que o turismo possa ser tema de trabalho é relevante, uma vez que têm sido limitadas as discussões sobre esses temas, especialmente, além do âmbito do conceito de paradiplomacia.

Com esse entendimento, ressalta-se a importância de planejamento e gestão mais integrados, com foco nos segmentos de oferta e demanda e com forte aproximação aos empresários, profissionais e líderes classistas das diversas atividades produtivas especializadas do turismo. Espera-se que as discussões, ao longo deste estudo, motivem maiores reflexões a respeito de pesquisas complementares, bem como ações práticas a serem desenvolvidas por entes públicos e privados, em diferentes esferas, com base no entendimento dos modelos diplomáticos nas relações internacionais.

Considera-se que o tema é um campo fértil para novas e futuras investigações. Nessa perspectiva, poderiam ser desenvolvidas diversas abordagens, entre as quais se destacam: o papel dos diversos modelos de diplomacia nas questões de turismo; novas ações de marketing turístico internacional, em conjunto, pelos países membros do Mercosul; planejamento de roteiros integrados de turismo no âmbito do bloco para demandas turísticas de regiões mais distantes; análise mais aprofundada sobre políticas turísticas públicas entre os países; retomada do turismo internacional pós-pandemia, em regiões geograficamente próximas, como na América do Sul; o papel do Parlasul no debate e desenvolvimento do turismo no bloco.

No contexto crítico de pandemia, tal reflexão é ainda mais premente, visto que a tendência de retomada do turismo tem se mostrado mais viável pelos deslocamentos entre regiões próximas geograficamente. A cooperação técnica entre os atores envolvidos poderá proporcionar avanços para todos envolvidos nos países citados, e, especialmente, para o Brasil, em razão da dependência regional no fluxo turístico internacional. Ao contribuir para a discussão sobre relevância dos atores de entidades privadas no turismo internacional, o artigo proporciona reflexões referentes aos fatores que justificam a maior inserção e reconhecimento do setor no campo das relações internacionais, especialmente, ligados à diplomacia, à política externa e à cooperação internacional.



## Referências

- Agência Brasileira de Cooperação (2017). *A cooperação técnica no âmbito do Mercosul*. <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mercosul>
- Alves, B. M. P. (2013). *Avaliação comparativa da cooperação internacional descentralizada e centralizada: O projeto de polícia comunitária Sistema Koban no estado de São Paulo* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo], São Paulo.
- Asquer, A. (2012). What is corporate Diplomacy? And why does it matter? *Journal of Multidisciplinary Research*, 4(3), 53-63. <https://iris.unica.it/retrieve/handle/11584/242694/285365/Article%20JMR%20-%20Asquer.pdf>
- Banzatto, A. P. A. (2016). As interconexões entre o global e o local: Governos subnacionais nas Relações Internacionais. *Estudos internacionais*, (1), 7-25. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4n1p7>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.
- Barros, A., & Lehfeld, N. (2007). *Fundamentos de metodologia científica: Um guia para a iniciação*. São Paulo: Makron Books.
- Berthier, M. O., Brida, J. G., & Segarra, V. (2021). Economic growth and tourism performance in Latin America and the Caribbean: A comparative analysis by clustering techniques and causality tests. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 15(1), 1-15. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i1.2300>
- Catalano, B. (2021). *Turismo e integración: Viajar sin pasaporte en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Ciccus.
- Carlomagno, M. C., & Rocha, L. C. (2016). Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 7(1), 174-188. <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v7i1.45771>
- Cedro, M. (2011). Pesquisa social e fontes orais: Particularidades da entrevista como procedimento metodológico qualitativo. *Revista Perspectivas Sociais*, 1(1), 125-135. <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/percsoc/article/view/2341>
- Coleman, J. S. (1994). *Foundation of social theory*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Chica, M., Hernández, J., & Bulchand-Gidumal, J. (2021). A collective risk dilemma for tourism restrictions under the COVID-19 context. *Nature Portfolio - Scientific Reports*, 11(5043), 1-12. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-84604-z>
- Chica, M., Hernández, & J., Santos, F. (2022). Cooperation dynamics under pandemic risks and heterogeneous economic interdependence. *Chaos, Solitons and Fractals*, 55(111655), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.chaos.2021.111655>



