4

Les politiques nationales du tourisme au Brésil dans le cadre de l'interdépendance politique mondiale

ANDRÉA VIRGÍNIA SOUSA DANTAS

Professora (UFRN). Doutoranda em Relações Internacionais no Institut d'Études Politiques de Paris (IEP/Sciences-Po Paris) e bolsista Capes.

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN

Doutora em Ciência Política. Diretora de Pesquisa no Centro Nacional de Pesquisa Científica (CNRS/CERI – Sciences-Po).

Artigo recebido em 28/07/2013 e aprovado em 13/01/2014.

SOMMAIRE: *1 Introduction • 2 La notion de gouvernance • 3 Le rôle de l'État dans la gouvernance du tourisme • 4 Les instruments de gouvernance: les politiques publiques du tourisme • 5 La synchronisation ou la transmission mondiale des politiques publiques du tourisme selon le paradigme de l'interdépendance • 6 Les politiques publiques du tourisme au Brésil au fil du temps dans la perspective de l'interdépendance internationale • 7 Conclusion • 8 Références.*

RÉSUMÉ: L'objectif central de cet article est analyser l'influence du contexte international sur la gouvernance nationale du tourisme au Brésil. La méthode d'approche a été l'analyse qualitative et historique, faite à partir de données primaires et secondaires récoltées par des recherches bibliographiques et documentaires. Nous discuterons au début la notion de gouvernance. Ensuite, nous approcherons le rôle de l'État dans la gouvernance du tourisme. L'action de l'État s'exprime par le biais des politiques publiques, qui présentent un processus évolutif peu ou prou pareil dans le monde. L'idée est qu'il y a un certain degré d'influence ou d'interdépendance entre les États qui se reflète sur la sphère de la gestion nationale du tourisme. Les indices d'influence du contexte international sur la gouvernance nationale du tourisme au Brésil seront traités dans la dernière partie de notre analyse. À la fin, nous poserons quelques conclusions et pistes de recherches pour des enquêtes dans l'avenir.

MOTS-CLÉS: Tourisme • Brésil • Gouvernance nationale • Politiques publiques nationales • Interdépendance internationale.

As políticas nacionais do turismo no Brasil no contexto de interdependência política mundial

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 A noção de governança • 3 O papel do Estado na governança do turismo • 4 Os instrumentos de governança: as políticas públicas do turismo • 5 A sincronização ou a transmissão mundial de políticas públicas do turismo segundo o paradigma da interdependência • 6 As políticas públicas de turismo no Brasil ao longo do tempo na perspectiva da interdependência internacional • 7 Conclusão • 8 Referências.*

RESUMO: O objetivo central deste artigo é analisar a influência do contexto internacional sobre a governança nacional do turismo no Brasil. O método de pesquisa foi a análise qualitativa e histórica, feita a partir de dados primários e secundários coletados por pesquisas bibliográficas e documentais. O artigo discute no início a noção de governança. Em seguida, é abordado o papel do Estado na governança do turismo. A ação do Estado se exprime por meio de políticas públicas, que apresentam um processo evolutivo mais ou menos similar no mundo. A ideia é que existe um certo grau de influência ou de interdependência entre os Estados que se reflete na esfera da gestão pública nacional do turismo. Os indícios de influência do contexto internacional sobre a governança nacional do turismo no Brasil serão tratados na última parte da análise. Ao final, serão colocadas algumas conclusões e pistas de pesquisa para futuras investigações sobre o assunto.

PALAVRAS CHAVE: Turismo • Brasil • Governança nacional • Políticas públicas nacionais • Interdependência internacional.

National policies of tourism in Brazil in the context of global political interdependence

CONTENTS: *1 Introduction • 2 The notion of governance • 3 The role of the state in the governance of tourism • 4 The instruments of governance • 5 Synchronization or global transmission of tourism public policies according to the paradigm of interdependence • 6 Tourism public policies in Brazil over time in the context of international interdependence • 7 Conclusion • 8 References.*

ABSTRACT: The main objective of this article is to analyze the influence of the international context on national governance of tourism in Brazil. The methods of approach used were the qualitative and the historical analysis, made from primary and secondary data collected by bibliographic and documentary researches. At the beginning os the text, the concept of governance is discussed. Then the role of the state in the governance of tourism is approached. The action of the state is expressed through public policies, which have a rather similar evolutionary process throughout the world. The idea is that there is a certain degree of influence or interdependence between states, which is reflected in the sphere of national tourism management. Some signs of the influence of the international context on tourism national governance in Brazil are addressed in the final part of the analysis. At the end, some conclusions are sketched and some suggestions for future investigations on the subject are given.

KEYWORDS: Tourism • Brazil • National governance • National public policies • International interdependence.

1 Introduction

Le caractère indéniablement international du tourisme, notamment à partir du début du tourisme de masse dans les années 1950 (BADARÓ, 2008; FÚSTER, 1991), et la constatation d'une rare littérature qui approche le rôle du tourisme sur la scène internationale (BROWN, 2000; RICHTER, 1983), nous mène à poser la question de l'influence du contexte international sur les politiques publiques mises en œuvre par les États nationaux afin de mieux conduire, selon les objectifs politiques proposés, l'activité touristique qui se déroule dans leurs frontières.

Il faut tout d'abord démarquer les notions de "politique publique" et de "contexte international" utilisées par ce travail. Nous pouvons délimiter d'abord le sens du terme "politique publique", qui est celui emprunté à Fonseca (2005), à Dye (2005), à Hall (2008) et à Cruz et Sansolo (2003): la politique publique signifie l'ensemble des actes et des omissions de l'État (les actions que le gouvernement choisit de mettre en œuvre ou non) pour résoudre les problèmes qui affectent la société. L'utilité publique la plus fréquente d'une politique de tourisme est celle de fixer des objectifs et des plans, des programmes et des projets qui guideront le développement socio-spatial de l'activité, que cela concerne la sphère publique comme l'entreprise privée. Les politiques du tourisme se font nécessaires, dans cet entendement, puisqu'elles permettent, entre autres choses, de mieux délimiter le développement du tourisme, aussi bien que de définir les éléments d'interdépendance et de priorité. Elles procurent le fait d'assurer, en particulier, l'amélioration de la balance des paiements, la création d'emplois, la réduction de la saisonnalité et la protection de l'environnement. Elles jouent enfin un rôle stratégique, celui de coordonner et d'orienter le développement du secteur du tourisme (FONSECA, 2005).

En ce qui concerne le concept de "contexte international", Dabène (1997) signale trois variables clés correspondant aux trois défauts principaux des recherches qui tentent d'approcher le caractère collectif des changements politiques: (1) la prise en compte insuffisante des influences extérieures du changement; (2) la négligence de l'influence des changements économiques qui se sont produits "par coïncidence" en même temps que les changements politiques; et (3) l'oubli de l'influence de l'histoire. C'est sur la variable déterminante des événements politiques et économiques parvenus à l'échelle internationale que nous voulons attirer l'attention dans ce travail au sein des études du tourisme de la perspective de la science politique et des relations internationales. En outre, puisque le tourisme est remarqué davantage par son caractère économique, nous nous accrochons aussi à l'hypothèse de

la force déterminante de cette variable sur les processus décisionnaires nationaux, comme le signalent Krippendorf (2000), Bezerra (2005) et Fonseca (2005). Enfin, nous cherchons à ressortir le caractère historique de cette influence, car les objectifs des politiques changent constamment, apparemment en conformité avec le *Zeitgeist* international politico-économique (HALL, 2008).

