



# Políticas públicas para o turismo



# Políticas públicas para o turismo

Aline Delmanto

Caroline Valença Bordini

© 2017 por Editora e Distribuidora Educacional S.A.  
Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida ou transmitida de qualquer modo ou por qualquer outro meio, eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia, gravação ou qualquer outro tipo de sistema de armazenamento e transmissão de informação, sem prévia autorização, por escrito, da Editora e Distribuidora Educacional S.A.

**Presidente**

Rodrigo Galindo

**Vice-Presidente Acadêmico de Graduação**

Mário Ghio Júnior

**Conselho Acadêmico**

Alberto S. Santana  
Ana Lucia Jankovic Barduchi  
Camila Cardoso Rotella  
Cristiane Lisandra Danna  
Danielly Nunes Andrade Noé  
Emanuel Santana  
Grasiele Aparecida Lourenço  
Lidiane Cristina Vivaldini Olo  
Paulo Heraldo Costa do Valle  
Thatiane Cristina dos Santos de Carvalho Ribeiro

**Revisão Técnica**

Aline Delmanto  
Caroline Valença Bordini  
Gustavo Henrique Campos Souza

**Editoração**

Adilson Braga Fontes  
André Augusto de Andrade Ramos  
Cristiane Lisandra Danna  
Diogo Ribeiro Garcia  
Emanuel Santana  
Erick Silva Griep  
Lidiane Cristina Vivaldini Olo

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Delmanto, Aline  
D359p Políticas públicas para o turismo / Aline Delmanto,  
Caroline Valença Bordini. – Londrina : Editora e Distribuidora  
Educacional S.A., 2017.  
184 p.

ISBN 978-85-8482-844-9

1. Turismo e Estado. I. Bordini, Caroline Valença.

CDD 338.4791

---

2017  
Editora e Distribuidora Educacional S.A.  
Avenida Paris, 675 – Parque Residencial João Piza  
CEP: 86041-100 – Londrina – PR  
e-mail: editora.educacional@kroton.com.br  
Homepage: <http://www.kroton.com.br/>

# Sumário

<b>Unidade 1   Pressupostos teóricos</b> _____	<b>7</b>
Seção 1.1 - Turismo como fenômeno socioespacial: visão holística e sistêmica _____	9
Seção 1.2 - As dimensões das políticas públicas de turismo _____	21
Seção 1.3 - Instâncias de governança _____	33
<b>Unidade 2   A gestão do sistema turístico brasileiro</b> _____	<b>49</b>
Seção 2.1 - Histórico da gestão pública do turismo no Brasil _____	51
Seção 2.2 - A atuação do governo federal _____	65
Seção 2.3 - Planos e programas de desenvolvimento turístico _____	79
<b>Unidade 3   Aspectos da gestão de políticas públicas de turismo</b> _____	<b>95</b>
Seção 3.1 - Aspectos legais relacionados à gestão do turismo _____	97
Seção 3.2 - Instrumentos e ferramentas de gestão para o desenvolvimento do turismo _____	109
Seção 3.3 - Monitoria e avaliação de políticas e programas _____	123
<b>Unidade 4   Sustentabilidade do turismo e políticas públicas</b> _____	<b>139</b>
Seção 4.1 - Política e planejamento no desenvolvimento sustentável do turismo _____	141
Seção 4.2 - Indicadores de monitoramento da sustentabilidade do turismo _____	155
Seção 4.3 - Aspectos contemporâneos da sustentabilidade nas políticas de turismo _____	167



# Palavras do autor

Olá, caro aluno!

De uma forma muito simples, podemos definir turismo como o resultado da ação de viajantes com motivações, personalidade, origens, hábitos e costumes diversos que, chegando ao local de destino, interagem e impactam a comunidade e todo o ambiente que visitam. Preparar a chegada desses visitantes para maximizar os impactos positivos e minimizar impactos negativos é papel do setor público em conjunto com a comunidade e o setor privado. Norteiam essa ação as políticas públicas voltadas ao setor, que direcionam e regulamentam iniciativas dos diferentes agentes envolvidos com a atividade turística nos destinos.

A disciplina **Políticas públicas para o turismo** tem como objetivo apresentar o histórico, os fundamentos e os aspectos das políticas públicas brasileiras voltadas para o turismo, fornecendo subsídios fundamentais para quem quer atuar no setor público ou na iniciativa privada. Para que você chegue ao final da unidade tendo desenvolvido competências importantes, como raciocínio crítico, flexibilidade, capacidade de resolver problemas e com considerável incremento do seu conhecimento cultural e social, é essencial que sejam realizadas as atividades propostas ao longo das aulas. Leituras complementares são momentos de aprofundamento de temas relevantes. Portanto, não deixe de consultar o material sugerido.

Ao longo do curso, você será instigado a discutir o turismo como um fenômeno socioespacial, que apresenta diferentes alternativas para seu desenvolvimento e promoção. Haverá também um momento para entender a gestão do sistema turístico brasileiro. Entendido o funcionamento, é fundamental que você conheça aspectos legais, instrumentos e ferramentas de gestão, bem como as formas de monitorar programas e projetos. Por fim, é fundamental que você consiga entender a relação entre as políticas públicas e o desenvolvimento sustentável do turismo.

Qualquer que seja sua área de atuação futura, conhecer e entender as políticas públicas para o turismo é uma questão de sobrevivência e destaque no mercado, pois elas impactam diretamente o seu dia a dia. Elas podem, por exemplo, auxiliar no aumento da demanda, mas podem, também, gerar aumento de custos.

Agora, aventure-se no conteúdo da disciplina! Temos certeza que você descobrirá pontos importantes para refletir, desenvolvendo seu olhar estratégico para o turismo.





## Pressupostos teóricos

### Convite ao estudo

Caro aluno, estamos iniciando nossa caminhada pelo conteúdo da disciplina **Políticas públicas para o turismo**. Nesta primeira unidade, serão apresentados elementos fundamentais para o desenvolvimento de todo o conteúdo do curso. É importante que você enxergue o turismo como um fenômeno socioespacial, conheça as dimensões das políticas públicas de turismo e entenda as instâncias de governança existentes.

A partir de agora, a cada encontro, você será desafiado a olhar e entender a atividade turística de uma forma mais estratégica. Reflita: como os conceitos de espaço, território, lugar e região influenciam as políticas públicas desenvolvidas para o turismo? Será que para os destinos turísticos é melhor que se apresentem ao mercado como um produto isolado ou que se aliem a municípios vizinhos, aumentando o tempo de permanência do visitante? No momento de transformar o município em um produto comercial, quais são os elementos-chave na definição de metas e políticas a serem adotadas? Existe realmente uma região turística?

Para que consigamos responder às perguntas iniciais, o primeiro passo é entender as principais categorias para estudo do espaço turístico, bem como a importância da formação de redes, construção de *clusters* e arranjos produtivos e, por fim, perceber como municípios turísticos agrupam-se em polos e regiões, tornando o destino mais atrativo e, conseqüentemente, gerando aumento da demanda turística.



# Seção 1.1

## Turismo como fenômeno socioespacial: visão holística e sistêmica

### Diálogo aberto

De forma geral, pode-se entender o turismo como resultado de um complexo sistema de trocas entre diferentes agentes sociais, que se encontram em determinado local com relevante atratividade. O fato da existência de um espaço que motive essa troca é o ponto de partida para a compreensão de todo o fenômeno. Sendo assim, esta seção de autoestudo irá auxiliá-lo a compreender o fenômeno turístico de maneira global (visão holística) a partir de uma análise completa das partes (espaço e sociedade) que o compõem e da interação entre elas (visão sistêmica). Vamos então à nossa situação hipotética?

Trabalharemos nesta unidade com o município fictício de Vila Viver, pequena cidade com cerca de 20.000 habitantes, localizada em uma região serrana, com atrativos naturais conservados e ricos movimentos culturais ainda pouco conhecidos. A cidade está situada a cerca de 20 km da cidade de Vila Saudade, que possui uma estrutura de serviços bem desenvolvida com restaurantes típicos, hotéis de diferentes categorias e um centro de convenções bastante movimentado.

O prefeito atual de Vila Viver está em seu segundo mandato e não poderá concorrer novamente ao cargo nas próximas eleições. Ele optou por não apoiar oficialmente um único candidato e colocou-se à disposição dos interessados para falar de potencialidades, problemas e desafios a serem enfrentados na próxima gestão. Essas informações serão muito úteis na elaboração dos planos de governo dos candidatos a prefeito e até dos candidatos a vereador. O prefeito acredita que um dos caminhos para desenvolver o município é o turismo, mas nenhum dos candidatos conhece adequadamente essa atividade. Por isso, ele convocou seu secretário de comunicação para ajudá-lo na elaboração de um material que traga informações básicas sobre o setor e motive os interessados a aprofundarem seus estudos. E você, aluno, como assessor do secretário, irá ajudá-lo a construir esse material.

Muitas vezes, um único município não tem atrativos e serviços suficientes para gerar demanda, mas isso não significa que o desenvolvimento do turismo não seja

possível. Esse parece ser o caso de Vila Viver. Tendo isso em vista, o secretário de comunicação precisa apresentar, no material solicitado pelo prefeito, uma breve introdução sobre o fenômeno turístico e mostrar alternativas para que o município consiga encontrar uma forma de desenvolver a atividade, gerando emprego e renda para os munícipes. É importante que esse documento traga, também, alertas sobre as transformações que ocorrem no local, decorrentes dos impactos positivos e negativos da atividade.

Neste momento, o secretário de comunicação está pensando nas principais informações que o documento deve conter e pediu a sua ajuda. O que falar sobre o espaço onde o turismo se desenvolve? De que forma os agentes locais devem trabalhar para que o município consiga desenvolver o turismo, gerando emprego e renda para os munícipes?

Primeiramente, para ajudar o assessor na construção do documento, você precisa aprender sobre as categorias para o estudo de espaço turístico, formação de redes, *clusters*, arranjos produtivos, polos e regiões turísticas. Assim, seguramente, você conseguirá elaborar uma lista completa de assuntos pertinentes para o material.

## Não pode faltar

O turismo existe porque as pessoas se movimentam e se deslocam entre dois pontos, manifestando-se em escalas, tipologias e formatos que diferem em razão do local onde o fenômeno acontece. Fratucci (2000, p. 121) afirma que a atividade turística é condicionada por ações de diferentes agentes (iniciativa privada, Estado e comunidades organizadas) em determinado estado, região ou país. Para o autor, o turismo se desenvolve a uma velocidade maior que a maioria das outras atividades realizadas pelo homem, consumindo recursos provenientes dos mais variados setores do conhecimento humano, principalmente aqueles ligados aos avanços tecnológicos.

Fratucci (2000, p. 121) explica que, se analisarmos o turismo unicamente pela ótica territorial e espacial, perceberemos que existem três elementos organizadores dessa dinâmica, a saber: as áreas emissoras de turistas, as áreas receptoras de turistas; e as linhas de ligação entre esses polos; onde há um fluxo grande de pessoas e informações. Veja na imagem a seguir a síntese desse conceito. Observe os pontos de partida e chegada das pessoas e as rotas tracejadas, que representam as linhas de ligação desses pontos por onde acontece a circulação explicada pelo autor.

Figura 1.1 | Figura ilustrativa de tráfego aéreo de mapa do mundo



Fonte: <<http://www.istockphoto.com/br/fotos/air%20traffic%20on%20the%20world%20map?facets=%7B%22text%22:%5B%22air%20traffic%20on%20the%20world%20map%22%5D,%22pageNumber%22:1,%22perPage%22:100,%22abstractType%22:%5B%22photos%22,%22illustrations%22%5D,%22order%22:%22bestMatch%22,%22tf%22:true%7D>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Ao ponto de chegada desses turistas é dado o nome de **lugar turístico**. Ali, o visitante tem à sua disposição atrativos (naturais, culturais, históricos), equipamentos (hotéis, albergues, instalações de lazer e entretenimento), serviços (agências de turismo, guias, locadoras) e uma gama de outros estabelecimentos que atendem às necessidades básicas dos viajantes.

Fratucci (2000, p. 122) afirma que: “O lugar turístico reúne o espaço e o território. Enquanto prática socioespacial, o turismo vai se apropriando de determinados espaços, transformando-os e, a partir disso, produzindo territórios e territorialidades flexíveis e descontínuas”. É importante refletirmos rapidamente sobre alguns termos apresentados. **Lugar, espaço e território** são palavras usadas no nosso cotidiano, muitas vezes como sinônimos mas, na realidade, têm interpretações e usos diferentes. Vamos buscar entendê-las a partir do que vem sendo discutido pela geografia.

Fernandes (2005, p. 3) explica que o **espaço social** é a materialização da existência humana, sendo, portanto, uma dimensão da realidade. Como podemos perceber, o conceito de espaço é muito amplo, podendo ser utilizado de diferentes formas. O espaço social insere-se no **espaço geográfico**, que é aquele criado pela natureza, e, muitas vezes, transformado pelo homem. Essa intervenção do homem no espaço geográfico pode resultar na criação de outros tipos de espaço, tanto materiais quanto imateriais, assim como políticos, culturais e virtuais.



### Assimile

Segundo Fernandes (2005, p. 3), "O espaço geográfico é formado pelos elementos da natureza e pelas dimensões sociais, produzidas pelas relações entre as pessoas, como a cultura, política e economia. As pessoas produzem espaços ao se relacionarem diversamente, e são frutos dessa multidimensionalidade."

Sendo assim, fica claro que o espaço geográfico (formado por todos os espaços sociais resultantes das relações interpessoais e da ação do homem na natureza) é transformado continuamente, quer seja pela mudança da paisagem original, quer seja pela construção de territórios e regiões. Um agente dessa transformação é, sem dúvida, o turismo.

Fica cada vez mais nítido o importante papel que as relações sociais exercem na formação do espaço. Se supormos que há intencionalidade nas relações humanas, entenderemos que podem haver diferentes leituras de determinados espaços sociais. Essas leituras são reflexo da intencionalidade da relação estabelecida naquele espaço geográfico e de uma determinada forma de poder, formando, portanto, um espaço social específico: o **território**.



### Assimile

Para Fernandes (2005, p. 4): "Os territórios são formados no espaço geográfico a partir de diferentes relações sociais. O território é uma fração do espaço geográfico e/ou de outros espaços materiais ou imateriais."

Tenha sempre em mente que os territórios são resultado das diferentes relações sociais existentes. Por isso, podem ou não ser geograficamente contínuos, além de ter tamanhos, escalas e dimensões diversas. Segundo Fernandes (2005, p. 6):

"Os territórios são países, estados, regiões, municípios, departamentos, bairros, fábricas, vilas, propriedades, moradias, salas, corpo, mente, pensamento, conhecimento. Os territórios são, portanto, concretos e imateriais."

A imagem a seguir sintetiza o conceito de território turístico desenvolvido por Fratucci (2014, p. 93). O autor ressalta que não se pode pensar no planejamento e na gestão de territórios turísticos sem que sejam consideradas as relações e interações que acontecem nesses diferentes territórios.

Figura 1.2 | Composição do território turístico



Fonte: adaptada de Fratucci (2014, p. 93).

Evoluindo no conhecimento dos pressupostos teóricos necessários para o entendimento do turismo como um fenômeno socioespacial, precisamos discutir o conceito de **região**. Sarti e Queiroz (2012, p. 10) definem a região como: “[...] Uma fração do território que recebe influências externas que a transformam, atendendo a interesses socioeconômicos e políticos. É composta por um conjunto de formas típicas que lhe são próprias e por multiplicidades de ações que lhe são externas.” Isso quer dizer que, mesmo dentro um determinado território, existem especificidades e características que levam determinados espaços a se unirem. Há, no Brasil, incontáveis regiões com apelo turístico, por exemplo: as serras gaúchas, o Pantanal e a Amazônia.

Para Brasil (2004, p. 28), **região turística** é “[...] O espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território.” Percebemos que, muitas vezes, essas regiões turísticas extrapolam os limites geopolíticos existentes, ou seja, uma região turística pode ser composta de municípios de um mesmo estado ou de municípios de estados diferentes. Outro ponto importante é que nem todos os municípios de uma determinada região podem ser considerados municípios de interesse para o desenvolvimento do turismo. Isso porque, muitas vezes, eles não têm atratividade relevante para gerar fluxo. Não seria lógico, porém, que esses municípios ficassem apartados; devem buscar outras alternativas de desenvolvimento. É muito pertinente que se busquem, a partir das características da atividade econômica daquele município, alternativas de inserção da localidade no desenvolvimento econômico regional.



### Exemplificando

Em uma determinada região turística, há um município que não possui atrativos turísticos naturais ou culturais, e tampouco uma estrutura hoteleira organizada. No entanto, grande parte da população tira seu sustento das atividades relacionadas à produção de hortaliças e criação de aves. Esse município, durante o processo de planejamento da atividade turística regional, pode ser integrado, considerando-se que ele será o fornecedor de insumos para os municípios que receberão os turistas.

Entendido o conceito de região turística, é chegada a hora de saber mais sobre *clusters* e arranjos produtivos. Michael Porter, importante estudioso de marketing, defende que a concentração de empresas em uma mesma região, trabalhando em sinergia, convergindo esforços e desenvolvendo ações compartilhadas e coordenadas sob uma visão de todo, aumenta a produtividade e a competitividade de todas elas. A esse aglomerado ou concentração de empresas dá-se o nome de **cluster**.

Petrocchi (2001, p. 37) argumenta que é natural identificarmos *clusters* turísticos, uma vez que é atributo da atividade promover o desenvolvimento de empresas ao redor de cenários naturais, históricos urbanos, isolados ou combinados, ou seja, qualquer núcleo turístico tem como característica a existência de empresas voltadas ao bem-estar e recebimento de visitantes reunidas em determinada área geográfica.

No caso dos *clusters* de turismo, além das empresas, fazem parte desse aglomerado outros agentes que têm papel de destaque no desenvolvimento, na promoção e na gestão da atividade. São eles: instituições governamentais, instituições de ensino técnico, universidades, associações comerciais e empresas de áreas diversas, como de pesquisa e treinamento. A melhoria da competitividade e o ganho de novos mercados é o fator que justifica a formação de um *cluster*.

Existem autores que fazem uma abordagem análoga à de *clusters*, identificando essas aglomerações territoriais sob a denominação de **arranjos produtivos locais** (APL). Outros autores, como Petrocchi (2001), utilizam a palavra **polo** para designar as mesmas aglomerações territoriais. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) apoia fortemente o desenvolvimento de APLs em todo o país, pois entende que a cooperação entre atores é uma boa alternativa para acelerar o desenvolvimento social e econômico de uma região e, conseqüentemente, do país.

A imagem a seguir resume as dimensões de um APL, segundo o Sebrae:

Figura 1.3 | Dimensões de um APL



Fonte: adaptada de Cardoso, Carneiro e Rodrigues (2014).