- Conargo, T. (2013). *Plural diplomacy: Nortative predicaments and functional imperatives*. Leiden, Holanda: Martinus Nijoff Publisher.
- Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo (2016). *Embratur promove destinos brasileiros na Argentina*. <http://www.brasil.gov.br/turismo/2016/01/acao-promove-destinos-brasileiros-aos-argentinos>
- European Commission (2002). Observatory of European SMEs. *Regional clusters in Europe*. Report submitted to the Enterprise Directorate General by KPMG Special Services, EIMB Business & Policy Research, and ENSR. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Furmankiewicz, M. (2005). Town-twinning as a factor generating international flows of goods and people – the example of Poland. *BelGEO – Revue Belge de Géographie - Human mobility in a globalizing world*, 1(2), 145-162. p. 145-162.  
<https://doi.org/10.4000/belgeo.12466>
- García, E. (2020). *América Latina: La urgencia de una estrategia renovada de desarrollo*. São Paulo: EdUSP.
- Gil, A. C. (2017). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Haesbaert, R. (2021). *Regiões transfronteiriças e migração brasileira em países do Mercosul*. 2-9.  
<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiaregional/04.pdf>
- Hsieh, H-F., & Shannon, S. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288.  
<https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Junqueira, C. G. B. (2018). Paradiplomacia: A transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, (83), 43-68.  
<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429>
- Junqueira, L. D. M. (2018). Análise da produção científica norteadada pela abordagem do materialismo histórico-dialético: um recorte temporal de 2004 a 2014 das revistas científicas brasileiras. *Caderno Virtual de Turismo*, 18(3), 44-62.  
<http://dx.doi.org/10.18472/cvt.18n3.2018.1329>
- Kabus, J., & Nowakowska-Grunt, J. (2016). Tourism management as an element of contemporary international relations. *World Scientific News, WSN*, (48), 69-76.  
<https://bibliotekanauki.pl/articles/1189679>
- Lafer, C. (2020). Diplomacia subnacional e desafios do desenvolvimento: um ponto de vista brasileiro. In H. Gargia (Coord.), W. Pereira & B. Muriel (Orgs), *Desenvolvimento e*



*cooperação na América Latina: a urgência de uma estratégia renovada* (pp. 643-654), São Paulo: EdUSP.

- Lopes, C. (2005). *Cooperação e desenvolvimento humano: Agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: UNESP.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2010). *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2012). *Técnicas de pesquisa: Planejamento e execução de pesquisa; amostragens e técnicas de pesquisa: elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas.
- Mariano, K. L. P., & Menezes, R. G. (2021). Três décadas de Mercosul: Institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, (112), 147-179. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-147179/112>
- Martins, J. R. (2017). *Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais: Caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais* [Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná] Curitiba.
- May, T. (2004). *Pesquisa social: Questões, métodos e processos*. Porto Alegre: Artmed.
- Merle, M. (1981). *Sociologia das relações internacionais*. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília.
- Mesquita, L. (2013). Para além do Estado: A agência no Mercosul social e participativo. *Conjuntura Internacional*, 10(1), 40-50. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/5260>
- Milani, C. R., & Meirelles Ribeiro, M. C. (2011) International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: Crafting the concept of local international management BAR. *Brazilian Administration Review*, 8(1), 21-36. <https://doi.org/10.1590/S1807-76922011000100003>
- Minayo, M. C. S., & Sanches, O. (1993). Quantitativo-qualitativo: Oposição ou Complementaridade? *Caderno de Saúde Pública*, 9(3), 239-262. <https://www.scielo.br/j/csp/a/Bgpmz7T7cNv8K9Hg4J9fJDb/?format=pdf&lang=pt>
- Ministério do Turismo (2019). *Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016*. [http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf)
- Ministério do Turismo (2021). *Dados e fatos. Anuário Estatístico do turismo de 2020, ano base 2019*. V. 47, segunda edição, Brasília, DF. <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>
- Moesch, M. M., & Beni, M. C. (2016). Do discurso da Ciência do Turismo para a Ciência do Turismo. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, (25), 9-30. <https://doi.org/10.34624/rtd.v0i25.10857>