De cette façon, l'objectif central de cet article est celui d'analyser l'influence du contexte international sur la gouvernance nationale du tourisme au Brésil, à partir de l'observation du cadre d'évolution des politiques publiques nationales du tourisme (PNT) dans le pays au fil du temps. Notre étude part de deux prémisses basiques: (1) la gouvernance, avec l'intensification des relations mondiales de coopération et d'interdépendance politico-économiques habituellement appelées "globalisation", est devenue multi-niveaux. Cela veut dire que non seulement les gouvernements et les acteurs sous-régionaux (aux échelles locales et régionales), mais aussi une multiplicité d'autres acteurs ou *stakeholders* en dehors des frontières des États nationaux, participent aux processus qui définissent les cours des politiques nationales; (2) en dépit des acteurs et des idéologies qui se passent de la dimension étatique, le gouvernement national continue à jouer un rôle fondamental dans la gouvernance, quoique multi-niveaux (ou principalement en raison de cela). Selon la littérature du tourisme consultée pour cette recherche, il existe un consensus du rôle indispensable de l'État national dans un contrôle minimum de l'activité. Même dans un cadre de néolibéralisme et de décentralisation, qui met en relief l'initiative privée et les instances de gouvernance non-étatiques, les gouvernements nationaux ne sont pas entièrement éloignés. Bien au contraire, plusieurs gouvernements (du Sud, mais aussi du Nord) continuent à financer les conditions nécessaires pour le bon fonctionnement du tourisme, comme la construction des infrastructures urbaines basiques et le financement de voyages (le soi-disant "tourisme social") (JAFARI, 2005; KRIPPENDORF, 2000)[1].

1 Il est peut-être nécessaire de justifier l'utilisation du terme "gouvernance", pour signaler le gouvernement ou la gestion publique à l'échelle nationale. D'abord, la gouvernance arrive de plus en plus sur des instances non-étatiques en dehors des frontières des États nationaux (à l'échelle supranationale et/ou internationale). Ensuite, il est pertinent de remarquer que les gestions nationales sont de plus en plus décentralisées et le Brésil ne fait pas exception en ce cas. Sa gestion nationale du tourisme, en thèse, est assez décentralisée et participative. De cette façon, quoique nous n'approchions pas cet aspect de la participation et de la décentralisation de la gestion nationale du tourisme, puisque la perspective adoptée est "par le haut" , nous maintenons le terme "gouvernance" pour ne faire référence qu'à l'acteur étatique.

La méthode d'approche a été l'analyse qualitative de la politique nationale du tourisme au Brésil dans une perspective historique, prise depuis ses origines à la fin des années 1930 jusqu'à son plus grand essor à partir de la moitié des années 1990. Les documents légaux qui se rapportent de façon directe ou indirecte au domaine du tourisme et les comptes rendus des historiens et des scientistes politiques sur le tourisme brésilien ont fourni les principales sources documentaires et bibliographiques de cette enquête. L'idée a été de démontrer que les objectifs et les actions exprimés par le gouvernement fédéral du Brésil le long du temps se trouvent étroitement liés aux événements de nature politique et économique arrivés sur la scène internationale, à la fois comme reflet (réaction) et comme stratégie (action) de la politique extérieure du pays, plutôt dans les dernières décennies.

Afin de répondre à la problématique posée par ce travail, nous discuterons au début la notion de gouvernance, qui dépasse de nos jours la sphère nationale. Ensuite, nous approcherons le rôle de l'État dans la gouvernance du tourisme, qui reste fondamental, voire primordial, même dans un cadre de gouvernance multi-niveau et de plus en plus influencée par le contexte global. L'action de l'État s'exprime par le biais des politiques publiques, qui présentent un processus évolutif peu ou prou pareil dans le monde, comme l'ont signalé Hall (2008), Fayos-Solá (1996), Barretto (2003) et Bezerra (2005). L'idée est qu'il y a un certain degré d'influence ou d'interdépendance entre les États qui se reflète sur la sphère de la gestion publique nationale du tourisme, parce que ce n'est probablement pas par hasard que les politiques du tourisme se développent de façon similaire, selon des circonstances internes et externes semblables. Il s'agit ici, *grosso modo*, de signaler des indices d'influence du contexte international sur la gouvernance nationale du tourisme au Brésil, ce que nous ferons dans la dernière partie de notre analyse. À la fin, nous poserons quelques conclusions et pistes de recherches pour des enquêtes dans l'avenir à ce sujet.

2 La notion de gouvernance

La gouvernance ne se résume point au gouvernement, quoique celui-ci soit l'un des vecteurs essentiels de gouvernance (PETERS, PIERRE, 2001; HALL, 2008). Il y a des auteurs, tels que Rhodes (1997), qui se passent du gouvernement, en considérant la gouvernance comme un produit des réseaux d'autogestion. Cela veut dire que, dans un contexte néolibéral, où l'État n'est appelé pour intervenir dans le marché que dans des moments de crises économiques, la gouvernance implique des processus décisionnaires de plus en plus coopératifs, participatifs et décentralisés,

menés par des représentants des différents *stakeholders* (acteurs) affectés par les décisions prises. La décentralisation de la coopération et la participation décisionnaire se manifestent du niveau national vers le sous-national, mais aussi de l'échelle nationale vers la supranationale (régionale ou multilatérale) ou internationale. Le dernier cas résulte d'une apparente érosion de la souveraineté de l'État national, ou bien de la post souveraineté (HALL, 2008).

Cette codirection partagée entre les gouvernements nationaux et les instances de gouvernance sous-nationales et internationales ne dispense pas, pour autant, du contrôle de l'État, selon Peters et Pierre (2001). La dimension sous-nationale ne sera pas prise en considération par cette étude. La dimension internationale d'interdépendance est le centre de discussion ici.

Cette étude part ainsi de deux prémisses basiques: (1) la gouvernance, avec l'intensification des relations mondiales de coopération et d'interdépendance politico-économiques habituellement appelées "globalisation", est devenue multi-niveaux. Cela veut dire que non seulement les gouvernements, mais aussi une multiplicité d'autres acteurs ou *stakeholders*, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières des États nationaux, participent aux processus qui définissent le cours des politiques nationales; (2) en dépit des acteurs et des idéologies qui se passent de la dimension étatique, le gouvernement national continue à jouer un rôle fondamental dans la gouvernance, quoique multi-niveaux (ou principalement en raison de cela).

3 Le rôle de l'État dans la gouvernance du tourisme

Premièrement, l'État remplirait la fonction de sauvegarder l'intérêt public. Nombreux sont les enjeux du tourisme relatifs à la durabilité des ressources touristiques, desquels dépend la continuité dans le temps (et donc la durabilité économique) de la propre activité. En conséquence, les notions de "bien public" et d' "intérêt public" jouent un rôle central pour les idées de durabilité et de planification dans le tourisme menées par l'intervention gouvernementale (HALL, 2008).

C'est ainsi qu'une politique nationale du tourisme se fait nécessaire afin de gérer des conflits, de promouvoir des activités, de régénérer des zones dégradées et de développer de nouveaux usages alternatifs. Ce point est, cependant, encore contestable, car les tendances des dernières décennies ont été la croissante déréglementation du secteur (autorégulation de "l'industrie" par le marché) et l'accent mis sur les partenariats public-privés, surtout dans la construction d'infrastructures. Ces changements dans la planification étatique du tourisme sont dus à l'émergence

du néolibéralisme dans le contexte mondial à partir des années 1980, puisque "Le tourisme n'est clairement pas à l'abri des modifications de la philosophie politique dans son environnement politique plus large" (HALL, 2008, p. 47).

En revanche, au fur et à mesure que les gouvernements nationaux se sont écartés de la production d'infrastructure (mais non pas toujours, notamment dans les pays du Sud), ils sont de plus en plus imbriqués dans le rôle de commercialisation et de développement des destinations touristiques, conjointement avec l'initiative privée (OMT, 2002; BURNS, 1999). Il est donc possible de conclure que, d'une façon ou d'une autre, "L'attention du gouvernement sur les avantages potentiels de développement économique et régional a fourni la principale force motrice pour la planification du tourisme" (HALL, 2008, p. 44), voire même d'une façon "top-down" en ce qui concerne sa planification et sa promotion.