### Pesquise mais

O Sebrae lançou um interessante material que descreve, entre outras coisas, as características do APLs, além de apresentar as principais instituições de apoio aos APLs e alguns cases de sucesso. O material é gratuito e está disponível no link a seguir:

CARDOSO, Univaldo Coelho; CARNEIRO, Vera Lucia N.; RODRIGUES, Edna Rabêlo Q. **APL**: arranjo produtivo local. Brasília: Sebrae, 2014.

Como o turismo é uma atividade que envolve diferentes setores da economia e tem um poder multiplicador bastante significativo, naturalmente ele tem a capacidade de agregar no seu desenvolvimento outros tipos de APLs, como de artesanato, agricultura, produtos regionais, confecções, bebidas, doces e demais itens demandados pelo turista.

Beni (2012) estabelece uma relação interessante entre *cluster*, desenvolvimento e planejamento espacial. Para o autor, ao promoverem a integração de diversos *microclusters*, os *clusters* turísticos geram desenvolvimento e passam a demandar medidas de planejamento espacial para que continuem aproveitando as oportunidades competitivas de mercado.

Beni (2012, p. 519) afirma também que os *clusters* são ambientes promissores para o desenvolvimento sustentável, pois funcionam inspirados e guiados pelo associativismo. Ele defende, ainda, que há metodologias a serem seguidas no momento de se estabelecer um *cluster*, que passa pela identificação de agrupamentos, atividades e interações possíveis, além da elaboração de um plano estratégico de ação para seu desenvolvimento.

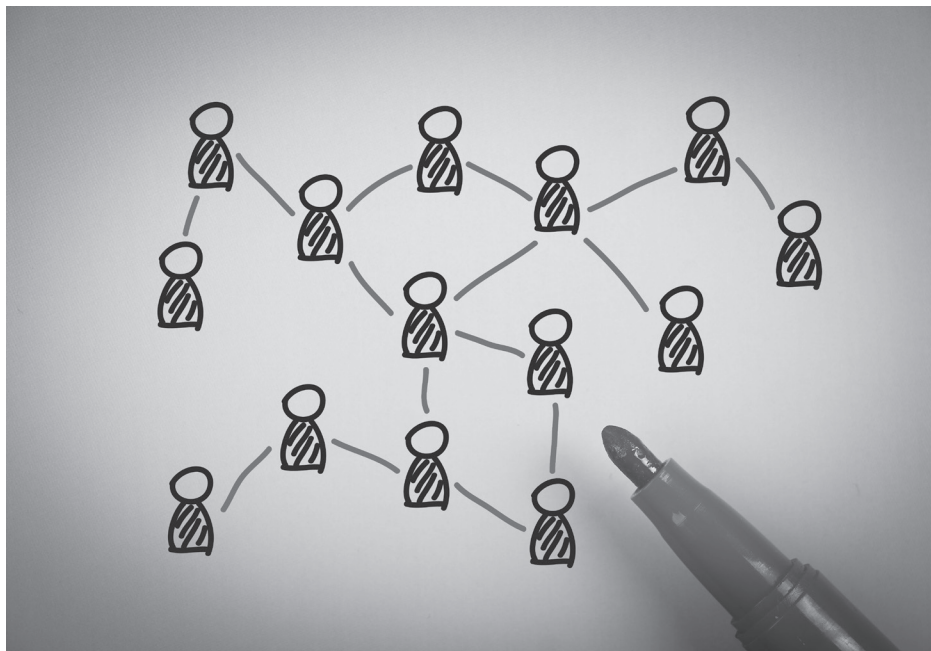


### Refleta

É inquestionável que o turista atual não se contenta mais em visitar um determinado lugar sem se envolver mais ativamente com aquele destino. Ele espera entender o modo de vida daquele local e trocar experiências com os moradores. Essa experiência pode ser verdadeira se a comunidade não estiver inserida no processo de planejamento e produção do turismo?

Essa reflexão inicial nos leva à discussão de um conceito muito importante: a formação de redes. Vamos entender o conceito de redes a partir do desenho a seguir:

Figura 1.4. | Redes



Fonte: <<http://media.istockphoto.com/illustrations/social-network-illustration-id476230266>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

O que observamos é um conjunto de linhas conectadas que permitem que uma mensagem saia de uma origem e chegue ao seu destino. É inquestionável que, para que o resultado seja obtido, todos os elementos que compõem essa rede trabalhem de forma colaborativa, cooperada e busquem um resultado em comum.

Para o Ministério do Turismo, rede é “[...] Um modo de organização, constituído de elementos autônomos que, de forma horizontal, cooperam entre si.” (BRASIL, (2007, p. 16). Para o turismo, a formação de redes funcionais ajuda no desenvolvimento da cultura associativa e participativa de forma tão importante quando se quer envolver, no processo de planejamento e produção do turismo, todos os elos dessa cadeia.

Devemos considerar que, em um cenário onde estão estabelecidas diferentes regiões turísticas, a existência de uma rede forte e atuante auxilia no processo de conexão entre essas diferentes regiões, sendo importante para a identificação de oportunidades de ação e apresentação de novos produtos.

Uma rede surge quando determinado grupo identifica certa demanda coletiva e percebe que tem a capacidade de, em conjunto, desenvolver um projeto para atendê-la. Esse processo acontece, basicamente, em duas etapas: na primeira, identificam-se os parceiros e, na segunda, constrói-se o objetivo comum.



### Exemplificando

Imagine uma cidade que percebe, por meio das reclamações dos hóspedes de hotéis, uma queixa comum de todos os visitantes: não há opções formatadas de roteiros para se visitar os atrativos turísticos locais. Organizando-se, os hoteleiros locais conseguem contato com o proprietário de um haras que possui uma cachoeira exuberante. Os hoteleiros conversam com o guia de turismo local, associam-se a um restaurante e envolvem a empresa locadora de veículos para assegurar o transporte. O resultado é uma opção completa de passeio de um dia que irá satisfazer as expectativas dos turistas e gerar emprego e renda para todos os envolvidos.

O exemplo anterior mostra que o trabalho em rede é, sem dúvida, um diferencial para os municípios que pensam em ter no turismo uma opção de desenvolvimento. Por fim, vale ressaltar que, para que o trabalho em rede funcione, todos devem participar. A interação e a participação de cada parte dessa rede devem ser igualitárias, sem que haja a instituição de uma hierarquia rígida e formal. A base do sucesso é o respeito entre os integrantes e a cooperação em prol de um objetivo comum.

### Sem medo de errar

Após a leitura do texto, você já está apto a conversar sobre o turismo como um fenômeno socioespacial. Você já percebeu que lugar, espaço e território têm usos diferentes e que as relações sociais influenciam significativamente o espaço, transformando-o. Você viu, também, que existem determinadas formas de trabalho que trazem benefícios para o desenvolvimento da atividade turística.

Agora, é chegada a hora de retomarmos o tema da construção do documento que o prefeito de Vila Viver solicitou ao secretário de comunicação e que você, como assessor, deve auxiliar a construir. Lembre-se dos pontos importantes que foram tratados ao longo desta seção: as diferentes categorias para o estudo do espaço turístico; os *clusters* turísticos e os APSs; e a formação de redes. Pense nas informações que precisam ser fornecidas para leigos no assunto.

Não esqueça que os futuros leitores desse documento terão papel de destaque na vida do município pelos próximos anos e, muito provavelmente, caberá a eles a coordenação dos trabalhos em prol do desenvolvimento do turismo.

Avalie cuidadosamente sobre como abordar a questão das relações sociais e do espaço onde o turismo se desenvolve. Imagine que pode ser bastante útil que os leitores do documento entendam de que forma eles podem melhorar a competitividade trabalhando a partir do modelo de APL. Por fim, faça-os entender o papel estratégico de uma rede representativa e atuante.

## Avançando na prática

### Unindo forças

#### Descrição da situação-problema

O município de Santa Imacolata é uma cidade histórica do interior que possui remanescências importantes da época do café. Além das construções históricas que estão espalhadas na zona urbana e na zona rural, há também festas tradicionais, como a festa do Divino e a procissão de Páscoa, que podem atrair muitos visitantes para o local. A culinária é muito rica e há pratos que são feitos apenas ali e que levam o café como ingrediente principal. Infelizmente, o município é menos conhecido do que outras cidades da região, que têm fazendas como atrativo e, em alguns casos, uma rede hoteleira melhor estruturada. Muitos jovens saem da cidade porque não conseguem trabalho e, com isso, o município está envelhecendo e sua população, diminuindo. Os moradores e comerciantes estão preocupados e querem mudar essa realidade. Eles já ouviram falar sobre arranjos produtivos locais e formação de redes, mas não sabem exatamente como agir. Você conseguiria ajudá-los a pensar numa forma de mudar essa realidade?

#### Resolução da situação-problema

Aproveitar as potencialidades produtivas já identificadas na cidade e promover a integração dos atores que já estão em um mesmo território é, inquestionavelmente, uma maneira inteligente de tornar esse destino mais competitivo. Seria interessante que a comunidade iniciasse a mobilização para formação de um APL, identificando lideranças importantes para a formação de uma rede de cooperação, com o objetivo de formatar um roteiro turístico. O ponto de partida pode ser a organização das visitas aos atrativos históricos relevantes, aliando ao passeio uma experiência gastronômica única, apoiada na culinária típica da região. Essa rede de cooperação, base do APL, deve pensar não só nos aspectos operacionais, mas também na capacitação da mão de obra que irá operar nesse roteiro, bem como na sua promoção.

Uma vez feito isso, é hora de olhar além do próprio município. Se outras cidades têm uma rede hoteleira melhor estruturada, porém com menos atrativos que Santa Imacolata, por que não se aliar a elas como mais uma opção para manter o turista por mais tempo na região? Ao ficar na cidade, o turista vai demandando produtos e serviços desenvolvidos por todos os *microclusters*, gerando renda e emprego.

## Faça valer a pena

1. Mário Beni (apud LAGE; MILONE, 1999, p. 169), define *cluster* como: “[...] O conjunto de atrativos, com destacado diferencial turístico, dotado

de equipamentos e serviços de qualidade, com excelência gerencial e concentrado em espaço geográfico delimitado."

Considerando a definição do autor, identifique a alternativa que não representa um potencial *cluster* turístico:

- a) Região Maia envolvendo México, Guatemala, Honduras e El Salvador.
- b) Missão Jesuíta envolvendo Brasil, Argentina e Paraguai.
- c) Uva e vinho envolvendo Bento Gonçalves, Caxias do Sul, Farroupilha e Garibaldi.
- d) Natureza envolvendo São Paulo, Manaus e Brasília.
- e) Serra Verde Imperial envolvendo Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo.

**2.** Existe uma forma de trabalho que, por meio das conexões estabelecidas, auxilia as regiões turísticas na solução de problemas, compartilhamento de experiências e práticas e divulgação de resultados.

Assinale a seguir o conceito ao qual a definição se refere:

- a) *Clusters*.
- b) Polos.
- c) Arranjos produtivos.
- d) Espaços turísticos.
- e) Redes.

**3.** Fratucci (2000, p. 121) explica que, se analisarmos o turismo unicamente pela ótica territorial e espacial, perceberemos que existem três elementos organizadores dessa dinâmica.

A partir das informações, e considerando o que foi estudado, assinale a alternativa correta:

- a) Os elementos organizadores são: as áreas emissoras de turistas, as áreas receptoras de turistas e as linhas de ligação entre esses polos.
- b) Os elementos organizadores são: os espaços sociais, políticos e culturais.
- c) Ao ponto de chegada dos turistas das áreas emissoras é dado o nome de *cluster*.
- d) Ao ponto de partida dos turistas das áreas emissoras é dado o nome de destino turístico.
- e) Às linhas de ligação entre os polos é dado o nome de rede de relacionamento.



## Seção 1.2

### As dimensões das políticas públicas de turismo

#### Diálogo aberto

Caro aluno, vamos dar prosseguimento em nossa caminhada pelo conteúdo da disciplina **Políticas públicas para o turismo**. Agora, você já consegue entender o turismo como um fenômeno socioespacial, reconhece as principais categorias para o estudo do espaço turístico e sabe que, para melhorar a competitividade dos destinos, a formação de *cluster* e o trabalho em redes são uma alternativa muito interessante. Vamos dar um passo à frente e pensar a respeito das dimensões das políticas públicas de turismo. Reflita: o que são políticas públicas? Quem é responsável pelas políticas públicas no turismo? Existe participação popular nesse processo?

Retomaremos o exemplo do documento que o secretário de comunicação de Vila Viver está elaborando, com a sua ajuda, para os candidatos da próxima eleição. Ele sabe que, para que o turismo aconteça e traga resultados positivos, é necessário o envolvimento do setor público, da iniciativa privada e da comunidade. Cada elo da cadeia do turismo tem um papel e uma função muito importante no processo de desenvolvimento turístico de um município. De forma geral, à iniciativa privada, cabe oferecer produtos e serviços de qualidade; a comunidade, por meio de suas organizações representativas, precisa ser hospitaleira e guardiã dos usos, costumes e atrativos que transformarão a experiência do turista em um momento único; e, ao setor público, cabe coordenar as ações visando à melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da comunidade. O prefeito quer que o documento sobre turismo aborde este tema. Você saberia explicar como cada um desses elos desenvolve esse papel?

Para que consigamos responder à pergunta, é fundamental que você entenda os conceitos e princípios das políticas públicas e faça a relação delas com o turismo. Além disso, você deve identificar as funções e atribuições dos poderes públicos brasileiros, definindo o papel do Estado no turismo. E, por fim, você precisa entender qual é a importância da sociedade na discussão sobre turismo por meio da atuação de organizações não governamentais.

Temos muito o que fazer. Vamos aos estudos?

## Não pode faltar

Você acredita que política é algo chato, maçante, que trata de uma realidade muito distante e que só interessa para quem tem um cargo público ou é filiado a algum partido? Se você não pensa assim, parabéns! Pessoas informadas transformam a realidade e cobram melhores políticas governamentais. No entanto, se você pensa dessa maneira, é chegada a hora de mudar. Afinal, a política muda, para melhor ou para pior, e o destino de um país e também o seu serão impactados por essas mudanças.

A política tem muita relação com seu cotidiano e sua vida pessoal e profissional, como mostra a imagem a seguir:

Figura 1.5 | Relação da política com o cotidiano



Fonte: elaborada pelo autor.

Sucintamente, entende-se **política** como atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, ajudam na convivência entre os diferentes. Arendt (2006, p. 22) defende que os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum; coisas essas essenciais para todos aqueles que vivem imersos no caos absoluto das diferenças. Por isso, fica fácil entender que se ela diz respeito à vida coletiva, concilia interesses de diferentes partes, regula a convivência entre pessoas com diferentes interesses e está inserida em todos os aspectos da vida humana, impactando o nosso dia a dia.





### Faça você mesmo

Qual é o seu papel como ser político? Reflita e preencha a frase:

Política para mim é... serve para... influencia na minha vida porque... e na minha área de atividade porque...

Embora o senso comum relacione a política apenas à existência e estruturação de partidos políticos, fica claro que ela se baseia verdadeiramente na pluralidade dos homens, embora tenha, de alguma maneira, o envolvimento do Estado, seja como sujeito ou objeto dessa política.



### Assimile

O Estado é sujeito da política quando legisla através de normas e decretos que impactam toda sociedade ou um determinado grupo social, e é objeto dela quando é alvo de ações que objetivam fazer com que sua conduta seja revista.

Já que estamos falando do Estado, e antes de evoluirmos no desenvolvimento de conceitos relacionados à política, é importante entendermos como o Estado brasileiro está constituído e quais são as funções e atribuições dos poderes existentes, a saber: Legislativo, Executivo e Judiciário. Você já pensou por que existe essa divisão?

Sabe-se que, desde a Antiguidade, filósofos e pensadores se empenham na tarefa de pensar formas ideais de organização do poder político. A motivação para essa preocupação era encontrar uma maneira de evitar que o poder ficasse concentrado nas mãos de uma única pessoa ou instituição, caracterizando, assim, uma forma autoritária de gestão. O modelo que conhecemos atualmente foi proposto por Montesquieu, político, escritor e filósofo francês que viveu entre 1689 e 1755 e que acreditava ser a divisão do poder em três partes (divisão tripartite), com igual importância e autonomia – uma alternativa de barrar os desmandos dos regimes absolutistas da época. Cada poder deveria funcionar de maneira autônoma, tendo suas funções respeitadas, desde que não extrapolassem suas designações ou se comportassem de maneira excessivamente autoritária. Se um dos poderes funcionasse de maneira desarmônica, os demais poderes teriam o direito de intervir para equilibrar tal situação.

A imagem a seguir apresenta, de maneira sintética, o funcionamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tal como vivenciamos hoje.

Figura 1.6 | Os poderes públicos brasileiros

**LEGISLATIVO**

- Fiscaliza as ações do Poder Executivo.
- Cria leis para atender aos interesses e anseios da sociedade.
- Vota medidas propostas pelo Executivo.
- É exercido pelos senadores e deputados federais na esfera federal, pelos deputados estaduais na esfera estadual e pelos vereadores na esfera municipal.

**EXECUTIVO**

- É responsável pela administração do Estado, cumprindo as normas vigentes.
- Garante os meios para que as necessidades da sociedade sejam atendidas.
- É exercido na esfera federal pelo presidente da república, auxiliado pelos ministros, na esfera estadual pelo governador e seus secretários estaduais e na esfera municipal pelo prefeito e os secretários municipais.

**JUDICIÁRIO**

- É responsável por garantir a correta aplicação da lei vigente.
- Zela pela manutenção dos direitos individuais, coletivos e sociais.
- Resolve conflitos entre cidadãos, entidades e Estado.
- É composto por juízes e auxiliares da justiça que atuam em diferentes instâncias e áreas.

Fonte: <<http://www.istockphoto.com/br/foto/assinar-documentos-legais-gm502351627-43726172>>; <[http://www.istockphoto.com/br/foto/empres%C3%A1rio-pressionando-o-bot%C3%A3o-de-apoio-na-tela-virtual-gm489610368-74749159?st=\\_p\\_administrador](http://www.istockphoto.com/br/foto/empres%C3%A1rio-pressionando-o-bot%C3%A3o-de-apoio-na-tela-virtual-gm489610368-74749159?st=_p_administrador)>; <[http://www.istockphoto.com/br/foto/julgamento-gm472031436-63896769?st=\\_p\\_judici%C3%A1rio](http://www.istockphoto.com/br/foto/julgamento-gm472031436-63896769?st=_p_judici%C3%A1rio)>. Acesso em: 13 nov. 2016.

**Pesquise mais**

Os link a seguir ajudarão você a aprofundar seu entendimento sobre o sistema político brasileiro. Neles estão disponíveis informações sobre o papel das diferentes instituições que compõem os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O QUE são os Três Poderes: política sem mistérios, por Milton Monti. Política Sem Mistérios, 2013. Vídeo do YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=E7EjZgcp1bM>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

QUAL a diferença entre Câmara, Senado e Congresso? Política Sem Mistérios, por Milton Monti. Política Sem Mistérios, 2014. Vídeo do YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2ExdX5851Ww~>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

ÓRGÃOS do Poder Judiciário: Minuto Maxi #32. Maxi Educa Concursos, 2016. Vídeo do YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LQ8yCxZMyAY>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Agora que já entendemos como o Estado brasileiro está estruturado, podemos dar um passo à frente na discussão sobre política, abordando o conceito de políticas públicas e sua relação com o turismo. Dias (2003, p. 121) define **política pública** como: "[...] Conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender as necessidades de toda a sociedade." Podemos entender, então, que, quando o Estado define uma linha de ação que tem como objetivo atender ao interesse público e buscar o bem comum, está criando uma política pública.