- Moraes, R. (1991). *Análise de conteúdo: Limites e possibilidades*. In M. E. A. Engers (Org.). *Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação* (pp. 22-37). Porto Alegre: Editora da PUC RS.
- Oliveira, M. F., & Luvizotto, C. K. (2011). Cooperação técnica internacional: Aportes teóricos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 5-21. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000200001>
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento (2021). *Relatório de cooperação e desenvolvimento*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce08832f-en/index.html?itemId=/content/publication/ce08832f-en>
- Organização Mundial do Turismo (2019). *International Tourism Highlights*. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>
- Ordeix-Rigo, E., & Duarte, J. (2009). From public diplomacy to corporate diplomacy: increasing corporation's legitimacy and influence. *American Behavioral Scientist*. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002764209347630>
- Pereira, A. E., Telechi, A. V., & Rios, D. V. (2020). A participação da sociedade civil organizada no Mercosul: uma análise do subgrupo de trabalho No 10 (1995-2019). In *12o Encontro da ABCP*, João Pessoa, PB. <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2021/01/participacao-sociedade-civil-organizada-mercosul-analise.pdf>
- Perles Ribes, J. F., & Ramón-Rodríguez, A. B. (2017). Instrumentos turísticos de cooperación público-privada en tiempos de crisis: motor de competitividad o especie amenazada? *Cuadernos de Turismo*, (39), 481-494. <http://dx.doi.org/10.6018/turismo.39.290661>
- Prado, D. F. M. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional*, 13(3), 137-168. <https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>
- Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (2021). *Objetivos do desenvolvimento sustentável*. <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>
- Putnam, R. D. (2002). *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Schlüter, R. (2003). *Metodologia de pesquisa em turismo e hotelaria*. São Paulo: Aleph.
- Smouts, M. C. (2004). *As novas relações internacionais: Práticas e teorias*. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília.
- Soares, M. S. A., Souza, R., Hennemann V. B., & García, U. (2005). Concentração, internacionalização e convergência tecnológica: obstáculos à integração cultural no Mercosul. *Cena Internacional*, 7(2), 93-107. <https://docplayer.com.br/17760919->



[Concentracao-internacionalizacao-e-convergencia-tecnologica-obstaculos-a-integracao-cultural-no-mercosul.html](#)

Srour, H. R. (2005). *Poder, cultura e ética nas organizações*. Rio de Janeiro: Campos.

Sousa, E. N.; & Tomazzoni, E. L. (2017). El análisis de contenido en las investigaciones turísticas en Brasil: ¿Qué muestran las revistas brasileñas de turismo? *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 26(1), 42-61.  
<http://www.scielo.org.ar/pdf/eypt/v26n1/v26n1a03.pdf>

Telechi, A. V., & Novelli, D. H. (2021). Um conto de duas cidades: Uma revisão bibliométrica dos 30 anos de pesquisa acadêmica sobre o Mercosul. *Revista Conjuntura Global*, 10(especial), 91-118. <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v10i3.83443>

Ullrich, D. R., & Carrion, R. M. M. (2013). Em análise a cooperação Sul-Sul: ruptura ideológica ou reprodução? *Política & Sociedade*, 12(25), 65-84.  
<https://doi.org/10.5007/2175-7984.2013v12n25p65>

Vaz, A. C. (2002). *Cooperação, integração e processo negociador: A construção do Mercosul*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Veal, A. (2017). *Research methods for leisure and tourism*. London, UK: Pearson Education.

Vital, G. C. (2016). *A institucionalização das relações internacionais subnacionais: Um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto* [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo], São Paulo.

World Tourism Organization (2019). *International tourism highlights*. Ministério do Turismo.  
<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/estat%C3%ADsticas-e-indicadores/estat%C3%ADsticas-e-indicadores-turismo-mundial.html>

Weiland, C., & Lago, C. M. (2021). Falta de coerência na resposta ao Coronavírus entre o Mercosul, seus Estados-membros e a OMS. *Revista Conjuntura Global*, 10(especial), 52-72. <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v10i3.81887>

Yin, R. K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Artmed.