Deuxièmement, étant donné le caractère international et très globalisé de l'activité, il serait impossible aux entreprises nationales d'arriver à tous les marchés consommateurs sans l'aide de l'État national. Ces marchés consommateurs sont souvent localisés très loin du *locus* de la consommation touristique, qui est l'endroit même de sa production, à savoir, le lieu visité (HALL, 2008; BEZERRA, 2005; FONSECA, 2005; KRIPPENDORF, 2000). En conséquence, le "rôle de pont" de l'État national dans la promotion et la commercialisation de la destination dans les marchés consommateurs internationaux est incontestable. "C'est à cause de l'échec du marché que les gouvernements interviennent en établissant des offices de tourisme et d'autres mécanismes pour combler le fossé entre une entreprise de petite ou moyenne taille dans la destination et l'intermédiaire et/ou le client final dans le marché émetteur" (BENNET, ROE, ASHLEY, 1999, p. 7-8).

De surcroît, la motivation du gouvernement pour intervenir dans le secteur touristique, malgré le cadre politique international d' "État minimal", est due aussi à d'autres facteurs de forte répercussion mondiale, notamment à partir des années 2000: la durabilité et le changement climatique global, la sécurité et les incitations renouvelées vers la réduction de barrières commerciales du tourisme (HALL, 2008; RICHTER, 2007; GIAMPICCOLI, 2007). De cette façon, le tourisme semble être une activité économique de plus en plus valorisée par les gouvernements nationaux, qui gagne une dimension encore plus grande quand il s'agit des pays en voie de développement, où cette activité est même prise comme une panacée aux problèmes socio-économiques qui indisposent les sociétés réceptives (MOWFORTH, MUNT, 2003; SHARPLEY, TELFER, 2007; 2008). Cette situation de pénurie exige un État

plus actif et intervenant dans sa promotion et son contrôle, qui s'exprime toujours sous la forme des politiques publiques.

4 Les instruments de gouvernance: les politiques publiques du tourisme

Nous pouvons délimiter d'abord le sens du terme "politique publique" utilisé ici, qui est emprunté à Fonseca (2005), à Dye (2005), à Hall (2008) et à Cruz et Sansolo (2003): la politique publique signifie l'ensemble des actes et des omissions de l'État (les actions que le gouvernement choisit de mettre en œuvre ou non) pour résoudre les problèmes qui affectent la société. L'utilité publique la plus fréquente d'une politique du tourisme est celle de fixer des objectifs et des plans, des programmes et des projets qui guideront le développement socio-spatial de l'activité, que cela concerne la sphère publique comme l'entreprise privée. Les politiques du tourisme se font nécessaires, dans cet entendement, puisqu'elles permettent, entre autres choses, de mieux délimiter le développement du tourisme, aussi bien que de définir les éléments d'interdépendance et de priorité. Elles procurent le fait d'assurer, en particulier, l'amélioration de la balance des paiements, la création d'emplois, la réduction de la saisonnalité et la protection de l'environnement. Elles jouent enfin un rôle stratégique, celui de coordonner et d'orienter le développement du secteur du tourisme (FONSECA, 2005).

Étant donné le caractère multi-niveaux de la gouvernance dont nous avons parlé plus haut, la politique publique exprime souvent des relations de pouvoir, puisqu'elle émerge pour résoudre des conflits existants entre les groupes sociaux. À ce sujet, Rua (1998, cité par BRANDÃO, 2010, p. 41) définit la politique publique comme un "ensemble de procédures formelles et informelles qui expriment les relations de pouvoir et qui sont destinées à la résolution pacifique des conflits". Basée sur cette définition, Brandão (2010) conclut que l'objectif des politiques publiques est principalement celui d'examiner et de prendre des décisions conciliatoires et normatives en ce qui concerne les relations établies entre les acteurs impliqués dans les conflits, relations souvent transnationales et internationales (HALL, 2008).

Pour ce qui a trait aux acteurs impliqués dans les conflits, il faut considérer le système dans lequel ils sont insérés et les relations de pouvoir qu'ils maintiennent: ceux qui ont plus de pouvoir, et les raisons pour lesquelles ils l'ont, ce sont des questions décisives pour le degré d'influence dans les relations entre les acteurs et, subséquemment, dans le processus de fabrique des politiques publiques. Mowforth et Munt (2003) observent que les relations de pouvoir sont communément méprisées

dans l'analyse politique du tourisme. Ajoutons encore à cette observation que la part d'influence des rapports maintenus avec les acteurs internationaux (privés, étatiques, supranationaux, non-gouvernementaux), c'est-à-dire, en dehors du système ou de la chaîne de production nationale du tourisme, est aussi souvent déconsidéré (BROWN, 2000).

5 La synchronisation ou la transmission mondiale des politiques publiques du tourisme selon le paradigme de l'interdépendance

Parler d'interdépendance n'implique pas simplement que deux pays ou plus s'influencent mutuellement. Le concept d'interdépendance utilisé par Dabène (1997) est celui de la dépendance sans la théorie, c'est-à-dire, la possibilité que quelques pays puissent être plus influencés que d'autres non pas simplement en raison de leur localisation au centre ou à la périphérie du système capitaliste international (ce qui constitue le cœur de la théorie de la dépendance), mais aussi à cause de la prise en compte des variables de la théorie de la dépendance, utiles à l'analyse de la diffusion des certains modèles de gouvernance et de politique: la dépendance économique, qui peut être de nature commerciale (variables d'importation et d'exportation) et/ou financière (aide publique au développement et investissements étrangers). Ces deux groupes de variables s'impliquent toujours dans des degrés plus ou moins accentués de dépendance politique. La dépendance politique, à son tour, se manifeste en deux sens: celui de la sécurité extérieure (les traités et les pratiques diplomatiques sont deux variables qui expliquent ce genre de dépendance politique) et celui de l'ordre intérieur (importation de modèles et influences culturelles).

Certes, le Brésil, en raison de son caractère de nation émergente, ne serait plus dépendant économiquement des nations occidentales. Sa dépendance politique résulterait plutôt de la continuité d'une dépendance culturelle à l'égard de l'Occident (BAUMAN, 1999), très présente dans les pays latino-américains, même dans les pays émergents. Bien que la variable culturelle doive être utilisée toujours avec précaution, ces "prédispositions ou des schémas mentaux qui sont façonnés par le contact avec (ou la référence à) des réalités étrangères" (DABENE, 1997, p. 12) sont souvent perceptibles dans les discours des leaders des pays émergents. Dabène nous fournit l'exemple d'une conférence proférée par le président du Brésil à l'époque, M. Fernando Henrique Cardoso, lors d'une réception à la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL) au Chili, le 3 mars 1995: "Se remémorant les années où il avait travaillé dans cette institution, il estimait que la préparation

du livre *Dépendance et développement en Amérique Latine* avait été une façon de contribuer au débat sur la recherche d'identité du continent. Parlant d'un de ses maîtres, José Medina Echavarría, il disait: "Au fond, ce que nous voulions souligner était cela: une recherche d'identité que don José possédait comme européenne. Il nous regardait et dans le fond se demandait si un jour nous aurions une identité propre ou si nous continuerions toujours à imiter. La réponse n'était pas facile et elle ne l'est toujours pas aujourd'hui. C'était notre horizon: agonique, existentiel, presque Hamelettien. Il est dramatique que certains en Amérique Latine vivent comme des étrangers par rapport à leur propre façon d'être et leur environnement. Avant, ils pensaient à l'Europe, aujourd'hui aux États-Unis, demain, qui sait, au Japon" (DABÈNE, 1997, p. 12).

L'origine des processus de convergence, ou bien de transmission mondiale et de synchronisation verticale des politiques publiques du tourisme, remonte aux années 1940, qui contemplent l'émergence des premiers plans gouvernementaux du tourisme dans le monde. La planification étatique était jusqu'à ce moment identifiée comme une caractéristique exclusive des pays communistes (BARRETTO, 2003). Les crises économiques du capitalisme et les deux guerres mondiales ont mené vers une plus grande intervention étatique, puisqu'elles s'identifient avec l'État-providence et, de là, aux premières planifications formelles du tourisme par l'État (HALL, 2008; CARVALHO, 2000; FONSECA, 2005).