### Assimile

Política pública é aquilo que o governo decide fazer ou não em uma determinada área, seja ela saúde, educação, cultura ou turismo.

No turismo, o papel das políticas públicas é proporcionar o desenvolvimento equilibrado e harmônico da atividade. Por isso, esperam-se ações e projetos que foquem em intervenções multissetoriais integradas, objetivando a melhor qualidade de vida para o cidadão.

Gastal e Moesch (2007) entendem que qualquer política pública de turismo deve:

- Democratizar o turismo, tornando o lazer e a hospitalidade verdadeiramente acessíveis a turistas e cidadãos.
- Ter clareza sobre o modelo de turismo que defende, a correta forma de desenvolvê-lo e os compromissos que serão assumidos.
- Garantir que a sociedade organizada seja protagonista das definições que são tomadas.

Sendo assim, fica explícito que a política de turismo agrupa regulamentações, regras, diretrizes e estratégias para o desenvolvimento de um destino turístico, e deve ser construída em conjunto com a iniciativa privada e a sociedade civil.



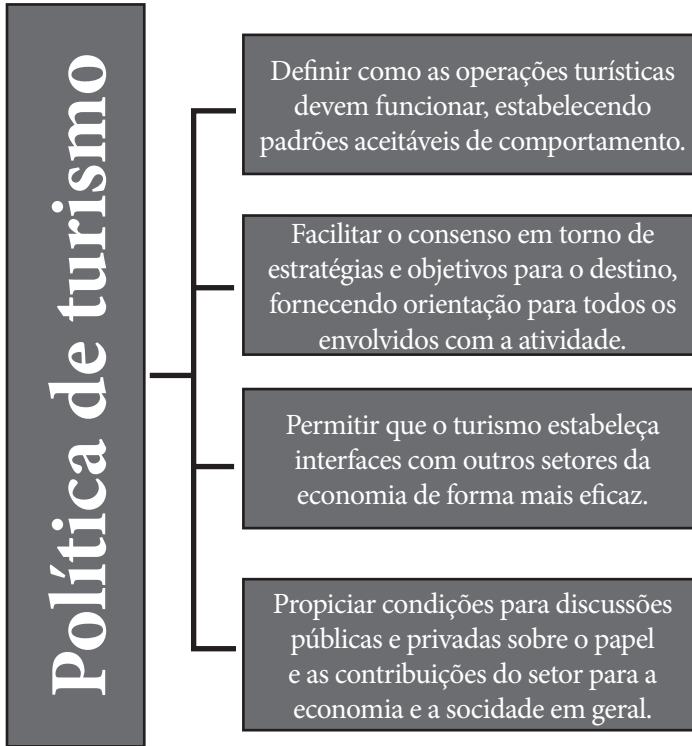
### Exemplificando

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financia programas de desenvolvimento do turismo sustentável em vários estados do Brasil. Entendendo que esse programa é uma das ações da política estadual de desenvolvimento econômico, o Banco exige ampla participação das comunidades impactadas durante a construção dos planos. A participação acontece por meio de oficinas de planejamento ou audiências públicas

que são largamente divulgadas para garantir uma grande participação. O projeto não recebe recursos se não for aprovado pelos moradores da região onde acontecerá a intervenção.

A imagem a seguir resume as funções da política de turismo:

Figura 1.7 | Funções da política de turismo



Fonte: adaptada de Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002).



### Refleta

Beni (2001) afirma que, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), a política de turismo deve considerar quatro grandes condicionantes no momento que é estruturada: cultural, social, ambiental e econômico. Por que esses condicionantes são tão importantes?

Considerando que o turismo é uma atividade complexa e dinâmica, que gera tanto impactos positivos quanto negativos, sendo dependente de bens, infraestrutura e

serviços públicos, percebe-se que a intervenção pública é absolutamente necessária para garantir o desenvolvimento desse setor de maneira sustentável. Segundo Dias (2003), para que possamos estabelecer o papel do Estado no turismo, devemos identificar áreas estratégicas de envolvimento do setor público no segmento, a saber: coordenação; planejamento; legislação e regulamentação; empreendimentos; incentivo; promoção do turismo; e atuação social.

A implantação de qualquer política pública demanda atenção com os diferentes atores envolvidos, que nem sempre apresentam interesses comuns. Por isso, deve ser prerrogativa do Estado **coordenar** esse processo, garantindo que os resultados alcançados sejam benéficos para todos e não apenas para um determinado grupo.

Cabe ao Estado identificar a vontade coletiva e disponibilizar meios para que essa vontade seja satisfeita. Sendo assim, quando atua no **planejamento** da atividade turística, o Estado, como representante do interesse geral, deve procurar caminhos para que o desenvolvimento aconteça de maneira ordenada, beneficiando o maior número de pessoas possível.

As normas (leis, decretos, resoluções, entre outros) criadas pelo Estado, por meio do Poder Legislativo, são instrumentos essenciais para a efetivação das políticas públicas em qualquer área. A correta **regulamentação** da atividade turística é uma das mais importantes contribuições que o poder público, em suas diferentes instâncias, pode dar para o fomento da atividade.

É sabido que cabe ao Estado fornecer a infraestrutura básica necessária para que o turismo aconteça. Há situações, entretanto, em que existe a necessidade de se desenvolver determinada atividade essencial para o turismo que, por questões diversas, a iniciativa privada não se interessa. Cabe ao poder público, nesse momento, exercer o **papel empresarial** até que o empresariado assuma a atividade.



### Exemplificando

Durante décadas, a aviação comercial brasileira teve uma empresa aérea cujo acionista principal era o Estado. Por muito tempo, a Viação Aérea de São Paulo (Vasp) operou ao lado de empresas privadas em rotas nacionais e internacionais. Em 1990, a empresa foi privatizada até encerrar as operações, em 2005.

Assim como acontece em outras áreas, quando o turismo é definido como atividade estratégica, o Estado pode desempenhar um papel de **incentivador** no desenvolvimento do setor privado. Para isso, podem ser estabelecidos diferentes tipos de incentivos, que vão desde a concessão de isenção fiscal e empréstimos a

juros subsidiados até a diminuição da carga tributária para aqueles que investirem em determinadas regiões.

Está cada dia mais acirrada a competição entre destinos para atrair o fluxo anual de viajantes. O empresariado local não dispõe de recursos suficientes para investir em grandes campanhas publicitárias nos polos emissores. É, então, papel do Estado atuar na **promoção do destino**, visando gerar interesse dos turistas potenciais.

Por fim, também é papel do Estado garantir que camadas sociais menos favorecidas tenham acesso ao consumo de lazer e turismo. Essa **atuação social** é traduzida, por exemplo, na doação de terrenos para a construção de colônias de férias ou no fomento do turismo social, modalidade que é subsidiada pelo Estado ou outras organizações sociais, como sindicatos, que têm apoio do governo.

Não podemos encerrar a unidade sem ressaltar a importância da participação da iniciativa privada (*trade* turístico) e da sociedade civil organizada no estabelecimento e na gestão da política pública de turismo. Gastal e Moesch (2007) afirmam que a política de turismo deve articular questões estratégicas tecidas junto ao *trade* turístico e à sociedade, abrindo espaço de participação na gestão da atividade. Além disso, as autoras também defendem que é essencial o compartilhamento das responsabilidades inerentes ao processo de gestão dessas políticas entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil.

A sociedade civil, especialmente por meio de organizações não governamentais (ONGs), tem participado de forma crescente no turismo, muitas vezes não atuando diretamente na atividade, mas desempenhando seu papel em segmentos muito relacionados a ela, como meio ambiente, cultura e patrimônio histórico. Segundo Dias (2003), atualmente, o termo ONG envolve diferentes tipologias de organizações que executam as mais diversas ações voltadas ou relacionadas a questões e grupos sociais específicos.

É notório que, por se dedicarem exclusivamente ao seu ramo de atuação e, por consequência, terem que conhecer e estudá-lo profundamente, muitas ONGs têm um corpo técnico mais qualificado que o do próprio poder público. Sendo assim, questionam e não aceitam propostas de políticas públicas que sejam definidas burocrática e autoritariamente, sem antes entendê-las e discuti-las. A participação das ONGs dá maior legitimidade à defesa dos interesses gerais, uma vez que elas não representam, em termos organizacionais, nem o Estado e nem o mercado.

Um paralelo pode ser feito em relação à iniciativa privada e sua representação. Os sindicatos e as associações de classe conhecem as minúcias de cada uma das atividades que compõem o turismo e, mesmo que representem e defendam o interesse de determinado grupo específico, podem contribuir muito para a adoção de um modelo que atenda aos interesses de um grande número de pessoas.

Conclui-se, então, que a atual estratégia de construção de políticas públicas precisa prever uma participação equilibrada entre todos os atores da cadeia produtiva, garantindo um processo claro e transparente em todas as suas etapas.



### Pesquise mais

No Brasil, há inúmeros exemplos de organizações não governamentais que atuam diretamente com o turismo. Os links a seguir, que não esgotam o tema, ajudarão você a conhecer mais sobre o trabalho de duas delas: a **Associação Férias Vivas**, que trabalha oferecendo serviços de orientação, ações de mobilização e iniciativas de geração de conhecimento, buscando conscientizar pessoas e empresas da necessidade de adoção de práticas seguras em atividades de turismo; e a instituição **Colmeia**, que atende gratuitamente jovens pertencentes a famílias de baixa renda da região metropolitana de São Paulo, oferecendo cursos de qualificação profissional na área de turismo e hotelaria.

ASSOCIAÇÃO FÉRIAS VIVAS. Disponível em: <<http://www.feriasvivas.org.br>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

COLMEIA. Disponível em: <<http://www.colmeia.org.br>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

### Sem medo de errar

Após a leitura do texto, você já entendeu seu papel como ser político e a importância da construção de políticas públicas efetivas para o desenvolvimento sustentável do turismo. Agora, você sabe, também, que o Estado atua fortemente como conciliador de interesses e tem, muitas vezes, o papel de conduzir a cadeia produtiva nesse processo de desenvolvimento.

É chegada a hora, então, de retomarmos a construção do documento que o prefeito de Vila Viver solicitou ao secretário de comunicação e que você, como assessor, está auxiliando a desenvolver. Nesse momento, a tarefa é deixar claro que setor público, iniciativa privada e sociedade civil devem trabalhar juntos, ressaltando seus papéis e responsabilidades.

Lembre que você está elaborando um documento para pessoas que representarão o Estado pelos próximos quatro anos e terão a função de conciliar muitos interesses. Por isso, deixe claro no documento os seguintes pontos:

1. As políticas públicas estabelecidas devem refletir o modelo de turismo escolhido para desenvolver a cidade de Vila Viver, e precisam proporcionar condições para o seu desenvolvimento.
2. As políticas públicas de turismo devem estabelecer a interface do turismo com outros setores da economia.
3. É fundamental que seja assegurado o acesso ao lazer e ao turismo para turistas e comunidades de maneira homogênea.

Não esqueça de mostrar alternativas para a intervenção do setor público na atividade turística. Os candidatos devem ter subsídios para definir se o município vai atuar coordenando, planejando, legislando, incentivando o desenvolvimento da iniciativa privada e do turismo social ou empreendendo.

Por fim, ressalte a importância de se adotar uma estratégia participativa durante a construção das políticas públicas. Mostre o papel fundamental exercido pelas organizações não governamentais e representantes da iniciativa privada, conscientizando os leitores de que, quando avaliadas e discutidas em conjunto, as propostas têm maiores chances de serem aceitas e, portanto, de serem implementadas.

## Avançando na prática

### É preciso participar para mudar

#### Descrição da situação-problema

O município de Esquinas Douradas está localizado em uma região internacionalmente conhecida pela beleza de suas paisagens naturais, cachoeiras, vegetação de Mata Atlântica conservada e habitat de incontáveis espécies da fauna terrestre, dentre as quais algumas ameaçadas de extinção. Ciente do potencial do destino, e observando que a cada ano um número maior de turistas chega a Esquinas Douradas, os moradores começaram a se sentir incomodados com a falta de preparo e organização da cidade para receber esse fluxo de pessoas. Há problemas de degradação das áreas visitadas, faltam itens de infraestrutura para ordenamento do fluxo de visitantes e, muitas vezes, por falta de regulamentação, os serviços são prestados de maneira ineficaz. Que sugestão você daria para mudar essa realidade?

#### Resolução da situação-problema

Parece que Esquinas Douradas sofre pela ineficiência do setor público, muito provavelmente justificada pelo não reconhecimento do turismo como uma atividade econômica importante, o que leva à consequente falta de uma política pública voltada para o setor.



Para exigir mudanças concretas, é preciso, em primeiro lugar, que haja organização e mobilização da sociedade. A identificação de lideranças importantes para a constituição de associações de classe, representando a iniciativa privada, e a estruturação de ONGs ligadas às questões ambientais e de turismo, representando a sociedade civil, ajudariam na interlocução com a prefeitura.

O ponto seguinte deve ser a organização, de forma participativa, de uma ampla discussão sobre o modelo de turismo ideal para o município e, a partir dele, iniciar um processo de planejamento da atividade e a estruturação de políticas públicas que ajudem a atingir as metas definidas.

Uma vez vencida essa etapa, é fundamental que não se negligencie a gestão do processo. O acompanhamento da implementação das ações propostas e dos seus resultados também deve ser feito pelo setor público, pela iniciativa privada e pela sociedade civil organizada.

### Faça valer a pena

**1.** Determinadas intervenções são realizadas pelo poder público e discutidas em consenso com instituições civis, entidades privadas e grupos comunitários, que têm como objetivo atender à população nas suas necessidades materiais e simbólicas, garantindo-lhes melhor qualidade de vida.

Assinale a alternativa que identifica o conceito ao qual a definição anterior se refere:

- a) Poder Legislativo.
- b) Poder Executivo.
- c) Sistema de governo.
- d) Políticas eleitorais.
- e) Políticas públicas.

**2.** No 1º semestre de 2016 foi aprovada medida provisória (MP n. 713/2016), que reduziu de 25% para 6% o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRPF) sobre remessas destinadas à cobertura de gastos pessoais no exterior de pessoas físicas residentes no país em viagens de turismo, negócios, serviço, treinamento ou missões oficiais, até o limite de R\$ 20 mil ao mês. Essa norma beneficiou principalmente as agências de turismo que fazem remessas internacionais para pagamentos de serviços, como hospedagem e transporte de clientes, e que teriam suas atividades prejudicadas caso fosse mantida a tributação anterior.

Por suas funções/atribuições, pode-se atribuir o resultado desse trabalho ao:

- a) Governo Federal.
- b) Governo Estadual.
- c) Poder Legislativo.
- d) Poder Judiciário.
- e) Poder Executivo.

**3.** A revista Panrotas noticiou, em fevereiro de 2016, que a Costa do Sauipe, complexo hoteleiro localizado na Bahia, iria receber R\$ 68,2 milhões em financiamento ampliação e modernização de sua estrutura. O valor seria repassado pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), que previa a concessão de benefícios para as empresas que tomassem os recursos por meio do financiamento oferecido. Entre eles estariam a redução de 75% do IRPJ e isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

Fonte: <[http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/hotelaria/2016/02/sauipe-recebe-r-68-mi-em-financiamento-da-sudene\\_123356.html](http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/hotelaria/2016/02/sauipe-recebe-r-68-mi-em-financiamento-da-sudene_123356.html)>. Acesso em: 13 nov. 2016).

Percebe-se, no exemplo uma forma clara de intervenção do Estado na atividade turística. Nesse caso, o poder público está desenvolvendo o papel de:

- a) Coordenador da atividade turística.
- b) Regulamentador da atividade turística.
- c) Promotor da atividade turística.
- d) Incentivador da atividade turística
- e) Empreendedor na atividade turística.

## Seção 1.3

### Instâncias de governança

#### Diálogo aberto

Caro aluno, chegamos à última seção de estudo desta unidade e, com certeza, o conhecimento que você adquiriu até agora já transformou sua forma de se relacionar com a política e, mais especificamente, com as políticas públicas voltadas para o turismo. Na seção anterior, você refletiu sobre as dimensões das políticas públicas de turismo, aprendeu sobre a origem do conceito de política, sobre a definição de política pública e percebeu que todos somos seres políticos. Você também já consegue identificar as funções e atribuições dos poderes públicos brasileiros e sabe delimitar exatamente o papel do Estado no turismo. Agora, você já sabe que não existe política pública bem-sucedida sem participação da sociedade civil.

Podemos, então, avançar na discussão e olhar, com mais cuidado, para as instâncias de governança. Reflita: o que são instâncias de governança e quais são elas em nível nacional? Existe relação entre as instâncias nacionais e internacionais? Há, no exterior, como há no Brasil, organizações que representam os diferentes segmentos produtivos associados ao turismo? Quais são as principais?

Continuaremos a trabalhar com o exemplo do documento que o secretário de comunicação da cidade de Vila Viver está elaborando, com a sua ajuda, para os candidatos da próxima eleição. A administração pública direciona o desenvolvimento do turismo em âmbito nacional, estadual e local. Porém, esse direcionamento não acontece sem que haja o alinhamento de objetivos, metas e práticas com organismos e entidades internacionais e, principalmente, com instâncias de governança locais formadas por associações de classe, movimentos sociais e demais setores impactados pelo turismo. Somente agindo de forma coordenada e alinhada aos interesses de todos os partícipes é que os benefícios poderão ser compartilhados. É muito importante que o documento sobre turismo indique aos candidatos os principais interlocutores a serem ouvidos no momento da elaboração dos planos de governo. Sua tarefa, nesse momento, é fazer uma lista inicial de possíveis contatos.

Em primeiro lugar, comece sua pesquisa procurando entender o que fazem os governos federal, estadual e municipal. Em seguida, observe como acontece a gestão do turismo nas diferentes instâncias e, finalmente, busque identificar quais são as organizações internacionais que balizam as ações dentro do nosso país.

Vamos começar?

## Não pode faltar

O nosso último encontro foi muito importante para que começássemos a entender como funciona a gestão pública brasileira de maneira geral e, especificamente, no turismo. Você já sabe que o Estado (setor público) atua no turismo em diferentes áreas estratégicas, dependendo do estágio de desenvolvimento da atividade e da necessidade local. Ele pode atuar em coordenação, planejamento, legislação, regulamentação, execução, incentivo, promoção do turismo ou atuação social.