C'est plutôt à partir de la fin des années 1950 et le début des années 1960 que l'action publique vers le tourisme commence à devenir populaire, tout d'abord dans les pays européens à vocation (et avec l'intérêt) touristique, concentrée surtout autour des aspects de construction d'infrastructure réceptive et de commercialisation des destinations (HALL, 2008; FAYOS-SOLA, 1996). Il y a à l'époque une croissance des plans nationaux de développement touristique et des plans pour le développement du tourisme au niveau régional. Ensuite, le phénomène gagne des contours de transmission mondiale (convergence), à compter de l'achèvement de plusieurs projets de développement régional en Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord au milieu des années 1960 et au début des années 1970. Cela peut être considéré comme un tournant pour le début du processus de planification formelle pour le tourisme dans le monde par l'État au plan national (BARRETTO, 2003).

Le premier plan touristique à l'échelle nationale dont nous ayons connaissance est le Premier plan quinquennal de l'équipement du tourisme français pour la période de 1948 à 1952. Celui-ci faisait partie, en réalité, du Premier plan de

modernisation et d'équipement de l'économie française, c'était un plan général de reconstruction mis en œuvre à la suite de la Seconde Guerre Mondiale avec des ressources financières du Plan Marshall (BARRETTO, 2003; BEZERRA, 2005), ledit "Plan Monnet"[2]. Un autre pays pionnier dans la planification étatique du tourisme a été l'Espagne, qui crée en 1952 le Ministère de l'Information et du Tourisme, chargé de contrôler l'information et la censure, dont le tourisme comme un important outil. Le Ministère a été annulé après la fin de la dictature franquiste (BEZERRA, 2005).

Néanmoins, l'Amérique Latine ne reste pas très en retard à l'égard de l'Europe en ce sens. En 1961, le Ministère du Tourisme du Mexique commence à préparer le Plan national de développement du tourisme, promulgué en 1968. La même année que le Mexique (1961), l'Argentine commence les préparatifs pour la mise en place d'un plan de développement du tourisme, achevé en 1968 (BARRETTO, 2003; BEZERRA, 2005). Ces deux pays, le Mexique et l'Argentine, sont les principaux responsables de la diffusion par contagion des politiques publiques du tourisme dans le reste de l'Amérique Latine (BEZERRA, 2005; BARRETTO, 2003), le Brésil inclus, qui ne développera une politique nationale proprement dite qu'à partir de 1966.

Le tableau ci-dessous organisé par Hall (2008) essaie d'illustrer le cadre mondial d'interdépendance et d'influence des centres qui ont développé le tourisme en premier –l'Europe occidentale, notamment la France, l'Autriche, la Suisse et l'Allemagne, selon Panosso Netto (2010) et Stringhini (ca 2007) – et aux périphéries, dont le Brésil.

2 Nommé d'après le fonctionnaire français Jean Omer Marie Gabriel Monnet, chargé du plan.

Tableau 1. Les politiques du tourisme dans le monde depuis 1945 jusqu'à nos jours	
PHASE	**CARACTÉRISTIQUES**
1945-1955	La diversification et la rationalisation de la politique, les réglementations douanières, monétaire et sanitaire, qui avaient été adoptées après la Seconde Guerre Mondiale.
1955-1970	Augmentation de la participation du gouvernement dans le marketing touristique afin d'élever le potentiel de revenu du secteur.
1970-1985	L'implication du gouvernement dans la fourniture de l'infrastructure touristique et dans l'utilisation du tourisme en tant qu'outil de développement régional.
1985-2000	L'utilisation continuée du tourisme comme outil de développement régional; l'accent davantage sur les questions environnementales, la participation moindre du gouvernement dans la fourniture d'infrastructure touristique, l'accent davantage sur le développement de partenariats public-privé et l'autorégulation de l'industrie.
2000-nos jours	L'utilisation continue du tourisme comme outil de développement régional; l'accent davantage sur le développement des réseaux, la collaboration et le regroupement. Gestion de la sécurité et de la crise de nouvelles dimensions de la politique touristique. Les problèmes environnementaux, tels que le changement climatique, occupent une place importante, aussi bien que des questions plus amples du changement environnemental global. Dans les pays en développement, les initiatives du tourisme en faveur des pauvres (le tourisme pro-pauvre) sont identifiées par les organisations non gouvernementales (ONG) comme une question politique importante. La réduction des barrières commerciales est aussi majeure.

Source: Hall (2008, p. 45).

L'évolution des principales actions des gouvernements, dans une perspective historique, montre aussi le cadre évolutif de ce que nous appelons "impératifs mondiaux" (des idéologies politiques paradigmatiques). Les impératifs sont transmis en général des nations développées aux pays du Sud, facteur intensifié avec l'accroissement du phénomène de la globalisation à la fin du XX^{e} siècle. L'inclusion que fait Hall (2008) dans la dernière phase temporelle (des années 2000 à nos jours) des initiatives de tourisme pro-pauvre en est un exemple. Ces impératifs sont aussi des

résultats directs de cette interdépendance qui devient de plus en plus étroite, à cause de la mondialisation. C'est ainsi que, de plus en plus des événements arrivés dans le globe deviennent des phénomènes de synchronisation verticale de politiques et de transmission mondiale de conjonctures (DABÈNE, 1997). Un événement apparemment isolé finit par se répandre dans toutes les autres destinations de la planète, soit pour réorienter le flux touristique d'un pays ou région d'accueil à un autre, soit pour interrompre le flux de personnes d'un centre émetteur à des régions d'accueil (MOWFORTH, MUNT, 2003). Le tsunami dans le Sud-est de l'Asie en 2004 est une illustration du premier cas; les attentats terroristes aux États-Unis du 11 septembre 2001 et la crise économique de 2008 aux États-Unis et en Europe sont des exemples du deuxième.

6 Les politiques publiques du tourisme au Brésil au fil du temps dans la perspective de l'interdépendance internationale

Si la théorie de l'interdépendance appliquée au tourisme nous signale que le cadre international d'évolution des politiques touristiques nationales, dans une perspective historique, nous montre une transmission ou synchronisation de certains impératifs mondiaux, nous pouvons, à partir de cette théorie, identifier possiblement des éléments d'influence du contexte international en analysant brièvement l'histoire de la politique nationale du tourisme au Brésil, champ de recherche de cette étude, divisée didactiquement par Cruz (2001) en trois phases ou étapes structurantes.

L'action plus systématisée du gouvernement brésilien, sous la forme de politiques sectorielles, prend lieu un peu avant la Seconde Guerre Mondiale, période appelée par Cruz (2001) de préhistoire juridico-institutionnelle des politiques nationales du tourisme. Cette période commence avec la première dictature du Brésil République, de 1937 à 1945, connue au Brésil comme "l'État nouveau" (*Estado Novo*), et qui dure jusqu'au début d'une autre époque dictatoriale, le coup d'État militaire en 1964, dont le régime instauré ira promulguer en 1966 le Décret-loi nº 55 du 18 novembre 1966, qui selon Stringhini (ca 2007), est le principal antécédent historique national du droit du tourisme au Brésil. Dans cette période, quelques remarques peuvent être faites par rapport aux influences du contexte international. Premièrement, le Brésil tentait d'accompagner la mobilisation politique nationale autour du tourisme des pays voisins – l'Argentine et l'Uruguay – et dans la région de l'Amérique Latine, du Mexique (BARRETTO, 2003; BEZERRA, 2005). Deuxièmement, l'influence de l'utilisation du tourisme comme moyen de légitimation des régimes

autoritaires de l'Allemagne et de l'Italie dans les décennies de 1930 et 1940, ces deux pays ayant une certaine proximité avec le gouvernement de M. Vargas avant et même au début de la Seconde Guerre Mondiale (BADARÓ, 2008; PACK, 2006; SANTOS FILHO, 2008a; 2008b; GARCIA, 2009). Par exemple, l'action peut-être la plus importante de cette période a été l'institution d'une Division de Tourisme (DT) au sein du Département de la Presse et de la Propagande (*Departamento de Imprensa e Propaganda* – DIP) en 1939, chargé de la censure et du contrôle des informations diffusées sur le Brésil (et sur le régime) à l'étranger.

Une troisième influence du contexte international sur la gouvernance nationale du tourisme au Brésil que nous pouvons signaler pendant cette première phase, et qui s'étendra aussi dans la deuxième phase des politiques publiques du tourisme, fait référence à l'utilisation de la censure et des informations touristiques contrôlées par l'État pour combattre le communisme, perçu comme un ennemi à la fois interne (le Parti Communiste Brésilien) et externe (le péril rouge de Moscou). Ce n'est pas par hasard si, déjà en mars 1931, deux techniciens de la police de New York ont été embauchés pour aider l'organisation du service spécial de répression au communisme au Brésil (SANTOS FILHO, 2008a; 2008b). Selon Santos Filho (2008a, 2008b), la collaboration avec les États-Unis dans la lutte contre le communisme au Brésil serait une justification tonique persistante pour briser l'État démocratique non seulement lors de la dictature de Vargas, mais aussi lors de la dictature militaire de 1964.

La deuxième étape structurante des politiques nationales du tourisme au Brésil est celle qui correspond à la création de la première Politique Nationale du Tourisme et des premiers mécanismes légaux d'incitation fiscale et financière, classée de façon didactique dans la période de 1964 à 1991. Cette période correspond aussi à l'instauration d'un deuxième régime dictatorial au Brésil, cette fois-ci contrôlé par les forces armées. Le Décret-loi nº 55 du 18 novembre 1966, octroyé par le gouvernement militaire qui renverse le régime démocratique et établit la dictature au Brésil, une fois encore sous l'égide de la lutte contre le communisme, démarre la première Politique Nationale du Tourisme, créant l'Entreprise Brésilienne de Tourisme (*Empresa Brasileira de Turismo* – EMBRATUR) et le Conseil National du Tourisme (*Conselho Nacional do Turismo* – CNTUR). Le principal sujet d'interdépendance internationale observé dans cette période est l'insertion, depuis les années 1970, de la thématique environnementale dans l'agenda global "*soft*". L'environnement, d'après Figueira (2001), est à l'origine de plusieurs transformations structurelles dans le système international, comme l'ascension des pays en voie de développe-

ment et détenteurs d'importantes ressources naturelles, comme le Brésil, à la catégorie d'émergents, à mesure que ceux-ci se sont au début prononcés défavorables aux propositions de la Déclaration de la Conférence de Stockholm sur l'Environnement réalisée en 1972. Le Brésil était contre ce genre de propositions pour éprouver à l'époque ledit "miracle économique", vu que ces mesures impliqueraient l'abandon du projet de devenir, par la voie de la croissance économique, une nation développée (FIGUEIRA, 2011). Ce positionnement est important, puisqu'il marque le début d'une attitude plus active et autonome du pays et de sa diplomatie dans les forums internationaux, ce qui lui vaut le statut de pays émergent, arrivant même à siéger à deux des principales conférences dans le domaine de l'environnement: la Conférence des Nations Unies sur l'Environnementet et le Développement à Rio en 1992 (Rio-92) et la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable 2012 (Rio+20), qui auront d'importantes retombées sur le tourisme dans le Brésil et dans le monde. Par exemple: l'introduction des politiques d'aménagement des territoires destinés à la réalisation de l'activité touristique par la Loi nº 6.513 du 20 décembre 1977, et l'apparition des concepts de tourisme alternatif et d'écotourisme (BADARÓ, 2008; HALL, 2008; RUSCHMANN, 2005) comme opposant à la notion de tourisme de masse, ce dernier culpabilisé par tous les impacts environnementaux du tourisme (MOWFORTH, MUNT, 2003; RUSCHMANN, 2005).

Cette deuxième phase s'étendra jusqu'à l'année 1991, seuil du début d'une gestion touristique nationale plus décentralisée et multi-niveaux. En réalité, la décentralisation avait déjà commencé: à la fin des années 1980, étant donné la confluence historique de plusieurs événements dans la scène internationale qui ont favorisé la ré-démocratisation politique du pays et subséquemment la démocratisation de la gouvernance nationale du tourisme, qui devient plus participative, au moins en théorie: la vague de démocratie qui frappe l'Amérique Latine, spécifiquement le Brésil en 1985 (la fin du régime militaire); la crise du capital de la fin des années 1970 (crises du pétrole) qui touche fortement le Brésil pendant les années 1980 ("la décennie perdue") et le début des années 1990; le retour conséquent des idées libérales sur les plans économique et politique, c'est-à-dire, l'émergence du néolibéralisme; et la croissante mondialisation politique, économique et culturelle, proportionnée par le progrès technologique des transports et des communications, la fin de la bipolarité et le pouvoir grandissant des organismes multilatéraux, ce qui incite, plus que jamais, la gouvernance participative, multilatérale et multi-niveaux (BARRETTO, 2003; 2005; HALL, 2008; BROWN, 2000; PETERS, PIERRE, 2001).

La troisième phase des politiques publiques du tourisme au Brésil commence donc avec la décentralisation promue par la Loi nº 8.181 du 28 mars 1991, qui transforme l'EMBRATUR en une autarcie: l'Entreprise devient l'Institut Brésilien de Tourisme (*Instituto Brasileiro de Turismo*), et il y a le transfert de son siège de la ville de Rio de Janeiro à la capitale administrative du pays, Brasília. Cette loi annule aussi le CNTUR, l'EMBRATUR ayant comme fonction additionnelle de coordonner et d'exécuter la Politique Nationale du Tourisme. L'EMBRATUR cessait depuis ce moment de légiférer et d'exécuter le tourisme. La mise en œuvre des activités touristiques passait des mains du gouvernement fédéral aux organismes étatiques et municipaux, en intégrant davantage le secteur privé. Deux exemples illustrent ce contexte qui demeure le même pendant les prochaines gestions présidentielles, depuis celle de M. Fernando Henrique Cardoso (1994-2002): le Programme National de Municipalisation du Tourisme (PNMT), qui visait à fournir aux pouvoirs municipaux le contrôle du tourisme là où il arrive en dernière instance, c'est-à-dire, les municipalités, par le transfert de savoir-faire au moyen d'ateliers et d'enregistrement des municipalités "à vocation touristique" (BARRETTO, 2003; BENI, 2006; CRUZ, 2001); et le Programme d'Action pour le Développement du Tourisme dans la région Nord-Est du Brésil (PRODETUR/NE), une initiative des gouverneurs des États de la région Nord-Est débuté en 1991 afin de résoudre le principal problème qui empêchait leurs territoires d'attirer plus de visiteurs: les infrastructures urbaines basiques. Depuis 1996 cette politique sera incorporée à la Politique Nationale du Tourisme, devenant à la fin des années 2000 le PRODETUR National.

Cette troisième phase, appelée phase de restructuration et de formulation d'une politique nationale proprement dite, s'étendrait, d'après Cruz (2001), jusqu'à nos jours. Cependant, l'analyse de l'auteur ne comprend pas la création du Ministère du Tourisme en 2003 avec l'élection du Président Luiz Inácio Lula da Silva au Brésil (LOUAULT, 2012), pour qui nous prenons la liberté d'ajouter une quatrième phase au modèle originalement conçu par Cruz: la phase de la mise en relief de la politique du tourisme pour le développement socio-économique du Brésil, à partir de la création d'un Ministère propre et de l'engagement plus fort de l'État national. Encore durant sa candidature à la Présidence de la République, M. Lula da Silva exprimait publiquement l'importance qu'il accorderait au tourisme dans sa gestion s'il était élu. La création du Ministère du Tourisme, le premier jour même de son mandat en tant que Président (le 1 janvier 2003), par la Mesure provisoire nº 103[3], est emblé-

3 La Mesure provisoire nº 103 sera le 28 mai de la même année convertie en Loi nº 10.683.

matique du statut conféré par ce gouvernement au tourisme dans l'administration publique fédérale, puisque pour la première fois dans l'histoire le pays avait un Ministère du Tourisme entièrement dédié au secteur[4] (art. 25).