Agora, vamos entender como as diferentes instâncias de governança (federal, estadual e municipal) atuam, qual é o papel que cada uma delas desempenha e como se dá o relacionamento entre os diferentes níveis no estabelecimento e execução das políticas públicas. De uma maneira muito sintética, poderíamos comparar o sistema de gestão do turismo a uma pirâmide. No topo estão as organizações internacionais, que estabelecem as diretrizes gerais para o segmento e orientam que seus associados (países-membros ou empresas filiadas) trabalhem segundo essas diretrizes. No caso do Brasil, o Governo Federal, por meio do Ministério do Turismo, define, a partir das diretrizes da Organização Mundial de Turismo (OMT), a Política Pública Nacional de Turismo, que serve de base para o desenvolvimento do turismo nos estados (por meio, por exemplo, de programas como o de regionalização) e, sequencialmente, nos municípios, quando da elaboração dos planos municipais de turismo. Há de se considerar, também, que há demandas que surgem da base dessa pirâmide e que, por vezes, levam as instâncias superiores à reflexão e reformulação de ações. Como já ressaltamos em outras ocasiões, uma política, para ser bem-sucedida, precisa considerar as necessidades provenientes daqueles que são impactados por ela.

Para que possamos entender o porquê da influência das organizações internacionais na estruturação das políticas de turismo dos diferentes países, é preciso compreender que o turismo tem se inserido no contexto internacional contemporâneo como importante fator de desenvolvimento econômico e social. Sendo assim, é cada vez mais comum que políticas e acordos comerciais sejam implementados em níveis supranacionais, acompanhando, por vezes, a formação dos blocos regionais, já que a atividade passa a compor estratégias globais de desenvolvimento.



### Exemplificando

Barreto (2003) lembra que a organização dos blocos econômicos repercutiu no turismo com a adoção, pela Comunidade Econômica Europeia (CEE), de medidas conjuntas quanto à adoção de passaporte unificado para as pessoas dos países-membros e ao controle de turistas de outras partes do globo. Na prática, isso quer dizer que os cidadãos dos

países pertencentes à comunidade europeia podem circular livremente pelo território, sem a necessidade de visto ou de apresentação de passaporte. Já os cidadãos de países não pertencentes à comunidade devem cumprir as regras estabelecidas em qualquer um dos países membros.

Já discutimos inúmeras vezes que o turismo é uma atividade que requer intensa articulação e cooperação entre governo, iniciativa privada e comunidade anfitriã. Imagine que, quando pensamos na atividade em âmbito internacional, a complexidade é muito maior tanto para o setor público quanto para o setor privado, porque passa-se a lidar com diferentes prioridades e políticas nacionais. Por isso, buscar suporte participando de uma organização internacional é uma forma eficiente de estar inserido em uma rede de cooperação em que podem ser alcançados resultados que seriam inatingíveis individualmente.

Podemos identificar dois tipos principais de organizações turísticas, a saber:

**I. Organizações do setor público:** são fóruns de discussão para assuntos que exigem comunicação e cooperação entre governos, ou seja, tratam de questões relacionadas à estruturação e gestão da atividade turística. São formadas por representantes do governo (ministros, diretores setoriais) e órgãos ligados ao setor turístico (institutos, autarquias).

**II. Organizações do setor privado:** são formadas por empresas, associações e corporações de determinado segmento que têm metas e interesses comuns. São fóruns em que os empresários identificam, discutem e buscam alternativas para questões relacionadas às suas áreas de atuação passando, muitas vezes, por sugestões de desenvolvimento, modificação ou combate às leis, regulamentações ou práticas de mercado.



### Assimile

Autarquias são órgãos criados por lei que integram a administração pública indireta e têm a finalidade de executar uma determinada atribuição, a exemplo da Embratur, que é ligada ao Ministério do Turismo e cuida da promoção, do marketing e do apoio à comercialização dos destinos brasileiros para o mercado internacional.

O turismo tem inúmeras organizações internacionais atuantes que representam, em termos mundiais, os seus diversos setores. Não é possível esgotar esse assunto durante esse nosso breve encontro. Por isso, vamos tratar mais profundamente de duas

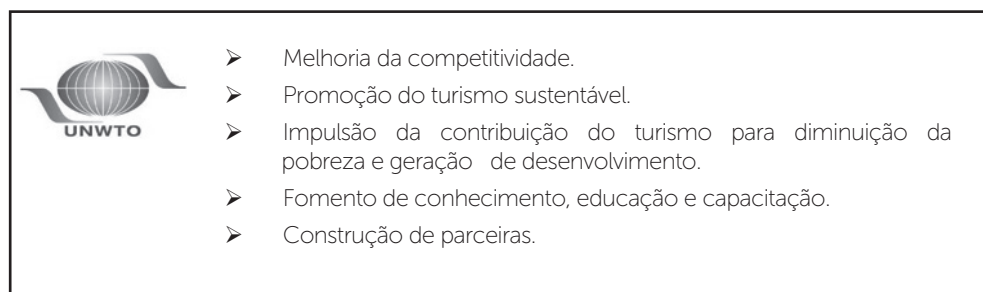
que, seguramente, representam mais amplamente o setor: a Organização Mundial do Turismo (OMT/UNWTO) e o Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC).

A **Organização Mundial do Turismo (OMT/UNWTO)**, o mais importante organismo internacional de turismo, cuja sede está em Madri, é a agência das Nações Unidas incumbida de promover mundialmente o turismo responsável, universalmente acessível e sustentável. Tem como foco de atuação contribuir, por meio do turismo, com o desenvolvimento econômico, a compreensão internacional, a busca da paz, a prosperidade e o respeito universal. Para isso, atua, sempre que necessário, de maneira colaborativa e participativa nas atividades do Programa das Nações Unidas com o Desenvolvimento (PNUD), priorizando intervenções no campo do turismo, em países em vias de desenvolvimento. É composta por países-membros; países associados e membros afiliados representantes dos governos locais; setor privado; instituições educacionais; e associações de turismo. Dias (2011) afirma que a história da OMT tem início em 1925, quando se realizou em Haia o Congresso Internacional de Organizações Oficiais de Propaganda Turística, que mais tarde daria origem à União Internacional das Organizações Oficiais de Propaganda Turística (UIOOPT), fundada em 1934. Muitas décadas depois, mais precisamente em 1967, esta associação foi transformada em uma organização intergovernamental internacional, com o objetivo de cuidar dos assuntos relativos ao turismo em escala mundial. Em 1970, no México, uma assembleia aprovou a organização, a estrutura, as funções e o sistema financeiro do novo organismo mundial de turismo, que passou a se chamar Organização Mundial de Turismo (OMT). O número de membros e a influência da OMT no turismo têm crescido ano a ano.

Uma das mais importantes ações da OMT é a criação de normas internacionais, que servem de parâmetro para que os países legislem e regulamentem a atividade turística. Os documentos criados pela OMT servem como norteadores para a elaboração das políticas nacionais de turismo.

A figura a seguir mostra as grandes áreas de ação da OMT:

Figura 1.8 | Áreas de atuação da OMT



Fonte: adaptada de UNWTO. Disponível em: <<http://www.freeologovectors.net/unwto-world-tourism-organization-logo-pdf/>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

○ **Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC)**, sediado na Bélgica, existe desde 1991 e é formado por executivos de empresas internacionais importantes nos setores de hotelaria, aviação, cruzeiros, locadoras de veículos, operadoras e agências de viagens. Dias (2011, p. 158) explica que “[...] Embora existissem muitas organizações representando segmentos determinados, nenhuma delas se ocupava da indústria turística em seu conjunto.” Criou-se então o WTTC, com o objetivo de comprovar, empiricamente, a importância econômica do setor de turismo, expandir mercados e reduzir as barreiras que limitam o crescimento da atividade. Desde seu nascimento, o Conselho vem desenvolvendo importantes estudos e pesquisas nas áreas de economia, política e tecnologia, que mostram como o turismo beneficia as localidades que investem nele.

○ O Conselho defende o estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado, visando à obtenção de resultados econômicos benéficos para as diferentes instâncias de governo e para as comunidades receptoras. Para isso, entende que três pontos são fundamentais:

- Reconhecimento, pelos governos, do setor de viagens e turismo como prioridade.
- Geração de negócios e desenvolvimento econômico com base nas pessoas, na cultura e no meio ambiente.
- A busca compartilhada por prosperidade e crescimento de longo prazo.



### Pesquise mais

Há inúmeras outras entidades internacionais que contribuem, direta ou indiretamente, para o crescimento do turismo. Veja a seguir algumas sugestões para que você identifique seus objetivos e projetos, bem como suas ações:

- ASSOCIAÇÃO DE TRANSPORTES AÉREOS INTERNACIONAIS. Disponível em: <[www.iata.org](http://www.iata.org)>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE ESPECIALISTAS CIENTÍFICOS EM TURISMO. Disponível em: <[www.aiest.org](http://www.aiest.org)>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE HOTÉIS E RESTAURANTES. Disponível em: <<http://ih-ra.com>>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- FEDERAÇÃO UNIVERSAL DAS ASSOCIAÇÕES DE AGENTES DE VIAGEM. Disponível em: <<http://www.uftaa.org>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Essa rápida apresentação de duas importantes entidades internacionais e seu papel de articulação no mercado turístico mundial serviu para reforçar a ideia que de estamos todos conectados e, portanto, não é mais possível para um governo pensar em desenvolver propostas de maneira isolada, sem considerar a realidade e as relações que a nação estabelece na região onde está localizada com relação aos demais países do mundo.

○ **Código Mundial de Ética do Turismo**, elaborado pela OMT e vigente desde 1999, em seu artigo 1º, atribui às autoridades públicas a missão de assegurar a proteção dos turistas, visitantes e trabalhadores da indústria turística, além da a responsabilidade de zelar pela manutenção das instalações turísticas e do patrimônio cultural e natural, utilizando, para tanto, a legislação nacional existente.



### Assimile

○ O Código Mundial de Ética do Turismo, em seus dez artigos, estabelece regras a serem respeitadas, visando a diminuir os impactos negativos da atividade turística sobre o patrimônio cultural, o meio ambiente e as comunidades receptoras, assegurando o desenvolvimento sustentável, sadio e responsável da atividade.

Esse artigo nos ajuda a entender que cabe ao Governo Federal a importante tarefa de prover as condições básicas necessárias para que o turismo se desenvolva, garantindo a implantação da infraestrutura básica (esgoto, rede de comunicação, água, estradas, entre outros). Dessa forma, a iniciativa privada poderá se instalar e a organização da superestrutura composta pela legislação, pelas normas e pelos regulamentos dará suporte à atividade turística.

São também competências do Governo Federal, no que se refere ao turismo:

- Definir a política nacional de turismo.
- Fortalecer as estruturas jurídico-políticas relacionadas ao turismo.
- Estabelecer, gerenciar e zelar pela imagem turística do Brasil.
- Fazer a divulgação internacional do país nos mercados emissores de turistas.
- Captar recursos e eventos internacionais visando à geração de empregos e renda.
- Colaborar com as instâncias estaduais e municipais no planejamento e desenvolvimento de ações para a atividade turística.
- Consolidar números e informações que demonstrem a importância do setor.



Para conseguir cumprir com todas essas atribuições, existe, desde 2003, na instância federal, uma estrutura composta pelo Ministério do Turismo, que tem no Conselho Nacional de Turismo um órgão autônomo de auxílio para a tomada de decisões, além da Embratur. As atribuições de cada um desses órgãos serão detalhadas futuramente.



### Refleta

A construção de uma imagem turística adequada para o Brasil passa pela conscientização de que grande parte dos países que se destacam no turismo oferecem “experiências memoráveis” e não apenas produtos e roteiros massificados. O que cada instância de governo pode fazer para que possamos encantar nossos visitantes?

Uma vez entendido o papel federal, é hora de discutirmos a ação dos governos estaduais, o que não é uma tarefa simples. Isso porque a realidade mostra que cada estado brasileiro tem uma visão administrativa e de gestão do turismo única, resultando em diferentes maneiras de priorizar o desenvolvimento da atividade. Segundo o Ministério do Turismo, “O Brasil vive um momento único a respeito da organização do turismo na federação, pois todos os estados têm um órgão responsável pelo turismo.” (BRASIL, 2009, p. 114). Fica evidente que nos estados onde o turismo é visto como atividade estratégica, as estruturas que o representam tendem a ter maior importância dentro da composição de governo, ou seja, são secretarias estaduais, fundações ou empresas envolvidas no ramo.

Todo estado brasileiro pode ter um estatuto próprio de turismo e um plano estadual, desde que nele não existam pontos divergentes em relação às leis nacionais vigentes, sejam elas relacionadas ou não ao turismo. Feita essa contextualização, é possível afirmar que, para o Governo Federal, é função dos estados em relação ao turismo:

- Elaborar o planejamento turístico estadual.
- Financiar empreendimentos turísticos.
- Incentivar a diversificação da oferta de equipamentos e serviços turísticos.
- Zelar pela manutenção das características culturais e naturais do estado.
- Auxiliar na pesquisa, organização e interpretação de dados turísticos.
- Divulgar atrativos, bens e serviços turísticos.
- Incentivar a formação e capacitação de gestores e profissionais de turismo.
- Implantar infraestrutura básica e turística.
- Organizar, regionalmente, a oferta turística dos municípios.

Muitas vezes, para otimizar recursos e maximizar resultados, os estados viabilizam as ações previstas no Plano de Turismo por meio de consórcios. Os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, com objetivos comuns. A promoção do desenvolvimento regional é um dos motivos que justificam a montagem de um consórcio que pode ser firmado entre todas as esferas de governo (municípios-municípios, municípios-estados, estados-União, municípios-estado-União). No turismo, ações como a divulgação do potencial turístico regional, a estruturação da oferta turística e o desenvolvimento de programas de capacitação e reciclagem profissional podem ser realizados por meio de consórcios.



### Exemplificando

O Estado de São Paulo tem o primeiro consórcio multissetorial de direito público, que funciona como uma autarquia e, portanto, pode firmar acordos, abrir processos de licitação e receber recursos que beneficiem, em diferentes áreas, os sete municípios beneficiados. Chamado Consórcio Intermunicipal Grande ABC, atua no planejamento, na articulação e na definição de ações de caráter regional, dentre as quais está o turismo. O grupo de trabalho que cuida deste tema tem a missão de atuar no desenvolvimento do turismo regional e, para isso, tem participado de feiras importantes do setor, divulgando o potencial para os segmentos ecológico, empresarial, cultural e esportivo.

Os **conselhos estaduais de turismo** são fóruns de representação da sociedade civil e da iniciativa privada, com funções consultivas e por vezes deliberativas, que muito têm contribuído com a construção de políticas estaduais de turismo em todo o país. São compostos por representantes de associações de classe relacionadas ao turismo, outras secretarias que têm função estratégica para o turismo, organizações não governamentais, academia e circuitos turísticos. O número de representantes, a forma de trabalho, o período e a forma de mandato variam conforme o regimento interno dos conselhos.

Quando são formados por conselheiros críticos, engajados e que têm poder de palavra, os conselhos conseguem atuar ativamente, sugerindo diretrizes para o desenvolvimento do turismo, propondo soluções adequadas para os problemas da região, avaliando projetos, fiscalizando a aplicação de recursos e estabelecendo ações prioritárias para o fomento da atividade.



### Assimile

Os conselhos de turismo com funções consultivas, como o próprio termo sugere, são fóruns em que a gestão pública consulta representantes da sociedade civil e iniciativa privada sobre ações específicas ou questões estratégicas antes de decidir como agir. Eles representam o papel de influenciadores na tomada de decisão, mas não de decisores.

Os conselhos de turismo com funções deliberativas também auxiliam a gestão pública, mas eles têm o poder de decidir sobre questões envolvendo, por exemplo, aplicação de recursos.

Chegamos, finalmente, à base da nossa pirâmide, onde está a instância municipal. Se pensarmos que é na cidade que o turismo acontece e é nela que se materializam todos os impactos decorrentes das complexas relações estabelecidas pelo turismo, vamos perceber que o município assume papel fundamental no desenvolvimento da atividade turística, sendo o protagonista no ordenamento e na organização de todo o processo. Mesmo gozando de toda essa autonomia, é importante que a política de turismo municipal esteja relacionada com as políticas estaduais e nacionais numa estratégia integrada e complementar.

É função do governo municipal em relação ao turismo:

- Estruturar a administração municipal para gerenciar a atividade turística.
- Criar e garantir o funcionamento do Conselho Municipal de Turismo.
- Preparar o município para a chegada dos turistas, coordenando a elaboração do Plano Diretor de Turismo.
- Criar oportunidades de inserção da comunidade nos postos de trabalho gerados pelo turismo.
- Elaborar normas específicas e locais para a atividade, quando pertinente.
- Zelar pelo patrimônio cultural, histórico e ambiental.
- Fazer a promoção do destino.

A diferença de realidade entre as muitas cidades brasileiras faz com que haja divergências consideráveis nos modelos de gestão encontrados em nosso território, mas, segundo o Ministério do Turismo (BRASIL, 2009), o município que pretende ser verdadeiramente turístico deve definir essa atividade como prioritária e dotar o órgão público responsável pela atividade de orçamento próprio, em volume suficiente para que as ações necessárias sejam planejadas e executadas.

Além do mais, o governo municipal deve criar o **Conselho Municipal de Turismo (Comtur)**, constituído por pessoas que representem os vários elos da cadeia produtiva, terceiro setor e sociedade. É fundamental que se garanta ao Conselho independência e autonomia, para que continue atuando mesmo se os quadros políticos forem mudados nas eleições municipais.

Em algumas cidades brasileiras existe um agente que desempenha um papel estratégico e que muito auxilia o poder público na promoção do destino: o **Convention & Visitors Bureaux (CVB)**. Dias (2011, p. 161) define os CVBs como: "fundações ou associações de direito civil, sem fins lucrativos, que têm o objetivo de fomentar o turismo receptivo, de lazer, negócios e eventos, nos territórios onde atuam, que tanto podem ser o município, uma região ou mesmo um Estado."



### Pesquise mais

O São Paulo Convention & Visitors Bureaux é referência no trabalho de promoção e captação de eventos nacionais e internacionais para a cidade de São Paulo. Conheça mais do trabalho realizado por eles:

VISITE SÃO PAULO. Disponível em: <[visitesaopaulo.com](http://visitesaopaulo.com)>. Acesso em: 13 nov. 2016.

Ao captar eventos nacionais e internacionais e gerar negócios para seus associados, os Conventions & Visitors Bureaux geram fluxos para os destinos e movimentam toda a cadeia produtiva, auxiliando o poder público na promoção do destino. São, também, uma interessante forma de organização do setor privado, mostrando-se um importante fórum de debate sobre o setor, abordando informações, sugestões e demandas para o setor público.

### Sem medo de errar

Agora que você já conhece detalhadamente a estrutura de gestão do turismo brasileiro, é provável que já tenha percebido que, sem muita conversa e articulação, nenhum candidato conseguirá elaborar uma proposta que seja coerente e possa trazer benefícios reais para a cidade. Contudo, você já consegue imaginar por onde começar a montar sua lista de sugestões de contatos?