Cette mise en relief du tourisme sert aussi à d'autres objectifs politiques du gouvernement brésilien au moyen du tourisme, qui pour la première fois est utilisé de façon ouverte et directe comme une stratégie de la politique extérieure du pays. Le Brésil reflétait dans le domaine du tourisme un changement de positionnement international, à savoir, le pays avait une préoccupation de s'engager de forme de plus en plus active dans les questions internationales, soucieux d'exercer une influence en tant que nation émergente, processus qui coïncide avec l'entrée du président Lula au pouvoir, d'après Brun (2012). En conséquence, le tourisme devient alors un outil de construction de l'image de grande puissance que le Brésil cherche à conquérir dans la société internationale de façon plus systématisée à partir des années 2000.

La Mesure provisoire nº 103 a également modifié de façon drastique la fonction de l'EMBRATUR: de l'organe national maximal responsable de formuler et de mettre en œuvre une politique nationale du tourisme au Brésil, l'Institut est devenu une division du MTUR (en tant qu'autarcie) en charge de la promotion et de la commercialisation des destinations touristiques brésiliennes à l'étranger. Les autres structures qui composent le MTUR sont (MTUR, 2003; SALVATTI, 2004): le Secrétariat de Politiques du Tourisme, en charge de l'élaboration, de l'évaluation et de la supervision de la Politique Nationale du Tourisme, à la suite des recommandations du Conseil National du Tourisme (CNTUR), réactivé par la Délibération normative nº 399/98 de l'EMBRATUR (SALVATTI, 2004); le Secrétariat de Programmes de Développement du Tourisme, responsable de développer des infrastructures et d'améliorer la qualité des services touristiques; et le CNTUR, auquel il a été attribué la fonction de "proposer des directives et d'offrir des subsides techniques à la formulation et à l'accompagnement de la Politique Nationale du Tourisme. Ce Conseil est formé par des représentants d'autres Ministères et institutions publiques concernées par le tourisme et des organisations de caractère national, représentatives des segments touristiques" (MTUR, 2003, p. 12), notamment de l'initiative privée (SALVATTI, 2004).

Afin de promouvoir la décentralisation de la gestion du tourisme, c'est-à-dire, sa gouvernance en effet, la décentralisation étant "l'une des prémisses basiques

4 D'après Salvatti (2004, p. 27), "La première fois que le tourisme a été présent dans un Ministère, c'était en 1994, dans le Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (MICT), et plus tard, avec l'annulation de ce dernier, il a été transféré au Ministère du Sport et du Tourisme (MET), responsable de créer des politiques de développement dans ces deux secteurs (sport et tourisme)".

des politiques contemporaines de développement du tourisme" (SALVATTI, 2004, p. 29), les vingt-sept États de la fédération ont dû créer leurs propres forums ou conseils de tourisme, tandis que les municipalités ont été exhortées à organiser leurs conseils aux échelles locales et plutôt régionales, car depuis le premier PNT élaboré par la gestion du Président Lula (PNT 2003-2007) le gouvernement mettra l'accent sur l'intégration des municipalités et des destinations sous le système de "*clusters"* (BENI, 2006), appelés "pôles touristiques". Cette notion a été introduite par la Politique du PRODETUR/NE dans les années 1990 et a été incorporée dans le PNT 2003-2007 par le Programme de Régionalisation, qui vise à donner une continuité au PNMT sans avoir l'éparpillement de ressources, ceci étant à l'origine de l'échec de cette politique (maintenant les ressources, au lieu d'être celles-ci allouées à chacune des municipalités à vocation touristique, sont destinées aux "pôles"). Néanmoins, le caractère plus coercitif sur les États fédérés en termes de gestion décentralisée (le caractère compulsif de la création des conseils étatiques), et le fait que, malgré l'accent mis sur la décentralisation, ce qui suggère un fonctionnement "*bottom-up*" ou au moins dans le deux sens, le PNT 2003-2007, dans la schématisation faite de la gouvernance nationale, ne fait ressortir que la fonction de supervision de l'instance plus haute hiérarchiquement (du MTUR vers les forums étatiques, de ceux-ci vers les forums locaux), et jamais dans le sens inverse.

D'ailleurs les réajustements et les changements de méthodologies, le prochain PNT (2007-2010) présente deux autres variations par rapport au plan précédent qui peuvent être signalées comme innovatrices: l'accent mis sur le tourisme domestique, peut-être que pour la première fois dans l'histoire des politiques publiques du tourisme au Brésil, au moins de façon directe; et l'insistance sur l'inclusion sociale par le moyen du tourisme, celle-ci visible déjà dans le titre du document: "Plan National de Tourisme 2007/2010: un voyage d'inclusion". Même que les programmes et macro-programmes n'aient pas changé dramatiquement du PNT 2003-2007 au PNT 2007-2010, ces visions distinctes se montrent par la création d'un plan de marketing interne pour promouvoir le tourisme national, et en ce qui concerne l'inclusion sociale, par la création du Programme "*Viaja Mais Melhor Idade*" ("Voyage Plus Troisième Âge") et des programmes de qualification professionnelle pour le tourisme. Quoique la concrétisation de l'inclusion sociale soit un peu limitée[5], celle-ci dépendant plutôt (comme d'habitude) de la performance économique du tourisme,

5 Surtout lorsqu'on considère le Programme "Voyage Plus Troisième Âge", orienté vers les personnes en retraite, qui comptent en général sur une condition socio-économique plus stable.

l'accent social mis sur l'activité touristique, en conformité avec l'image transmise du Président aux niveaux national et international (dans ce dernier cas surtout avec la diffusion de son Programme "*Fome Zero*") est inédite. Le PRODETUR continue à faire partie du PNT depuis 1996, cette fois-là en tant que PRODETUR National, de forme que toute ville ayant plus d'un million de résidents peut demander de façon autonome (et donc plus décentralisée encore) pour des ressources à des projets locaux. Aussi la décentralisation est-elle une marque de cette gestion aux autres de l'avenir.

Avec le changement de la Présidence de M. Lula à Mme Dilma Roussef, la scène nationale du tourisme souffre aussi un changement significatif, le tourisme n'étant apparemment pas une priorité dans le nouveau gouvernement, quoique la Présidente Rousseff soit le successeur choisi par M. Lula, appartenant au même parti politique que celui du dernier. En outre, le tourisme n'arrive pas à atteindre la dimension sociale de la gestion du Président Lula. La Présidente Rousseff a même réduit le budget du MTUR, en partie en raison des scandales de corruption en 2011 qui ont mené à la prison presque quarante personnes liées au MTUR et à la démission du Ministre du Tourisme à l'époque, M. Pedro Novais.

L'absence d'un PNT, pratique courante au début de chaque gestion présidentielle de quatre ans, en est un indice. Pour la période de gouvernement de la Présidente Rousseff (2010-1014), le seul instrument de planification pour le secteur consiste en un plan appelé "Document Référentiel du Tourisme au Brésil 2011/2014". Ceci constitue un "important subside à la révision du Plan National de Tourisme" (MTUR, 2011), dont la principale préoccupation est de faire un diagnostic de la situation du tourisme récepteur du Brésil à l'égard des méga-événements sportifs mondiaux: la Coupe Mondiale des Confédérations FIFA de Football (2013), la Coupe du Monde FIFA de Football (2014) et les Jeux Olympiques à Rio de Janeiro (2016), qui d'ailleurs ont été des événements envisagés et captés pendant la gestion antérieure du Président Lula. De toutes façons, l'idée de diffuser l'image du Brésil à l'échelle internationale est claire pour la stratégie des méga-événements. En ce sens, le tourisme continue à faire partie de la politique extérieure du Brésil, qui n'a pas souffert des changements drastiques depuis la gestion du président Lula: la défense de la souveraineté et la conquête de plus d'espace de décision au moyen du multilatéralisme (BRUN, 2012).

La politique du tourisme centrée sur la réalisation des méga-événements sportifs de la gestion de la Présidente Rousseff semble être, en plus, un éloignement

de la vision sociale du gouvernement du Président Lula[6], ainsi qu'un retour aux anciens objectifs d'attirer plus de tourisme international au Brésil. Les statistiques du tourisme montrent que le pays n'a jamais réussi à attirer plus de 5 millions de touristes internationaux: le PNT 2003-2007 avait établi la cible de 9 millions jusqu'en 2006, n'atteignant que 3,8 millions (MTUR, 2007a). Le PNT 2007-2010 a fait un réajustement de -3,75 % par rapport à cet objectif dans le Plan précédent, la cible de touristes internationaux ayant été réduite à 7,9 millions d'arrivées jusqu'en 2010. Cependant, le pays a échoué une fois encore à atteindre la cible établie (5,1 millions de touristes internationaux en 2010) (MTUR, 2012). En 2012, le MTUR (2013) rapporte que le pays a eu une croissance de 4,5 % du tourisme international vis-à-vis de l'année 2011, ayant accueilli l'arrivée de 5.676.843 visiteurs étrangers. L'objectif du gouvernement national avec les méga-événements sportifs est que l'économie touristique brésilienne (le PIB du Brésil dans le secteur du tourisme) monte de la sixième position actuelle dans le classement international à la troisième place jusqu'en 2022 (LUMMERTZ, 2013). Le tourisme domestique est relégué une fois encore au deuxième plan, ainsi que le développement humain qui semble être plus que jamais dépendant de la croissance économique menée par le tourisme, puisque le "PNT" actuel ne fait aucune référence explicite (et il n'a pas non plus de programmes spécifiques en ce sens) à la protection environnementale, qui sera sans doute touchée de façon négative au cas où l'objectif d'agrandissement du tourisme international au Brésil à cette échelle se concrétise.

7 Conclusion

L'existence d'une interdépendance entre les pays et l'utilisation de la notion d'interdépendance, empruntée à Dabène (1997), ne signifie pas seulement la possibilité que quelques pays puissent être plus ou moins influencés en raison de leur localisation au centre ou à la périphérie du système capitaliste international (respectivement en assumant les rôles d'influenceur ou irradiateur et d'influencé ou subjugué, comme le préconise la théorie de la dépendance). L'interdépendance implique à la fois une dépendance réciproque et une dépendance commune.

6 Tant et si bien que la plupart des projets de mobilité urbaine qui avaient été amplement diffusés par le gouvernement fédéral comme un fort argument en faveur de l'engagement financier du pays dans la Coupe du Monde FIFA de Football ont été annulés, ce qui a motivé en partie la vague de protestations lors de la réalisation de la Coupe des Confédérations de la FIFA en juin 2013 au Brésil.

En somme, cette interdépendance dans le tourisme, si elle est exacte, implique la diffusion, soit par contagion, soit par irradiation (imposition) ou convergence (imitation), soit encore par les deux processus à la fois. La diffusion associée à l'irradiation ou à la convergence fait que certains pays soient plus sensibles à l'influence du contexte externe et adoptent, ou tentent d'adopter, quelques modèles de gouvernance du tourisme. La tentative d'adoption ou d'imitation (convergence) est la forme la plus commune d'influence à partir des années 1980, selon le paradigme de l'interdépendance. Il s'agit de l' "effet démonstration" ou "effet boule de neige" (DABÈNE, 1997). La thèse de l'imitation considère que c'est dans l'intérêt du pays d'adopter, quoique sur un plan purement formel, les règles du jeu international pour bénéficier des avantages offerts par la coopération. En ce sens il n'y aurait pas précisément d'imposition, mais de négociation et d'adhésion volontaire.

L'analyse faite ci-dessus a tenté de démontrer que le phénomène d'interdépendance implique qu'il y a des modèles de gouvernance du tourisme qui changent au fil du temps à cause de certaines idéologies transmises mondialement et qui provoquent des synchronisations verticales (d'un ensemble de pays) et horizontales (entre deux pays voisins) des conjonctures, que nous appelons simplement impératifs mondiaux. Les impératifs mondiaux du tourisme n'ont pas été traités ici, méritant une autre étude approfondie dans le cadre du tourisme international et de ses principaux acteurs de relief, qui sont, possiblement, les États nationaux, les organisations internationales (OI) concernées directement ou indirectement par le tourisme et les compagnies transnationales (CT). Dans ce contexte, le tourisme reflète, en tant que miroir, le phénomène d'interdépendance politique, la forme dont les États nationaux tendent à adopter des modèles de gouvernance du tourisme. Le Brésil n'en fait pas exception. À mesure que les années s'écoulent, les objectifs nationaux du gouvernement fédéral à l'égard du tourisme ont changé, en tenant compte non seulement des conditions internes, mais aussi des conditions externes. C'est pour cette raison que, à partir des années 1970, une nouvelle configuration de production a pris place: l'accumulation flexible du capital, née non seulement de la crise énergétique, mais aussi de la crise de ressources, qui a mis en évidence le facteur environnemental et qui a eu dans le tourisme des réflexes sous la forme du tourisme durable et des ainsi-appelées les "nouvelles formes de tourisme".

Les idéologies néolibérale et celle du développement durable composent les principaux impératifs du tourisme à nos jours, moins imposées que négociées, à la fois par des organisations internationales (et des États qui les contrôlent) et par le

marché lui-même. Le Brésil soutient formellement nombre d'accords et de conférences pour la protection de la nature à l'échelle internationale, et au niveau national il dispose d'une législation assez sophistiquée. Cependant, le pays fait face à graves problèmes au moment de mettre en œuvre sa législation et donc de légitimer le discours assumé auprès de la société internationale. La question environnementale est une clef de voûte pour comprendre les relations Nord-Sud, qui passent aussi par le tourisme. Elle est, à la fois, une question de dispute entre ceux qui ne disposent plus beaucoup de ressources (la plupart des États du Nord) et ceux qui en disposent en abondance; une question qui met en évidence les États du Sud riches en ressources naturelles, facteur responsable de les faire entrer dans la catégorie d'émergents; et enfin, un impératif diffusé au niveau mondial qui rassemble l'adhésion volontaire des États du Sud aux normes internationales créés et contrôlées par le Nord, afin non seulement de profiter des financements des agences internationales, qui imposent souvent des conditions de préservation environnementale, mais aussi de sauvegarder leurs souverainetés par la transmission d'une image des pays qui savent protéger leurs territoires et gérer leurs ressources, le tourisme représentant de plus en plus une stratégie cruciale en ce sens.

Certes, la puissance économique dont le Brésil profite actuellement lui permet de jouer un rôle d'influence sur la scène touristique internationale, ce qu'il commence à faire déjà dans d'autres secteurs (du commerce, de l'économie, de la sécurité) et que le tourisme reflète, même puisqu'il est utilisé, non pas encore en son potentiel plein, comme stratégie de politique extérieure. Cela semble confirmer l'hypothèse selon laquelle le tourisme a été depuis le début des années 2000 utilisé de façon plus directe comme stratégie de la politique extérieure du Brésil, étant donné la plus grande pertinence concédée au tourisme et à la plus intense participation multilatérale du pays. À cet égard, nombre d'exemples semblent confirmer cette pensée, comme le concours du tourisme à la politique du Mercosur, la candidature victorieuse du pays pour faire siège à la Coupe du Monde FIFA de Football en 2014 et les Jeux Olympiques en 2016.

Néanmoins, le pays à encore une longue route à parcourir en ce qui concerne le savoir-faire du tourisme. L'inconsistance de l'appui accordé au secteur au fil du temps par les gestions nationales, même quand il n'arrive pas de transition idéologique ou partisane entre deux gestions présidentielles (comme c'est le cas des différences notées à cet égard entre les gestions du Président Lula, de 2003 à 2010, et de Dilma Rousseff, de 2011 à nos jours), ont fait que le pays présente encore des

faiblesses remarquables en termes de ressources humaines et d'un modèle propre de développement touristique. Par ailleurs, ces faiblesses reflètent l'état de profondes inégalités sociales qui assombrissent encore la société brésilienne, responsables du maintien du pays dans le groupe des nations "en voie de développement". Celles-ci sont quelques-unes des raisons qui expliquent le fait que le Brésil recoure encore aux recommandations et au financement des organismes internationaux. Une exception que nous pourrions relever à cet aspect est le modèle de tourisme interne que le pays a su développer pendant des années, peut-être que de façon non intentionnelle, ce qui a rendu possible le maintien du fonctionnement de l'industrie durant les crises économiques mondiales successives et attirer davantage l'attention d'investisseurs internationaux.