Em primeiro lugar, pense na importância de os candidatos conhecerem o direcionamento nacional que está sendo dado à atividade turística. De que forma é possível conseguir essas informações?

A forma mais segura é, sem dúvida, procurar o órgão responsável pelo turismo no Brasil, ou seja, o Ministério do Turismo. Todavia, isso pode não bastar, pois a informação pode ser parcial. Não seria interessante ouvir também representantes do setor privado e da sociedade civil? Sem dúvida! No âmbito federal, eles se encontram reunidos no Conselho Nacional de Turismo.

Essa mesma lógica precisa funcionar para o direcionamento estadual. Uma conversa deve ser tida com o órgão estadual de turismo para obter informações sob a ótica da gestão pública e, posteriormente, com o Conselho Estadual de Turismo, para completar a análise.

E, por fim, chegamos à realidade da cidade de Vila Viver, que ainda não tem a estrutura de turismo desenvolvida a ponto de ter um conselho de turismo ou mesmo um órgão responsável pela atividade. Como fazer nesse caso? Não esqueça que ela está situada a cerca de 20 km de uma cidade que possui uma estrutura bem desenvolvida e que, portanto, pode servir como referência, afinal, está na mesma região.

Utilize a mesma lógica de buscar sempre a visão completa do segmento e bom trabalho no fechamento de sua agenda de contatos.

## Avançando na prática

### O desafio dos 120 dias

#### Descrição da situação-problema

O turismo, quando bem planejado, traz tantos benefícios econômicos e sociais aos destinos que tem sido encarado por muitos países como o melhor caminho para o desenvolvimento. Por isso, você foi nomeado Ministro do Turismo de Kunga Lolo, um país onde a atividade ainda é incipiente, embora haja bastante potencial de desenvolvimento. Vai acontecer, em poucos minutos, a sua primeira reunião de equipe e todos esperam direcionamentos para começar o trabalho.

O presidente deu a você autonomia para agir dentro das atribuições que cabem ao Governo Federal e ressaltou que há recursos humanos e financeiros suficientes para executar as ações definidas. Pediu, apenas, que o ministério apresente em 120 dias os três primeiros resultados concretos do seu trabalho. O que você solicitará como prioridade para sua equipe?

#### Resolução da situação-problema

Embora trabalhar sem restrições de recursos seja o sonho de todo gestor, o fator tempo não conta muito a seu favor. Há também outro ponto muito importante

no momento de estabelecer prioridades: a falta de qualquer estrutura para o desenvolvimento da atividade.

Sendo assim, seu foco deve ser o direcionamento dos esforços. Se os envolvidos direta e indiretamente com o turismo não têm claro o que fazer, por que fazer e como fazer, não conseguirão trabalhar para desenvolver o turismo. Por isso, peça à sua equipe que inicie as articulações necessárias para definir a política nacional de turismo. Em paralelo, trabalhe para fortalecer as estruturas jurídico-políticas relacionadas ao turismo, dando condições para que a iniciativa privada exerça seu papel e, finalmente, busque consolidar alguns números, bem como informações iniciais que demonstrem a importância do setor para gerar motivação no mercado.

Boa sorte em seu desafio!

## Faça valer a pena

**1.** Quando pensamos no turismo em âmbito internacional, fica simples perceber que são necessárias complexas articulações supranacionais entre governo, iniciativa privada e comunidade anfitriã, para que a atividade se desenvolva de maneira harmônica e sustentável. Por isso, as organizações internacionais têm se consolidado como importantes canais na facilitação desse processo. A respeito das entidades internacionais, analise as afirmações a seguir:

I. Para um governo, uma associação ou uma empresa, estar inserido em uma rede de cooperação internacional ajuda no alcance de resultados que seriam inatingíveis individualmente.

II. O Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) é composto por países-membros, países associados e membros afiliados representantes dos governos locais, do setor privado, das instituições educacionais e das associações de turismo.

III. Uma das mais importantes ações da OMT é a criação de normas internacionais que servem de parâmetro para que os países legislem e regulamentem a atividade turística.

IV. O WTTC é a agência das Nações Unidas incumbida de promover mundialmente o turismo responsável, universalmente acessível e sustentável.

É correto o que se afirma em:

- a) I e II.
- b) I e III.

- c) II e III.
- d) II, III e IV.
- e) I, II, III e IV.

**2.** Cabe ao Governo Federal a tarefa de prover as condições básicas necessárias para que o turismo se desenvolva, garantindo a implantação da infraestrutura básica e a organização da superestrutura que dará suporte à atividade. A respeito das demais atribuições do Governo Federal em relação ao turismo, analise as afirmações a seguir:

I. Todo Comtur é criado pelo Ministério do Turismo.

II. Captar recursos e eventos internacionais é uma forma de o Governo Federal gerar emprego e renda.

III. É atribuição do Governo Federal a divulgação do país nos mercados emissores de turistas.

IV. O Conselho Estadual de Turismo é um órgão autônomo que auxilia o Governo Federal na interlocução com os estados da Federação.

É correto o que se afirma em:

- a) I e II.
- b) I e III.
- c) II e III.
- d) II, III e IV.
- e) I, II, III e IV.

**3.** Analise as afirmações a seguir:

I. A diferença de realidade entre as muitas cidades brasileiras faz com que haja divergências consideráveis nos modelos de gestão municipal do turismo encontrados em nosso território.

PORÉM,

II. o Governo Municipal de uma cidade que decide ter no turismo o caminho para o seu desenvolvimento socioeconômico deve ter uma estrutura composta por: Secretaria Municipal de Turismo, Comtur e Convention & Visitors Bureaux.

A partir da leitura e compreensão das afirmações, assinale a alternativa correta:

- a) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, e a II complementa a I.
- b) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, e a II justificativa a I.
- c) A afirmação I é uma proposição falsa, e a II é uma proposição verdadeira.
- d) A afirmação I é uma proposição verdadeira, e a II é uma proposição falsa.
- e) As afirmações I e II são proposições falsas.



# Referências

- ARENDETT, Hannah. **O que é política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- BARRETO, Margarita et al. **Turismo, políticas e relações internacionais**. Campinas: Papyrus, 2003.
- BENI, Mario Carlos. A política de turismo. In: TRIGO, Luis Gonzaga Godoi (Org.). **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Senac, 2001. p. 177-202.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: Introdução à regionalização do turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: conteúdo fundamental – formação de redes**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3 – Institucionalização da instância de governança regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo: formação e gestores das políticas públicas do turismo**. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Clusters* de turismo. In: \_\_\_\_\_. **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri: Manole, 2012. p. 519-548.
- CARDOSO, Univaldo Coelho; CARNEIRO, Vera Lucia N.; RODRIGUES, Edna Rabêlo Q. **APL: arranjo produtivo local**. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/b8126fa768f69929a146f38122da570b/\\$File/5197.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b8126fa768f69929a146f38122da570b/$File/5197.pdf)>. Acesso em: 13 nov. 2016.
- DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Introdução ao turismo**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Altatlas, 2011.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. Os campos da pesquisa em educação do campo: espaço e território como categorias essenciais. In: **I Encontro Nacional de Pesquisa em Educação do Campo**, 2005, Brasília.

FRATUCCI, Aguinaldo César. Os lugares turísticos: territórios do fenômeno turístico. **Revista Geographia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, 2000.

\_\_\_\_\_. Turismo e território: relações e complexidades. **Caderno Virtual de Turismo**, Edição Especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 87-96, nov. 2014.

GASTAL, Susana; MOESCH, Marustchka Martini. **Turismo, políticas públicas e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R. Brent; McINTOSH, Robert W. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

LICKORISH, Leonard J.; JENKINS, Carson I. **Introdução ao turismo**. 5. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

OMT. **Turismo internacional: uma perspectiva global**. 2. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

PETROCCHI, Mario. **Gestão de pólos turísticos**. 2. ed. São Paulo: Futura, 2001.

SARTI, Antonio Carlos; QUEIROZ, Odélia Telles M. Machado. Espaço, paisagem, lugar, território e região – a organização do espaço turístico. In: BENI, M. C. (Org). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – Desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri: Manole, 2012. p. 3-29.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **Três poderes**. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/politica/tres-poderes.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

# A gestão do sistema turístico brasileiro

### Convite ao estudo

Caro aluno, concluímos uma importante etapa da disciplina **Políticas públicas para o turismo**, introduzindo os conceitos necessários para que você consiga avançar com seus estudos. A essa altura, você já consegue entender o turismo como um fenômeno socioespacial complexo que impacta o espaço onde se desenvolve. Além disso, conhece as dimensões das políticas públicas de turismo, sabe identificar as funções e atribuições de cada agente envolvido e entende o funcionamento das instâncias de governança, bem como a gestão da atividade em cada uma delas.

Agora, vamos prosseguir olhando mais detalhadamente a gestão do sistema turístico brasileiro. Será que a estruturação e gestão do turismo é uma preocupação recente ou antiga? Como o governo federal faz para desenvolver seu papel de articulador, coordenador e promotor do turismo? Quem executa as ações que ele determina? De que maneira?

Para que seja possível responder a essas perguntas, você precisará conhecer os principais marcos históricos da gestão pública do turismo brasileiro, entender a atuação do governo federal, identificar funções e atribuições do Ministério do Turismo e da Embratur e compreender a importância dos programas e planos de desenvolvimento do turismo nas últimas décadas.

Para auxiliá-lo nesse processo, teremos como desafio a organização hipotética de um seminário. A iniciativa privada é, sem dúvida alguma, a grande responsável pelo desenvolvimento do turismo nos municípios, mas o poder público tem papel fundamental, definindo políticas e ações, organizando-as e articulando-as com os diferentes segmentos envolvidos e garantindo recursos para infraestrutura, divulgação e qualificação dos destinos. Ciente desse papel, o governador de um estado brasileiro de grande importância turística decidiu organizar um evento para gestores municipais de turismo, com o objetivo de qualificar os servidores públicos

e melhorar a qualidade do produto turístico daquela região. O seminário deverá apresentar o sistema de gestão do turismo brasileiro.

Considerando sua experiência no assunto, você foi convocado para auxiliar na montagem do programa. Sabendo que é fundamental tratar temas como o histórico da gestão pública, a atuação do governo federal e os planos e programas de desenvolvimento turístico, sua missão é sugerir assuntos que contribuirão para o sucesso do projeto.

Vamos começar?

## Seção 2.1

### Histórico da gestão pública do turismo no Brasil

#### Diálogo aberto

Especificamente no turismo, o Brasil possui um histórico relativamente novo de intervenção governamental. No entanto, isso não quer dizer que seja impossível construir uma linha cronológica destacando marcos importantes para a realidade que vivemos hoje. É isso que desenvolveremos nesta seção de autoestudo. Ao longo das próximas páginas destacaremos períodos, fatos e ações que, embora nem sempre representem uma intervenção governamental direta no turismo, foram significativos na formação das diversas políticas públicas da área.

A situação hipotética desta seção parte da premissa de que nossa experiência com a gestão do turismo acontece há poucas décadas. Se compararmos o Brasil com países de referência do turismo internacional, como Itália, França e Espanha, perceberemos que é relativamente recente a intervenção governamental no turismo. Para se ter uma ideia, a primeira menção legal à atividade só acontece em 1938, e estava relacionada à entrada de estrangeiros em território nacional. Depois disso, muitos avanços ocorreram e, sem dúvida, a criação do Ministério do Turismo, em 2003, é um marco importante.

Como consultor responsável por sugerir assuntos do seminário de qualificação dos servidores municipais, quais fatos históricos relacionados ao turismo você considera importantes que sejam abordados para que esses servidores tenham um entendimento mínimo do processo de formação das políticas de turismo atuais?

O seu trabalho pode começar pela construção de uma linha do tempo destacando marcos legais e/ou a criação de estruturas administrativas, bem como os programas que refletem a realidade atual. Isso provavelmente auxiliará na divisão do processo turístico brasileiro em algumas fases bem marcadas. Relacionando os dois assuntos, você fornecerá aos servidores municipais um panorama histórico interessante, que será bastante útil no entendimento da situação atual.

Agora é com você. Bons estudos!

## Não pode faltar

O desenvolvimento do turismo no Brasil não é um fenômeno recente. Há registros da atividade, ainda bastante rudimentar, já no século XVII, época de viagens motivadas pela necessidade de expansão para novos territórios, busca de riquezas e gêneros de primeira necessidade. Mas infelizmente, para a maior parte dos acontecimentos ocorridos na área, não existe registro, o que dificulta a reflexão sobre erros e acertos que foram feitos ao longo da história.

Solha (2002) afirma que traçar um histórico sobre a evolução do turismo no Brasil e, por analogia, sobre a sua gestão, significa deparar continuamente com uma série de dificuldades, como a inexistência de registros históricos, falta de sistematização de informações do setor, inexistência de estudos abrangentes do fenômeno em âmbito nacional, dispersão dos estudos no tempo e no espaço e poucas informações empresarias dispersas entre vários órgãos, entidades e associações existentes.



### Refleta

Conhecer o passado é muito importante para entender os acontecimentos presentes e preparar o futuro. Essa lógica serve para a sua história familiar, a do nosso país, da nossa cidade e, também, a da área na qual atuamos. Você já parou para pensar sobre o que conhece sobre o turismo na sua cidade? Consegue identificar como decisões tomadas no passado influenciam a atividade como ela acontece hoje? Já imaginou como serão os próximos anos?

Há de se considerar na construção do panorama da gestão pública do turismo no Brasil que o desenvolvimento da atividade e, conseqüentemente, a estruturação de seu processo de planejamento e gestão, não vai ocorrer de maneira isolada e destacada da realidade política, social e econômica da época em estudo, sendo reflexo dos padrões estabelecidos para aquele momento. A criação de políticas públicas no turismo reflete o modelo de desenvolvimento adotado em determinado contexto histórico. Sendo assim, é possível afirmar que o término dos 20 anos de regime militar significou uma grande ruptura no modelo que vinha sendo estabelecido até então. Passamos de uma postura altamente centralizada para o incentivo à descentralização.

Para entender como se estruturou a gestão pública do turismo no Brasil, passaremos a caracterizar alguns períodos importantes dos séculos XX e XXI. O primeiro período a ser estudado está compreendido entre os anos 1930 e 1960.

Politicamente, esses anos são marcados por dois momentos bem distintos: a era Vargas (1930-1945) e o período conhecido como Populismo (1946-1963). O governo Vargas estabeleceu um modelo de desenvolvimento econômico pautado, principalmente, na construção de uma sociedade urbano-industrial. As ações, de uma forma geral, têm caráter centralizador e de forte intervencionismo estatal. O período seguinte é marcado, na sua fase inicial, pelo retorno do país ao regime democrático, pela sucessão de governos populistas e por algumas conquistas da classe trabalhadora, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que garantiu as férias remuneradas. A partir de eleição de Juscelino Kubitschek, o país entrou num ciclo de desenvolvimento industrial importante, que levou à melhoria da infraestrutura geral do país. É característica do governo JK a criação de um plano de metas que tinha como lema Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo.

As mudanças sociais decorrentes das ações políticas em curso desde 1930 deram impulso à introdução de novos padrões de consumo, impactando também o turismo, que, nesse momento, destinou-se prioritariamente à elite. Solha (2002) explica que é nesse período que começam a se desenvolver os destinos de segunda residência, como Santos, no litoral Paulista, e Itajaí, em Santa Catarina. As estâncias hidrominerais se estabelecem como local para quem busca saúde, aliadas, posteriormente, a opções de lazer, como os cassinos. É apenas no final da década de 1940 que se verificou o início do acesso da parcela trabalhadora ao lazer e ao turismo, marcado pela construção da primeira colônia de férias do Sesc, em Bertiooga, em 1948. Foi um marco importante para esse segmento, incentivado décadas depois.



### Pesquise mais

O grande desenvolvimento dos cassinos no Brasil ocorreu no período entre 1936 e 1946, quando foram construídos imensos hotéis-cassino que geraram muitos empregos e ajudaram a desenvolver várias cidades. Com a proibição dos jogos de azar, em 1946, e a conseqüente diminuição do fluxo de turistas, muitos empreendimentos fecharam e algumas localidades que não possuíam outros atrativos entraram em decadência. Agora, há uma forte pressão do *trade* turístico para que a atividade seja liberada. Acesse o link a seguir e entenda os pontos positivos e negativos da liberação do jogo, bem como o impacto dessa decisão para no turismo:

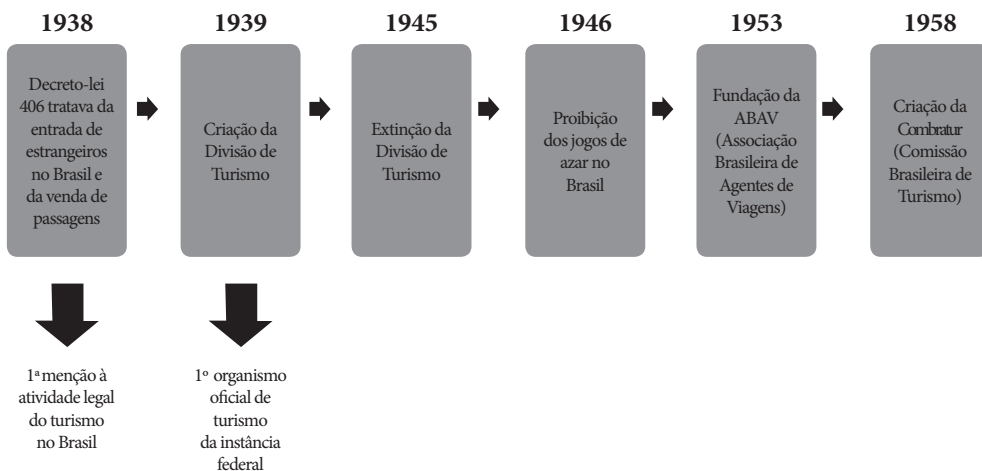
LEGALIZAÇÃO dos jogos e cassinos vai alavancar o turismo no Brasil. Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2016. Vídeo do YouTube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mdq97yb1s1Q>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

A inexistência de condições adequadas de transporte limitou o desenvolvimento da atividade turística a alguns centros próximos das capitais, que possuíam acesso pelas ferrovias. Sendo assim, o turismo ainda não atingia um volume expressivo o suficiente para ser considerado prioridade na esfera do governo federal.

Por isso, o período é marcado por ações pontuais que não têm reflexo direto no desenvolvimento e na estruturação da atividade. As poucas políticas indiretamente relacionadas ao turismo destinavam-se à proteção dos bens históricos e artísticos nacionais. A presença do Estado se deu a partir de ações fiscalizatórias, principalmente nas áreas de tráfego marítimo de passageiros, câmbio e agenciamento de viagens. Há duas tentativas de criação de organismos responsáveis pela atividade: a Divisão de Turismo, segundo Dias (2003 p. 128), com a atribuição principal de “[...] Superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo”, e a Combratur, com o papel de coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo que nunca foi desenvolvida. Foi nesse período que ocorreu o início da articulação da iniciativa privada.

A Figura 2.1 apresenta um resumo do período.

Figura 2.1 | Ações da gestão do turismo no Brasil entre 1930 e 1960



Fonte: adaptada de Dias (2003, p. 128) e Brasil (2009, p. 31).

Vamos passar então para o período entre 1961 e 1980. Politicamente, esse é, sem dúvida, um dos momentos mais conturbados da nossa história recente, pois a ditadura representou um período de repressão, centralismo administrativo e políticas públicas estabelecidas unilateralmente para atender aos interesses do regime militar. O país viveu uma forte repressão política e social, havia censura às artes e à cultura



e pessoas que eram contra o regime foram presas e torturadas. Economicamente, o país parecia caminhar bem e muitos diziam que se vivia um “milagre brasileiro”. Essa realidade começou a mudar em meados da década de 1970, quando o aumento dos preços do petróleo e dos juros internacionais, a queda no crédito disponível e a crise gerada pelo endividamento brasileiro começaram a desgastar o regime militar.

Olhando para o turismo, Solha (2002) destaca que a consolidação da classe média como resultado das mudanças econômicas e sociais do país criou um mercado consumidor de turismo que passou, assim como a elite, a adquirir segundas residências em cidades litorâneas. Os automóveis tiveram melhores condições para viajar entre cidades, elevando a ocupação de hotéis que, naquele momento, já se espalhavam em várias localidades.

Trigo e Netto (2003) afirmam que durante a ditadura militar o turismo foi visto como uma alternativa para resolver os problemas que já começavam a surgir no país. Por isso, o período é marcado por iniciativas que tentam organizar o setor. Uma das mais importantes é a criação, em 1966, da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR). A preocupação com a necessidade de traçar as diretrizes de uma política nacional de turismo aparece pela primeira vez nesse momento. Percebem-se, também, outras ações de ordenamento e planejamento, que vão da criação de zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo à regulamentação de atividades comerciais e de transporte.

Solha (2005, p. 42) destaca que a década de 1960 foi um período em que os estados identificaram no turismo uma oportunidade de desenvolvimento econômico e, por isso, implantaram estruturas administrativas para tratar do assunto, com as funções principais de captar recursos para o desenvolvimento da atividade.



### Exemplificando

O governo do estado do Maranhão criou, em 1962, o Departamento de Turismo e Promoções. Em 1964, foi a vez do governo do Rio Grande do Norte criar a Superintendência de Hotéis e Turismo do Estado e, em 1969, os governos da Bahia, do Paraná e de Santa Catarina também criaram suas estruturas públicas de turismo. Os demais estados seguiram a tendência iniciada na década anterior e, em 1979, praticamente todos os estados do país tinham seu organismo de turismo.

No início dos anos de 1970, o governo implantou uma estrutura de financiamento hoteleiro visando a melhorar a oferta de alojamentos no país, chamada Fundo Geral do Turismo (Fungetur). Dias (2003, p. 131) ressalta que: “Esse fundo foi criado no contexto do Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo Médici, sendo o primeiro

plano econômico governamental a contemplar o turismo de forma explícita.” É o momento da chegada das cadeias internacionais e do desenvolvimento de meios de hospedagens alternativos, como o camping, as residências secundárias e os albergues da juventude.

O incentivo dado pelo governo ao setor privado gerou um incremento nos negócios turísticos e, conseqüentemente, um novo mercado de trabalho. Surge, então, oportunidade para a criação de cursos técnicos e superiores de turismo com foco na capacitação de pessoas para trabalharem no setor.

O governo também se empenhou no desenvolvimento de campanhas agressivas de marketing para reforçar a imagem de um Brasil próspero, repleto de belezas naturais e com um povo alegre e receptivo. Todas essas ações, porém, não atingiram o resultado esperado, pois fatores externos contribuíram para um desempenho medíocre do turismo naquele período. Economicamente, o Brasil passava por um momento de inflação, recessão e queda de consumo resultantes da crise do petróleo e do endividamento nacional. Juntamente com a questão econômica, faltou à gestão pública a preocupação com a estruturação do produto turístico brasileiro que, por falta de preservação ambiental, má operação e gestão de serviços turísticos e oferta de mão de obra desqualificada, não atingiu a qualidade exigida pelos padrões internacionais.

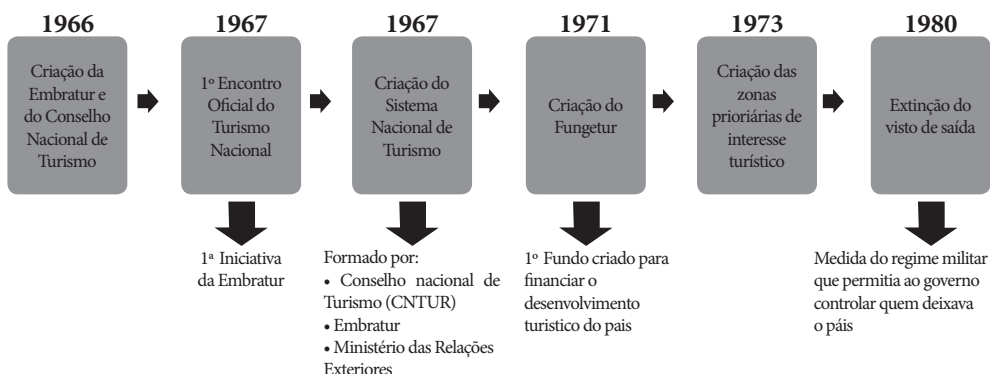


### Assimile

As primeiras políticas públicas federais no setor de turismo surgiram no contexto do regime autoritário, sendo, portanto, centralizadoras e não estabelecendo articulação com a iniciativa privada atuante na época.

A Figura 2.2 apresenta um resumo do período.

Figura 2.2 | Ações da gestão do turismo no Brasil entre 1961 e 1980



Fonte: adaptada de Dias (2003, p. 130) e Brasil (2009, p. 33).

O próximo período a ser estudado está compreendido entre os anos 1981 e 2000. Politicamente, o país passou pelo período da redemocratização, marcado por uma grande mobilização popular que pedia eleições diretas, conhecido como movimento Diretas Já e, posteriormente, pela promulgação de uma nova Constituição, em 1988. Apesar dessa atmosfera de mudança, as dificuldades provocadas pelo grande endividamento do país não foram facilmente resolvidas e o Brasil viveu crises econômicas cíclicas, até metade da década de 1990, que impediram o pleno desenvolvimento das atividades produtivas, incluindo-se aí o turismo.

A década de 1980 é marcada por uma certa decepção para o setor do turismo. O sonho e a euforia do começo da década de 1970 não se sustentaram e o setor não decolou. Solha (2002 p. 140) afirma que: "Apesar de todas as dificuldades desse período, o embrião da atividade turística já estava plantado. As empresas organizaram-se em associações e o poder público percebeu que a atividade turística era muito mais do que investir na rede hoteleira." Decretos e portarias foram editados a fim de consolidar e ampliar o desenvolvimento do turismo em diversos segmentos, com iniciativas de destaque no social e ecológico.

Pimentel (2014) explica que a contenção da inflação e estabilização monetária promovidas pelo Plano Real, a partir de 1994, permitiram a ascensão de um novo modelo de administração pública denominado "gerencialismo", que limita as ações do governo federal e promove a descentralização de atividades para estados e municípios. Essa mudança de postura teve reflexo nas políticas de turismo, que foram estruturadas a partir de então.

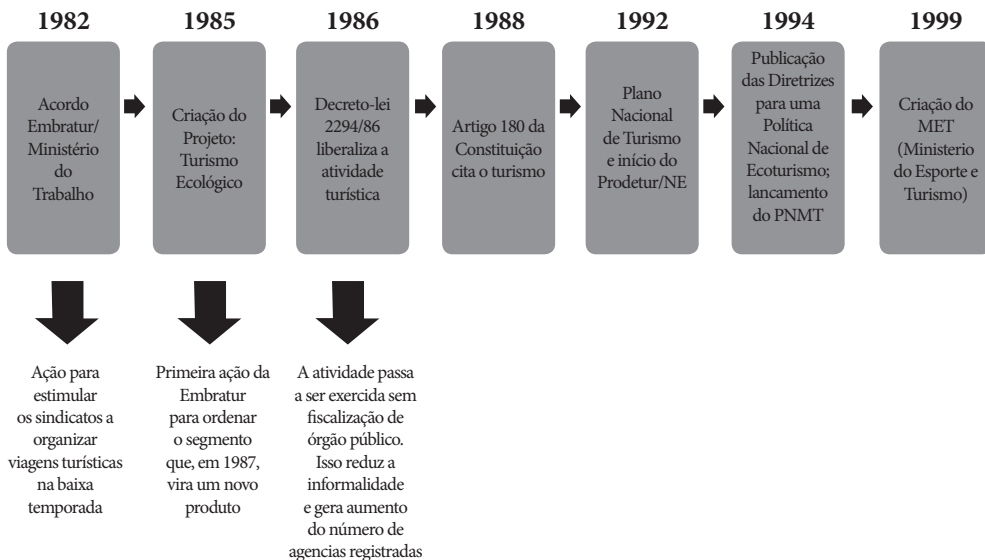
Trigo e Netto (2003) destacam que é apenas a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) que surgiram condições propícias para um crescimento bem estruturado da atividade. Este crescimento fundamentou-se no delineamento de uma política nacional de turismo; no estímulo a investimentos nacionais e estrangeiros em hotéis; nos parques temáticos, entre outros empreendimentos; na melhoria da infraestrutura básica, principalmente de telecomunicações e rodovias; no crescimento da formação profissional em áreas como hotelaria, gastronomia e lazer; e na conscientização do setor público, da iniciativa privada e do terceiro setor da importância do turismo como fator de desenvolvimento e inclusão social.

Nos primeiros anos da década foram implementados vários programas de desenvolvimento turístico, como o Prodetur-NE, que financiou importantes projetos de aeroportos, rodovias e urbanização de orlas, mudando a característica de muitas cidades turísticas do nordeste.

Um destaque desse período é o lançamento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), modelo de empreendedorismo e planejamento regional desenvolvido pela Organização Mundial do Turismo (OMT) e recomendado

para seus países-membros, tornando-se ação estratégica da Embratur. Beni (2006) afirma que, ao ignorar etapas preparatórias importantes para o sucesso do programa, como a conclusão do Relatório do Inventário Turístico Nacional, os resultados do PNMT foram comprometidos e poucos estados atingiram o desempenho esperado. Independentemente das críticas que possam ser feitas, é fundamental que se destaque o importante papel que o PNMT teve para o processo de sensibilização, conscientização, interiorização e mobilização para o turismo. Ele é, sem dúvida, a primeira experiência para inserção de parte da população nas políticas locais e regionais do turismo. Outro acontecimento marcante daquele período foi a criação do Ministério do Esporte e Turismo. Carvalho (2005, p. 22) afirma: "A elevação do turismo ao nível ministerial significou o reconhecimento oficial da importância que o governo passava a emprestar ao setor." A Figura 2.3 apresenta um resumo do período.

Figura 2.3 | Ações da gestão do turismo no Brasil entre 1981 e 2000



Fonte: adaptada de Dias (2003, p. 133) e Brasil (2009, p. 33).

Finalizaremos esta seção de autoestudo com o período de 2001 até os dias atuais. Politicamente, o grande destaque é a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, um representante da esquerda política brasileira, oriundo de um dos partidos nascidos durante o processo de redemocratização, o Partido dos Trabalhadores (PT). Ele tomou posse em 2003 como presidente. Na economia, apesar de o Brasil apresentar crescimento econômico discreto, o período é de relativa estabilidade, o que levou à diminuição dos níveis de miséria e pobreza e, conseqüente, à incorporação de muitas famílias ao mercado de consumo, inclusive de produtos turísticos.

Para o turismo, a ação que marcou o início do governo Lula é a criação do Ministério do Turismo, cujas principais atribuições são:

- Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação de planos e programas de incentivo ao turismo.
- Estímulo às iniciativas públicas e privadas de desenvolvimento das atividades turísticas.
- Promoção e divulgação do turismo nacional no país e no exterior.
- Definição da Política Nacional de Desenvolvimento do Turismo.

A Embratur, que até então era responsável por todo o processo de planejamento, estruturação e promoção do turismo, passou a focar suas ações na promoção, no marketing e no apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo. Detalharemos a estrutura, o modelo de gestão e os programas do Ministério do Turismo e da Embratur adiante.

Outro ponto a se destacar é a promulgação da Lei n. 11.771/2008, que ficou conhecida como Lei Geral do Turismo. Importante marco regulatório, reuniu várias normas que se encontravam dispersas dentro da legislação brasileira, servindo de importante balizador para o desenvolvimento do setor.

Ao longo desses anos, o Ministério do Turismo e a Embratur vêm fazendo um importante trabalho pelo setor. Segundo dados do próprio Ministério do Turismo (MTur), a participação do turismo na economia triplicou nesse período. O governo atuou fortemente no planejamento das políticas públicas, investiu em infraestrutura turística, trabalhou na estruturação da oferta turística por meio do Programa de Regionalização do Turismo, lançado em 2004, e, ao trazer eventos como a Jornada Mundial da Juventude, a Copa do Mundo e as Olimpíadas, aumentou a visibilidade do país e deu passos importantes na consolidação do Brasil como um dos principais destinos turísticos do mundo.

Entretanto, ainda há muito a ser feito. Incrementar os níveis de educação e qualificação da mão de obra é um exemplo. É crucial, ainda, ampliar incentivos e investimentos em pesquisa e inovação e desenvolvimento de produtos com comprovada qualidade internacional.

### **Sem medo de errar**

Nessa rápida passada por mais de 80 anos de história, você deve ter percebido que o desenvolvimento das políticas públicas para o turismo passou por duas fases bem marcadas: a primeira, cuja preocupação principal foi a regulamentação, organização

e fiscalização da atividade (1930-1994); e a segunda, que marcou o ordenamento, planejamento e crescimento do setor a partir do Plano Nacional de Turismo, em, 1992, e se consolidou com o lançamento do Programa de Municipalização do Turismo (PNMT), seguindo até os dias atuais.

Considerando essa divisão, talvez fique mais fácil para você, como consultor responsável por sugerir assuntos do seminário de qualificação dos servidores municipais, identificar os fatos importantes que auxiliarão os servidores no entendimento do processo de formação das políticas de turismo com as quais eles devem trabalhar cotidianamente. Em primeiro lugar, não esqueça que traçar um paralelo entre a situação política e econômica em determinado momento histórico é muito importante para o entendimento do porquê de determinada característica daquela política, ou seja, em um governo com características mais centralizadoras, é natural que se encontrem propostas mais dependentes da instância federal, por exemplo.

Seria interessante que o conteúdo do seminário identificasse fatos relacionados ao turismo que impactaram o setor ou influenciaram a linha de estruturação/condução das políticas da época. Avalie, por exemplo, se a proibição dos jogos de azar e a formação de associações como a Abav tiveram reflexo para o segmento. O que representou a criação da Embratur, do Sistema Nacional de Turismo e do Fungetur para o turismo nas décadas de 1960 e 1970?

Pense que, historicamente, as décadas de 1980 e 1990 foram muito intensas para o país. Grandes mudanças políticas ocorreram e o turismo também sentiu esse reflexo. Novos segmentos foram incentivados, o Brasil ganhou uma nova constituição e surgiram programas de financiamento e planejamento que transformaram o produto turístico brasileiro. Se hoje os gestores que assistirão ao seminário estão envolvidos com o Programa de Regionalização do Turismo, eles precisam entender a origem disso tudo, que está relacionada ao Programa de Municipalização do Turismo.

E, por último, reserve também um espaço da sua agenda para falar da estrutura de gestão. O destaque sobre o que significou a elevação do turismo ao nível ministerial vai fazer seus gestores se conscientizarem da importância que tem a atividade, compreendendo o valor do trabalho que eles realizam.

## Avançando na prática

### Conhecendo a história da minha cidade

#### Descrição da situação-problema

No Brasil, existem várias localidades que iniciaram o processo de desenvolvimento turístico em meados do século XX e que se encontram hoje em estágios diferentes de

desenvolvimento. Você provavelmente mora em uma dessas cidades ou está muito próximo delas.

Faça um estudo sobre sua cidade e construa uma linha do tempo que mostre o histórico da gestão pública no município.

### Resolução da situação-problema

Uma forma interessante de começar seu trabalho é entender como o turismo se desenvolveu na cidade de estudo. Identifique as principais etapas de desenvolvimento da atividade, além de fatores que facilitaram e que dificultaram o processo. Em seguida, trace um paralelo com o processo de desenvolvimento da gestão pública brasileira. Há indicadores bem marcantes, como organização da iniciativa privada em associações, criação de estruturas públicas de gestão, lançamento de programas e projetos de incentivo e ordenamento da atividade, estabelecimento de planos de desenvolvimento e políticas específicas que fizeram o país sair do estágio inicial, que apenas regulamentavam e fiscalizavam a atividade, até chegar ao momento atual, com ações que visam ao crescimento e à consolidação do setor. Identifique se isso aconteceu no município que você está estudando e em que data.

Ao final desse processo, além de construção da linha do tempo, você terá gerado informações suficientes para analisar se, comparado ao contexto nacional, as políticas de turismo do seu município acompanham a tendência nacional, se seguem por um caminho diferente, se estão temporalmente alinhadas ao que está acontecendo ou se há necessidade de progresso.

### Faça valer a pena

**1.** Solha (2002) afirma que traçar um histórico sobre a evolução do turismo no Brasil e, por analogia, sobre a sua gestão, não é uma tarefa simples, pois os interessados no assunto irão deparar continuamente com uma série de dificuldades relacionadas à:

- I. Existência de dados contraditórios.
- II. Sistematização incorreta das informações do setor.
- III. Inexistência de registros históricos.
- IV. Dispersão de informações empresariais entre órgãos, entidades e associações.

É correto o que se afirma em:

- a) I e II, apenas.

- b) III e IV, apenas.
- c) I, II e III, apenas.
- d) I, III e IV, apenas.
- e) II, III e IV, apenas.

**2.** Trigo e Netto (2003) afirmam que as crises econômicas cíclicas que afetaram o Brasil até metade da década de 1990 impediram o pleno desenvolvimento do turismo no país. O autor destaca que é apenas a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso que surgiram condições propícias para um crescimento bem estruturado da atividade. São condições propícias que justificam esse crescimento:

I. Desenvolvimento de campanhas agressivas de marketing para reforçar a imagem de um Brasil próspero, repleto de belezas naturais e com um povo alegre e receptivo.

II. Privatização das telecomunicações e rodovias.

III. Formação de profissionais qualificados.

IV. Investimentos nacionais e estrangeiros.

É correto o que se afirma em:

- a) I e II, apenas.
- b) III e IV, apenas.
- c) I, II e III, apenas.
- d) I, III e IV, apenas.
- e) II, III e IV, apenas.