8 Références

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Direito internacional do turismo**: o papel das organizações internacionais no turismo. São Paulo: Senac São Paulo, 2008.

BARRETTO, Margarita. **Planejamento e organização em turismo**. 8. ed. Campinas: Papirus, 2003. (Col. Turismo).

_____. **Planejamento responsável do turismo**. Campinas: Papirus, 2005. (Col. Turismo).

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BENNET, Oliver, ROE, Billy, ASHLEY, Caroline dir. **Sustainable tourism and poverty elimination study**: a report to the Department of International Development. Londres: Deloitte & Touche, IIED, ODI, avril 1999.

BEZERRA, Márcia Maria de Oliveira. **Turismo e financiamento**: o caso brasileiro à luz das experiências internationais. Campinas: Papirus, 2005. (Col. Turismo).

BRANDÃO, Pamela de Medeiros. **Análise da rede política do turismo brasileiro**. Dissertação de Mestrado (Turismo). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010.

BRASIL. Senado Federal. Decreto-lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1939. Disponible sur: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=19204&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB. Consulté le: 18 novembre 2012.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro

de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponible sur: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Consulté le: 20 décembre 2012.

_____. Decreto nº 99.673, de 7 de novembro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990. Disponible sur: http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=181952. Consulté le: 04 mai 2013.

_____. Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1991. Disponible sur: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8181.htm. Consulté le: 04 mai 2013.

_____. Medida provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2003a. Disponible sur: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Consulté le: 13 mai 2013.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Diário Oficial da União. Brasília, 2003b. Disponible sur: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Consulté le: 13 mai 2013.

BROWN, Frances. **Tourism reassessed**: blight or blessing? Oxford: Butterworth-Heinemann, 2000.

BURNS, Peter. Paradoxes in planning: tourism elitism or brutalism? **Annals of Tourism Research**, vol. 26, n. 2, 1999, p. 329-348.

CARVALHO, Alan Francisco de. Políticas públicas de turismo no Brasil. **Sociedade e cultura**, vol. 3, n. 1-2, jan./dez. 2000, p. 97-109.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2001. 167.

_____. SANSOLO, Gruber. Plano nacional do turismo: uma análise crítica. **Caderno virtual de turismo**, vol. 3, n. 4, 2003, p. 1-6. Disponible sur: http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=115417955001. Consulté le: 15 juin 2005.

DABÈNE, Olivier. Introduction. In: DABÈNE, Olivier dir. **La région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique**. Paris: Sciences Po, 1997, p. 1-15.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 11. éd. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2005.

FAYOS-SOLÁ, E. Tourism policy: a midsummer night's dream? **Tourism Management**, v. 17, n. 6, septembre 1996, p. 405-412.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Atuação diplomática brasileira nas negociações internacionais do meio ambiente. In: **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI 2011**, São Paulo, 2011. Disponible sur: http://www.proceedings.scielo.

br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100028&lng=en&nrm=iso. Consulté le: 17 janvier 2013.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes da. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.

FÚSTER, Luís Fernández. **Historia general del turismo de masas**. Madrid: Alianza, 1991. (Coll. Alianza Universidad Textos).

GARCIA, Miliandre. **A censura de costumes no Brasil: da institucionalização da censura teatral no século XIX à extinção da censura da constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Programa Nacional de Apoio à Pesquisa da Fundação Biblioteca Nacional, 2009. Disponible sur: http://www.bn.br/portal/arquivos/pdf/miliandreGarcia.pdf. Consulté le: 20 novembre 2012.

GIAMPICCOLI, Andrea. Hegemony, globalisation and tourism policies in developing countries. In: BURNS, Peter M., NOVELLI, Marina dir. **Tourism and politics**: global frameworks and local realities. Oxford: Elsevier, 2007, p. 175-191.

HALL, C. Michael. **Tourism planning**: policies, processes and relationships. 2. éd. Edinburgh: Pearson Education, 2008.

JAFARI, Jafar. El turismo como disciplina científica. **Política y Sociedad***,* v. 42, n. 1, 2005, p. 39-56.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Trad.Contexto traduções. São Paulo: Aleph, 2000. (Série turismo).

LOUAULT, Frédéric. Un enracinement démocratique continu. **Questions internationales**, n. 55, mai-juin 2012, p. 19-33.

LUMMERTZ, Vinícius. **Políticas públicas no turismo: roteirização e regionalização**. Communication présentée au 4e Fórum de Turismo do RN, Natal, Brasil, le 13 mars 2013.

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR – Brasília). **Chegada de turistas estrangeiros cresce 4,5%**. Disponible sur: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20130423.html.> Consulté le: 23 avril 2013.

_____. **Anuário estatístico de turismo – 2012**. Vol. 39, année-base 2011. Brasilia: MTUR, 2012. Disponible sur: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/anuario/. Consulté le: 07 février 2013.

_____. **Documento referencial do turismo no Brasil 2011/2014**. Brasilia: MTUR, 2011.

_____. **Plano nacional de turismo 2007/2010**: uma viagem de inclusão. Brasilia: MTUR, jun. 2007a.

_____. **Turismo e a dimensão ambiental**. Brasília: MTUR, 2007b. (Estudos da

competitividade do turismo brasileiro). Disponible sur: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/13estudos.html. Consulté le: 18 janvier 2013.

_____. **Plano nacional de turismo**: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Brasilia: MTUR, 29 de abril de 2003.

MOWFORTH, Martin, MUNT, Ian. **Tourism and sustainability**: development and new tourism in the third world. 2. éd. Londres: Routledge, 2003.

ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME (OMT – Madrid). **Tourism and poverty alleviation**. Madrid: OMT, 2002.

PACK, Sasha D. **Tourism and dictatorship**: Europe's peaceful invasion of Franco's Spain. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

PANOSSO NETTO, Alexandre. **O que é turismo**. São Paulo: Brasiliense, 2010. (Coll. Primeiros passos; 341).

PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. **Policy & Politics**, vol. 29, n. 2, 2001, p. 131-135.

RICHTER, Linda K. Democracy and tourism: exploring the nature of an inconsistent relationship. In: BURNS, Peter M., NOVELLI, Marina dir. **Tourism and politics**: global frameworks and local realities. Oxford: Elsevier, 2007, p. 5-16.

_____. Tourism politics and political science: a case of not so benign neglect. **Annals of Tourism Research**, vol. 10, n. 3, 1983, p. 313-335.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**: policy networking, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University, 1997.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente.12 éd. Campinas: Papirus, 2005. (Coll. Turismo).

SALVATTI, Sérgio Salazar (dir.). **Turismo responsável**: manual para políticas locais. Brasília: WWF Brasil, 2004.

SANTOS FILHO, João dos. O turismo na era Vargas e o departamento de imprensa e propaganda. **Cultur, Revista de Cultura e Turismo**, année II, nº 2, juillet 2008a, p. 102-115. Disponible sur: http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo/edicao3/artigo6.pdf. Consulté le: 26 novembre 2012.

_____. Ditadura militar utilizou a EMBRATUR para tentar ocultar a repressão, a tortura e o assassinato. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 84, mai 2008b. Disponible sur: http://www.espacoacademico.com.br/084/84jsf.pdf. Consulté le: 26 novembre 2012.

SHARPLEY, Richard, TELFER, David J. **Tourism and development in the developing world**. London and New York: Routledge, 2008.

_____. (dir.) **Tourism and development**: concepts and issues. Clevedon: Channel View, 2007.

STRINGHINI, Adriano Cândido. **Turismo**: anotações jurídicas. Brasília: MTUR, 2007. (Estudos da competitividade do turismo brasileiro). Disponible sur: http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/13estudos.html. Consulté le: 23 novembre 2012.