**3.** Analise as afirmações a seguir:

I. O período, que teve início em 1930 e estendeu-se até 1956, foi marcado por uma postura bastante intervencionista do Estado e pela formulação de políticas sociais compensatórias importantes, como a atribuição de férias remuneradas aos trabalhadores

PORQUE

II. O governo entendia que precisava compensar a população por medidas impopulares, como a proibição dos jogos de azar, que levou ao fechamento de muitos hotéis e ao aumento do desemprego.



A partir da leitura e compreensão do texto anterior, assinale a alternativa correta:

- a) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, e a II complementa a I.
- b) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, e a II justificativa a I.
- c) A afirmação I é uma proposição verdadeira, e a II é uma proposição falsa.
- d) A afirmação I é uma proposição falsa, e a II é uma proposição verdadeira.
- e) As afirmações I e II são proposições falsas.



## Seção 2.2

### A atuação do governo federal

#### Diálogo aberto

Caro aluno, na última aula fizemos um grande passeio pela história recente do turismo brasileiro e entendemos como a gestão pública atuou para estruturar a atividade ao longo das décadas dos séculos XX e XXI. Percebemos que, no início, era mantida uma postura mais centralizadora com forte ação de fiscalização e regulação da atividade. Agora, vivemos um momento de consolidação de produtos e serviços e descentralização de ações e responsabilidades.

Na coordenação do processo de definição de políticas públicas nacionais para o turismo, o governo federal já atuou a partir de diferentes modelos de estrutura administrativas. Atualmente, respondem pelo turismo o Ministério do Turismo juntamente com a Embratur, autarquia que cuida da promoção internacional. Nesta seção de autoestudo, detalharemos a função e principais objetivos de cada um desses órgãos. Falaremos, também, do modelo de gestão e da política de desenvolvimento do turismo interno e externo.

Os assuntos abordados serão primordiais para a resolução da situação hipotética proposta. Relembrando que o Código Mundial de Ética do Turismo define que as autoridades públicas têm por missão assegurar a proteção dos turistas e visitantes, zelando pela preservação das instalações turísticas ou de elementos do patrimônio cultural e natural de seu território. Cabe ao governo federal dar diretrizes e auxiliar estados e municípios no cumprimento dessa missão. Para que esse trabalho seja realizado de maneira eficiente, é necessária uma estrutura administrativa consolidada que dê suporte às ações planejadas. Alguns gestores municipais podem não conhecer em detalhes a estrutura e o funcionamento do Ministério e da Embratur. Portanto, seu desafio é pensar sobre quais informações são relevantes para explicar a atuação de cada um, de forma que os participantes saibam, ao final do seminário, a qual órgão e área recorrer sempre que necessitem de auxílio para desenvolver o turismo no seu município.

Há muito trabalho a ser feito. Bons estudos!

## Não pode faltar

Um ministério que cuidasse exclusivamente do turismo era uma reivindicação muito antiga dos empresários, da academia e das instituições que atuam no setor. Esse pedido finalmente foi atendido em 2003, quando a medida provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República, sob a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e dos seus ministérios, instituiu no seu artigo 25, a pasta do turismo.

O artigo 27, que tratava dos assuntos que constituíam as áreas de competência de cada ministério, atribuiu ao MTur as seguintes responsabilidades:

- a) Política nacional de desenvolvimento do turismo.
- b) Promoção e divulgação do turismo nacional, no país e no exterior.
- c) Estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas.
- d) Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo.

O Presidente Lula, em mensagem ao Congresso Nacional, afirmou que: “A criação do Ministério do Turismo tinha o objetivo de conceber um novo modelo de gestão pública para o segmento, visando a gerar divisas para o país, criar empregos e contribuir para a redução das desigualdades regionais.” (SILVA, 2005, p. 52) Naquele momento, a missão era tornar o turismo agente de transformação, fonte de riqueza econômica e de desenvolvimento social, por meio da qualidade e da competitividade dos produtos, da ampliação e da melhoria da infraestrutura turística e da promoção comercial do produto turístico brasileiro.



### Refleta

A criação do Ministério do Turismo foi saudada por todos os segmentos envolvidos no setor como uma medida que demonstraria a valorização da atividade pelo novo governo. Essa valorização precisaria se refletir em investimentos para que o setor se estruturasse para o aumento da chegada de turistas no Brasil. Porém, no livro que comemora os 10 anos do MTur, há dados que apontam investimentos de R\$ 10 bilhões em 10 anos e aumento de apenas 1,54 milhão de turistas no mesmo período. Passamos de 4,13 milhões, em 2003, para 5,67, em 2012. Será que estamos no caminho certo?

Em sua formação inicial, o ministério tinha uma estrutura principal composta pelo Conselho Nacional de Turismo, pela Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, pela Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo e pela Embratur, que teve suas funções redefinidas e passou a cuidar, exclusivamente, da promoção e do marketing do Brasil no exterior. Havia também órgãos de assistência direta e imediata ao ministro, como assessorias especiais, gabinete, ouvidoria e secretaria executiva, que não atuavam como linha de frente para a implementação da Política Nacional de Turismo definida na ocasião.



### Assimile

O Conselho Nacional de Turismo é um órgão colegiado de assessoramento formado por entidades de caráter nacional e por representantes de entidades públicas, privadas e do terceiro setor, que tenham relação com o turismo e que, portanto, auxiliem o ministério na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas e projetos dela derivados.

A Figura 2.4 detalha a estrutura das principais áreas do MTur no momento da sua criação, ou seja, em 2003.

Figura 2.4 | Síntese das atribuições das secretarias e autarquias do MTur

<b>Secretaria Nacional de Políticas do Turismo</b>	<b>Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo</b>	<b>Embratur</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de produtos e destinos</li> <li>• Departamento de estudos e pesquisas</li> <li>• Departamento de marketing nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento de financiamento e promoção de investimentos no turismo</li> <li>• Departamento de qualificação, certificação e produção associada ao turismo</li> <li>• Departamento de programas regionais de desenvolvimento do turismo</li> <li>• Departamento de infraestrutura turística</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção no exterior</li> <li>• Apoio à comercialização no exterior</li> <li>• Marketing internacional</li> <li>• Estatísticas</li> </ul>

Fonte: elaborada pelo autor.

Beni (2006) explica que a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo ficou responsável pela elaboração da Política Nacional de Turismo e desenvolveu seu instrumento de execução, o Programa de Regionalização do Turismo. Ambos serão tema da nossa próxima seção de estudo, quando os abordaremos em detalhes.

Já a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo tinha a responsabilidade de: formular planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e ao fortalecimento do turismo nacional; definir diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos do fundo geral do turismo; apoiar e acompanhar os programas regionais de desenvolvimento do turismo e coordenar; e apoiar e acompanhar a formulação de ações de estímulo e fomento à mobilização da iniciativa privada para participação ativa na implementação da Política Nacional de Turismo.

Ao longo da primeira década de trabalho, o MTur tem atuado com base em um modelo de gestão descentralizada, que busca assegurar a estados e municípios a possibilidade de agir diretamente para implementar políticas, programas, ações e parcerias no nível de suas respectivas jurisdições. Por isso, essa é uma pasta que tem presença muito forte nos municípios, principalmente por meio de obras de infraestrutura que são financiadas pelo governo federal por meio deste ministério. Fica nítido que, até o momento, é objetivo do governo integrar a atividade turística às políticas de desenvolvimento nacional.

Uma conquista importante do MTur é, sem dúvida, a sanção da Lei Geral do Turismo, em 2008. Esse marco regulatório da atividade foi fundamental para a estruturação e organização do setor e trouxe segurança jurídica para as empresas e clientes, norteando, também, o relacionamento entre poder público, prestadores de serviços e consumidores. A partir da Lei n. 11.771/2008, o MTur passou a ser responsável por cadastrar, qualificar e fiscalizar as diferentes categorias de prestadores de serviços. Outro ponto inovador dessa lei foi a nomeação de órgãos estaduais e municipais como representantes do ministério na execução das políticas públicas do setor nas suas regiões, reforçando, assim, o caráter descentralizador da política vigente. São consequências da Lei Geral do Turismo a regulação do Fundo Geral de Turismo (Fungetur), a implementação do cadastro obrigatório para algumas categorias de prestadores de serviços turísticos (Cadastro) e a definição das penalidades para o descumprimento dos dispositivos da lei.

O fortalecimento do turismo interno também tem sido foco de atenção ao longo destes anos. Acreditando que a estabilização econômica e a melhoria das condições socioeconômicas de grande parte da população propiciariam um maior consumo de diversas modalidades de turismo, o MTur tem atuado para estruturar novos produtos turísticos nacionais, incentivar as viagens dentro do nosso território e garantir ao turista condições comerciais justas e ressarcimentos adequados em caso de má prestação de serviços. Para isso, trabalha em conjunto com estados, municípios,

iniciativa privada e congresso nacional, implementando programas e projetos e acompanhando a aprovação de emendas parlamentares e medidas provisórias na Câmara e no Senado.



### Exemplificando

O programa **Viaja Mais Melhor Idade** já foi lançado duas vezes como forma de incentivar idosos, aposentados e pensionistas a viajar pelo Brasil durante períodos de baixa estação. A primeira edição do programa aconteceu entre setembro de 2007 e dezembro de 2010 e vendeu 599 mil pacotes, segundo dados do MTur. Na segunda edição, que ocorreu entre setembro de 2013 e setembro de 2016, foram oferecidos pacotes com passeios turísticos e refeições grátis, descontos de até 40% e possibilidade de parcelamento em até 48 vezes com juros reduzidos.

O **Salão do Turismo – Roteiros do Brasil** foi uma ação inovadora de apoio à promoção e comercialização dos produtos e serviços turísticos criados pelas diversas regiões do país. Seguramente, funcionou como a vitrine das políticas públicas desenvolvidas com o intuito de fortalecer o turismo interno por meio da regionalização. O 1º Salão aconteceu em 2005 e o último, em 2011. Ao longo dos anos, o evento foi se consolidando e os resultados se mostraram bastante expressivos. Estima-se que cerca de R\$ 7,9 milhões em negócios tenham sido fechados na última edição. A média de público foi de 102 mil visitantes por edição, segundo dados do próprio MTur. O Salão do Turismo apresentava uma ótima oportunidade para pessoas que queriam se informar sobre destinos brasileiros e, ao mesmo tempo, adquirir pacotes de viagem com condições especiais. Havia, também, uma área reservada à comercialização de produtos de agricultura familiar e artesanato de todo o país: uma forma muito inovadora de promover a cultura, de valorizar a gastronomia e as manifestações culturais como parte de um produto turístico.

Outro foco de atenção tem sido a melhoria da competitividade do produto brasileiro frente aos produtos internacionais. Por isso, vários programas de qualificação dos serviços turísticos foram criados ao longo destes anos. Os resultados são bastante questionáveis e pesquisas indicam que ainda temos um longo caminho a percorrer, mas, sem dúvida alguma, é importante que se reconheça o esforço feito e o volume de pessoas que tiveram acesso às informações sobre a atividade. No documento **Balanço de Gestão**, lançado em 2013, o MTur informou que o Pronatec Turismo, programa de qualificação profissional mais importante da pasta, tinha efetivado 92,3 mil matrículas até outubro. Os cursos mais procurados foram o de recepcionista, organizador de eventos, auxiliar de cozinha, auxiliar administrativo, garçom, camareira e agente de informação turística.

O turismo tem, na iniciativa privada, o responsável direto pela geração de emprego e renda. Sendo assim, é fundamental que o setor público crie condições para que ela consiga atuar de maneira adequada. A oferta de crédito para o setor produtivo é uma importante ferramenta de incentivo ao crescimento do turismo no país. O governo federal, por meio do MTur, vem articulando com bancos públicos a injeção de recursos que beiram os R\$ 45 bilhões desde a sua criação. Os recursos saem dos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Fundo Geral de Turismo e de outras fontes, e podem ser utilizados por empresas de diferentes áreas, como hotéis, parques temáticos, transportadoras, entre outras.

O orçamento do MTur tem sido ampliado ano a ano para fazer frente às necessidades de investimentos em infraestrutura, qualificação profissional e gerencial, promoção dos destinos e estímulo à iniciativa privada. Em 2003, a dotação para a pasta foi de pouco mais de R\$ 134 milhões. Em 2015, já superava a casa de R\$ 1,42 bilhão.



### Pesquise mais

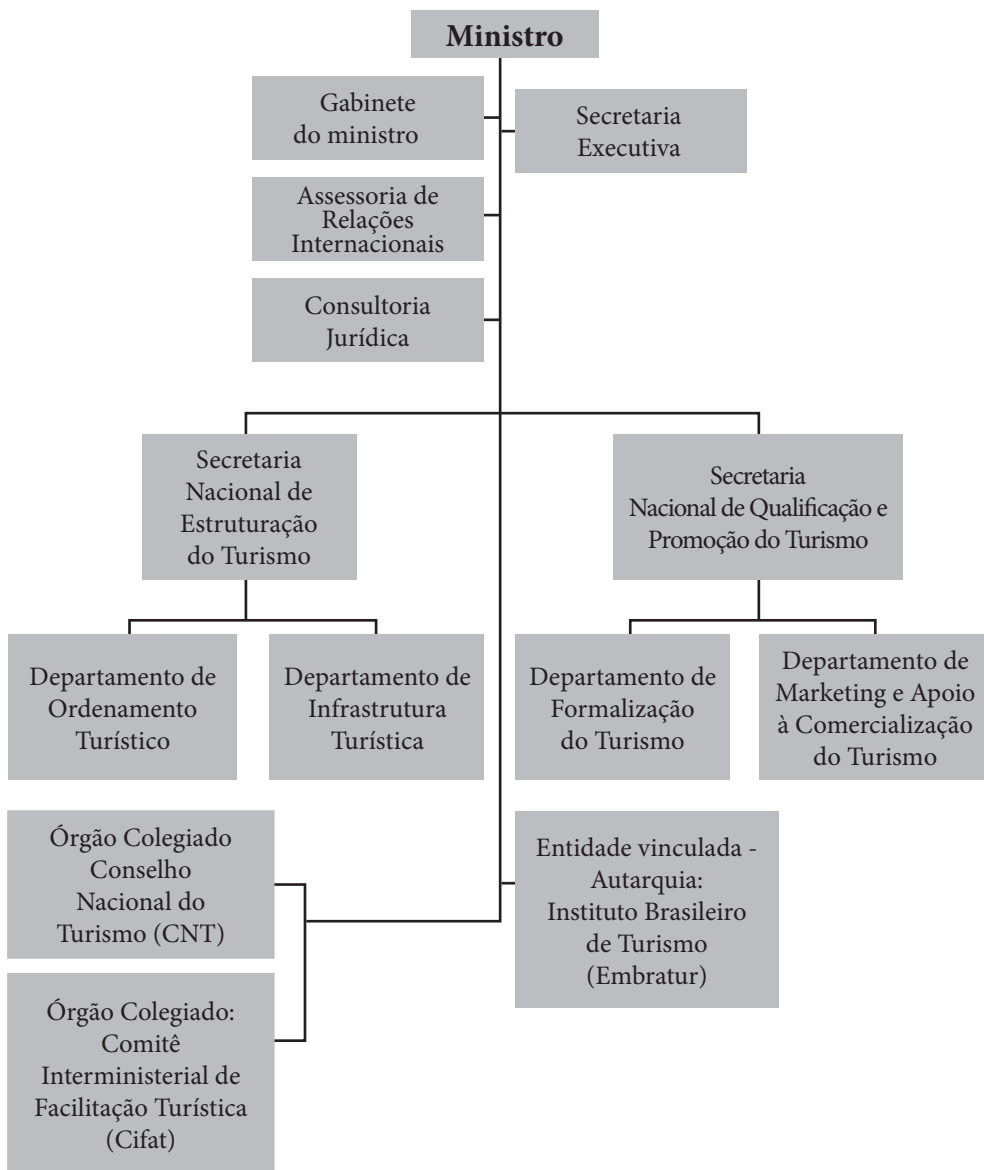
O Ministério do Turismo produziu uma campanha chamada Turismo em Cena, em que apresenta as principais ações da pasta do turismo. São filmes curtos que abordam os programas de qualificação profissional, turismo de negócios, investimentos em destinos históricos, parques nacionais, competitividade e infraestrutura. Conheça mais sobre essas ações:

BRASIL. Ministério do Turismo. **Série institucional**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/programas/4952-serie-institucional.html>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

Para finalizarmos o detalhamento sobre o Ministério do Turismo, é importante observar que, desde a sua criação, estruturas, programas e ações foram revistos. A Figura 2.5 mostra o organograma do Mtur em 2016.



Figura 2.5 | Organograma MTur (2016)



Fonte: Brasil (2016).

Percebem-se algumas mudanças interessantes nesse novo modelo. O Ministério do Turismo continua contando com duas secretarias, que passam a serem chamadas de Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo e Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo. As funções que as antigas secretarias desempenhavam foram redistribuídas. Continuam existindo órgãos de assessoramento direto ao ministro, como a Assessoria de Relações Internacionais, a Consultoria Jurídica e a Secretaria Executiva.

A Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo é responsável pelo planejamento e ordenamento territorial do turismo e pela infraestrutura turística. Além disso, é responsável pela atração de investimentos, pelo desenvolvimento de linhas de créditos e pela melhoria do ambiente jurídico relacionado à atividade. Já a Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo cuida da formalização e qualificação de prestadores de serviços e profissionais de turismo. Atua no incentivo à atividade, na promoção e no apoio à comercialização dos produtos e destinos dentro do Brasil.

A grande novidade é a criação de mais um órgão colegiado: o Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT). Ele foi criado pela Lei Geral do Turismo para garantir que o Plano Nacional de Turismo seja compatível com as demais políticas públicas do governo federal. O Conselho Nacional de Turismo e a Embratur não tiveram suas atribuições alteradas.

Já percebemos, então, que o MTur estrutura e regulamenta a atividade turística dentro do território brasileiro. Promover o Brasil como destino internacional é responsabilidade exclusiva da Embratur, desde 2003. Para isso, foram intensificadas ações que visam a viabilizar novas formas de atuação no exterior, criar mecanismos de apoio à comercialização e marketing do Destino Brasil, bem como estruturar um banco de informações maciço com base em coleta e gerenciamento de dados.

Para garantir que resultados expressivos fossem alcançados, dois foram os pilares que sustentaram e até hoje vêm norteando as ações desenvolvidas: O **Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional** e a **Marca Brasil**.

A primeira ação passou por três etapas. A primeira delas (2003-2006) foi marcada pela busca de referências que mostrassem o mercado global de turismo. Além disso, essa fase buscou identificar o perfil do turista que deveria ser conquistado, e também procurou conhecer quem eram os países concorrentes do Brasil. O intuito era que isso auxiliasse na caracterização de produtos específicos para cada mercado. Um ponto muito positivo é que as informações foram constantemente atualizadas, permitindo adequações rápidas de estratégias e ações de promoção. A segunda etapa do plano (2007-2010) trabalhou a partir dos resultados obtidos na primeira etapa. Sendo assim, o foco foi consolidar o posicionamento turístico do Brasil nos mercados-alvo. Foram aprimoradas estratégias de marketing e a própria gestão do plano passou por revisão. Por fim, a terceira etapa, que recebeu o nome de **Plano Aquarela 2020**, tem o desafio de pensar na promoção do turismo aproveitando as oportunidades geradas

pelos eventos esportivos que aconteceram no país, ao mesmo tempo que não pode descuidar do apoio à comercialização dos outros produtos e destinos no exterior.

A segunda ação (Marca Brasil) foi criada para servir como elemento de identidade turística, auxiliando no reconhecimento do país no mercado internacional. O desenho da marca é resultado de um concurso vencido por Kiko Farkas, que teve como referência de criação uma obra de Burle Marx. A proposta do artista sintetiza uma mistura de cores que representam os principais elementos brasileiros (decálogo), agregando, por meio das curvas, a modernidade ao desenho (para visualizar as cores, acesse o link indicado). A aplicação vem sempre acompanhada da palavra “sensacional” que, segundo pesquisas, é a mensagem que sintetiza a experiência vivida pelos turistas estrangeiros no Brasil.

Figura 2.6 | Marca Brasil



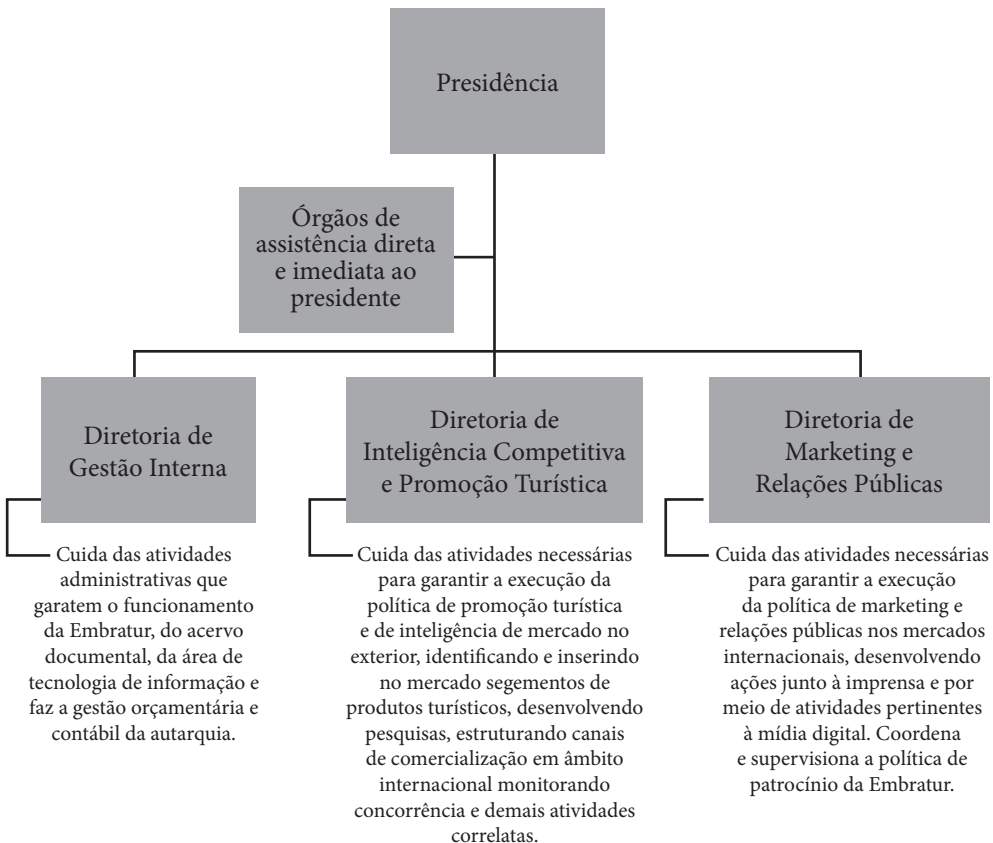
Fonte: <<https://goo.gl/yavuqt>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

Há importantes ações sendo desenvolvidas pela Embratur nos mercados internacionais. O programa de apoio à captação de eventos, que auxilia no momento da candidatura e, posteriormente, no aumento do número de inscritos e ampliação da permanência, vem trazendo excelentes resultados. O programa fez o Brasil ganhar importantes posições no ranking dos países que mais realizam eventos internacionais.

A participação do país nas principais feiras de turismo mundial e a realização de rodadas de negócios, em que os profissionais dos países emissores têm a oportunidade de conversar diretamente com os prestadores de serviço do Brasil, vem fortalecendo a divulgação e a comercialização dos produtos criados no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo.

Em 2016, a Embratur completou 50 anos, e uma série de ações foram pensadas para comemorar a data e preparar a instituição para os próximos anos. A renovação começou com um processo de reestruturação de seu organograma, realizado em janeiro do mesmo ano (Figura 2.7).

Figura 2.7 | Organograma sintético da Embratur



Fonte: adaptada de Embratur (2016).

O objetivo dessa mudança foi aprimorar o trabalho da Embratur, com o objetivo de ganhar eficiência, competitividade e tornar sua estrutura de equipe mais ágil para enfrentar os desafios do mercado internacional, além de aproveitar as oportunidades decorrentes da superexposição proporcionada pelos megaeventos esportivos que aconteceram nos anos de 2014 e 2016.

## Sem medo de errar

Agora que você já conhece em detalhes como funciona a estrutura federal que cuida do turismo, a resolução da situação-problema parece bastante simples.

É função do Estado oferecer as condições básicas para que as atividades sociais e econômicas se desenvolvam de maneira responsável e sustentável. No turismo, o governo federal utiliza o Ministério do Turismo e a Embratur para garantir o cumprimento

dessa missão. O Ministério do Turismo trabalha para tornar o turismo uma atividade que gere emprego e renda para o país, proporcionando inclusão social e melhoria da qualidade de vida da população. Para isso, atua na elaboração e implementação da Política Nacional de Turismo, que tem foco na melhoria da infraestrutura turística, no planejamento, no ordenamento, na estruturação e na gestão das regiões turísticas. O Mtur também a qualificação dos serviços, o marketing e o apoio à comercialização dos destinos em âmbito nacional.

Já o mercado internacional é responsabilidade da Embratur, autarquia subordinada ao Ministério do Turismo que cuida da promoção e do marketing dos destinos brasileiros no exterior. É responsabilidade do órgão, também, apoiar a comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros fora das nossas fronteiras.

## Avançando na prática

### Preparando a cidade de Raios para o Congresso Mundial de Cientistas Atômicos

#### Descrição da situação-problema

A cidade de Raios é um centro de referência de tecnologia brasileiro. Ali situam-se importantes universidades que desenvolvem pesquisas premiadas em diferentes áreas de conhecimento. A comunidade acadêmica está bastante feliz, pois a cidade foi escolhida para sediar a próxima edição do evento mundial de cientistas atômicos, que acontecerá em dois anos. Os acadêmicos responsáveis pelo do evento pouco sabem de turismo, mas percebem que o município não está preparado para receber tantas pessoas. Procuraram o prefeito que, ciente das carências e sabendo do pouco tempo disponível, precisa de ajuda para melhorar as condições receptivas locais e garantir condições para que o evento seja um sucesso. Que tipo de auxílio ele pode solicitar ao Ministério do Turismo e à Embratur para atingir seus objetivos?

#### Resolução da situação-problema

Sem dúvida alguma, a Embratur pode auxiliar na promoção do evento no exterior, atraindo mais público para Raios. Ela pode, também, pensar em produtos segmentados, a fim aumentar, por meio de pré ou pós-evento, a permanência dos congressistas dentro do país. Já o Ministério do Turismo pode atuar melhorando, por meio de obras necessárias, a infraestrutura turística. Além disso, pode qualificar a mão de obra local e, eventualmente, facilitar à iniciativa privada o acesso a financiamentos para adequação de suas estruturas.

**Faça valer a pena**

**1.** A Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, que dispunha sobre a organização da presidência da República, sob a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva e dos seus Ministérios, instituiu no seu artigo 25 a pasta do turismo. A respeito do Mtur, analise as seguintes afirmações

I. Atua de maneira descentralizada, dividindo com estados e municípios a responsabilidade de implementação de projetos e programas previstos na Política Nacional de Turismo.

II. O Conselho Nacional de Turismo é um órgão colegiado, de caráter deliberativo, que define as diretrizes e programas prioritários.

III. Para estimular o turismo interno, o Ministério do Turismo lançou programas como a Marca Brasil, que promoveram destinos durante a baixa temporada.

Depois de ter analisado as afirmações, marque a alternativa que contém as assertivas corretas:

- a) I, apenas.
- b) II, apenas.
- c) III, apenas.
- d) I e II, apenas.
- e) II e III, apenas.

**2.** A Embratur, criada em 1966, foi por muitos anos responsável por todo o processo de planejamento, estruturação e promoção do turismo brasileiro. Considerando a história e as atribuições da Embratur, identifique com "V" as asserções verdadeiras e com "F" as falsas:

I. ( ) Em 2003, com a criação do Ministério do Turismo, a Embratur teve suas funções redefinidas e passou a cuidar, exclusivamente, da promoção e do marketing do Brasil no exterior.

II. ( ) O Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional e a Marca Brasil são os dois pilares que norteiam o trabalho desenvolvido pela Embratur.

III. ( ) Por sua atuação internacional, a Embratur é a responsável por captar recursos que serão investidos pelo Mtur em obras de infraestrutura turística no Brasil.

A alternativa que contém a sequência correta é:

- a) F, F, F.
- b) F, V, V.
- c) V, F, V.
- d) V, V, F.
- e) V, V, V.

**3.** Na coordenação do processo de definição de políticas públicas nacionais para o turismo, o governo federal já atuou a partir de diferentes modelos de estruturas administrativas. o Ministério do Turismo, juntamente com a Embratur, autarquia que cuida da promoção internacional, respondem pelo turismo.

A respeito deste modelo de estrutura, assinale a alternativa correta:

- a) A Embratur, por sua atuação internacional, trabalha de maneira distinta do Mtur, centralizando ações e agindo sem envolvimento com o mercado.
- b) O Plano Aquarela é um planejamento que direciona as ações do Mtur na criação de regiões turísticas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.
- c) O fortalecimento do turismo interno tem sido o foco de atenção principal da Embratur ao longo destes anos.
- d) O Comitê Interministerial de Facilitação Turística (CIFAT) é um órgão de assessoramento da presidência da Embratur, que trabalha para desburocratizar processos e garantir que as ações de promoção e comercialização do turismo possam ocorrer de forma rápida e legal.
- e) O Salão do Turismo foi uma ação inovadora de apoio à promoção e comercialização dos produtos e serviços turísticos criados pelas diversas regiões do Brasil. Seguramente, funcionou como a vitrine das políticas públicas desenvolvidas com o intuito de fortalecer o turismo interno por meio da regionalização.





## Seção 2.3

### Planos e programas de desenvolvimento turístico

#### Diálogo aberto

Caro aluno, estamos chegando ao final de mais uma unidade de estudo. Dessa vez, detalharemos a estrutura da gestão do sistema turístico brasileiro. A essa altura, você já sabe como o processo de gestão foi se compondo ao longo da história recente do nosso país e, também, já é capaz de explicar as atribuições e projetos do Ministério do Turismo e da Embratur.

Nesta seção de autoestudo, abordaremos os principais planos e programas de desenvolvimento turístico que vêm sendo utilizados como importantes ferramentas de implementação das políticas públicas e, conseqüentemente, de desenvolvimento do turismo. Não é possível abordar este tema sem antes falarmos da importância do planejamento turístico. Isso porque, para que os programas sejam desenvolvidos e implantados, um árduo trabalho precedente precisa ser concluído. É claro que planos e programas como o Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), o Programa de Desenvolvimento de Ecoturismo da Amazônia Legal (Proecotur) e o Programa de Regionalização do Turismo só existiram porque instituiu-se uma política nacional de turismo que previa esse modelo de desenvolvimento. Essa política está consolidada em diferentes planos nacionais de turismo, que também serão foco de estudo.

A situação-problema desta seção continua tratando da seleção de temas para o seminário de gestores públicos municipais. Já falamos diversas vezes que o Estado é responsável por prover a infraestrutura básica e a superestrutura (legislação, normas e regulamentos) para que o turismo se desenvolva. Muitas vezes, os planos e programas de desenvolvimento turístico são elementos essenciais nesse processo, pois auxiliam no planejamento da atividade e, financeiramente, são a alternativa para estados e municípios obterem verbas para intervenções importantes. Considerando que os gestores públicos que estão participando do evento podem obter recursos fundamentais para seus municípios em programas de desenvolvimento, conhecer o Plano Nacional de Turismo e o Prodetur é muito importante para o exercício de suas funções. Seu desafio, portanto, é estabelecer que informações sobre esses assuntos devem ser passadas aos gestores municipais e pensar sobre que relação deve ser feita entre a importância do planejamento turístico e os programas de desenvolvimento.

Bons estudos!

## Não pode faltar

É inquestionável a afirmativa que o turismo é um fenômeno sistêmico formado por um conjunto de partes que não se completam isoladamente. Não se pode conceber e entender a atividade turística se ela não for analisada na sua integralidade, considerando-se os aspectos que compõem e qualificam o destino turístico (atrativos e serviços) e sua relação com o componente humano. Sem este, a atividade turística deixa de existir. Nesse aspecto, pensar no turismo como meio de garantir o desenvolvimento sustentável e responsável de uma região passa, obrigatoriamente, por estruturar e dar prioridade a um sólido processo de planejamento turístico que assegure o bem-estar e a melhoria das condições de vida das comunidades receptoras.

Dias (2011, p. 144) afirma que “Uma das principais e mais importantes prerrogativas do Estado, em todos os seus níveis, é a possibilidade de fazer um planejamento do conjunto das atividades sob sua responsabilidade envolvendo todos os setores da sociedade”. Ao coordenar o processo de planejamento, o Estado define, dentre vários cenários existentes, o caminho que melhor atenderá aos anseios e necessidades da sociedade.



### Assimile

O planejamento é uma premissa fundamental quando se pensa na promoção do desenvolvimento econômico com bases sustentáveis. Sendo assim, os governos, em seus diferentes níveis, não podem fugir à responsabilidade de serem os agentes articuladores que, buscando beneficiar o maior número de pessoas, deverão conciliar interesses e unir esforços dos diferentes agentes envolvidos no processo produtivo.

Segundo a OMT (2003), o planejamento ganhou importância no turismo à medida que setor público, iniciativa privada e comunidade receptora começaram a sofrer os impactos negativos da atividade desenvolvida de forma descontrolada e desordenada. Isso se explica pelo fato de que a atividade turística, quando ocorre sem planejamento, tende a produzir mais impactos negativos que positivos, destruindo, às vezes de forma irreversível, recursos naturais e culturais.



### Exemplificando

O balneário de Acapulco, no México, viveu entre os anos de 1940 e 1960 o auge do seu desenvolvimento turístico. Destino de muitos artistas de Hollywood, sofreu nas décadas seguintes com a especulação

imobiliária, a poluição de suas praias, o aumento da criminalidade e, conseqüentemente, a queda do turismo. Agora, há um esforço das autoridades locais para desenvolver um plano de revitalização do destino que passa, obrigatoriamente, pela limpeza e pelo saneamento das praias até chegar à melhoria da qualidade de serviços, à atração de investimentos e ao estímulo a novos empreendimentos, a fim de recuperar a imagem do destino e voltar a atrair turistas internacionais.

Dias (2011) identifica aspectos que justificam a importância do planejamento turístico, a saber:

- O turismo utiliza-se de recursos extremamente frágeis que precisam ser preservados, caso contrário, se autodestruirá.
- Diferentes níveis da administração pública intervêm no desenvolvimento do turismo. A falta de planejamento pode acarretar desperdício de recursos, dispersão de investimentos e atuação contraditória.
- A atividade turística deve integrar-se a outras atividades que acontecem no território, como atividades comerciais, artesanais, culturais, entre outras e, conseqüentemente, a outros instrumentos de organização, como planos diretores, planos setoriais, zoneamento, entre outros.

Está ficando cada vez mais claro que o planejamento, por suas múltiplas funções e por sua possibilidade de minimizar impactos irreversíveis, que acabam por destruir a viabilidade do desenvolvimento da atividade turística, deve ser foco de atenção e intervenção dos gestores dos destinos turísticos.

Vignati (2008) sintetiza os aspectos relevantes que justificam o planejamento turístico:

- Ele é o principal instrumento da política pública de turismo.
- Políticas de crédito e incentivo à atividade são definidas e orientadas pelo planejamento.
- Auxilia investidores, empresários e população a perceber a importância que o setor público dá à atividade.
- Serve como ferramenta de integração das ações públicas e privadas.
- Direciona a busca pela sustentabilidade, aumentando a competitividade do destino.

O planejamento do turismo pode ser realizado nos diversos níveis da gestão do sistema turístico brasileiro, ou seja, municipal, estadual e federal. Neste momento, vamos focar nossa atenção na instância federal e analisar os planos nacionais de turismo, a partir de 2003, ano da criação do Ministério de Turismo.



### Pesquise mais

Muitos estados e municípios têm planos de turismo que consolidam as políticas do setor. O estado do Paraná, por exemplo, acabou de lançar um documento chamado Paraná Turístico 2026: Pacto para um destino inteligente, um direcionamento estratégico da atividade, que objetiva fazer do estado um destino turístico inteligente até o final da vigência do plano.

No nível municipal, merece destaque o Plano de Turismo Municipal 2015/2018 (Platum) da cidade de São Paulo, que propõe soluções para desenvolver a atividade em uma cidade global.

Para conhecer os documentos e entender a diferença entre um plano estadual e um plano municipal, acesse os links a seguir:

BRASIL. Ministério do Turismo. **Paraná turístico 2026**: pacto para um destino inteligente. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/institucional/PLANO\\_DE\\_TURISMO/ParanaTuristicocatalogo.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/institucional/PLANO_DE_TURISMO/ParanaTuristicocatalogo.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Platum 2015/2018**: Plano de Turismo Municipal. Disponível em: <<http://imprensa.spturis.com.br/wp-content/uploads/downloads/2015/06/platum-2015-2018.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

Como já estudamos na unidade anterior, em janeiro de 2003 foi criado o Ministério do Turismo. Já no mês de abril, o governo divulgou o Plano Nacional de Turismo (2003-2007), anunciando que o documento serviria como elo entre as diferentes instâncias de governo, as entidades não governamentais, a iniciativa privada e a sociedade, para integrar objetivos, otimizar recursos e unir esforços visando ao aumento da oferta e ao incremento da qualidade e da competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. Outra característica marcante desse plano foi a preocupação em vincular o turismo com as políticas sociais e, também, garantir que a gestão da atividade se dê de maneira descentralizada.

A construção do plano partiu de um diagnóstico realizado junto ao setor público e *trade* turístico que identificou como principais problemas naquele momento:

- Falta de articulação entre os setores público e privado.
- Inexistência de regulamentação adequada para o desenvolvimento da atividade.
- Baixa qualidade do produto turístico, resultado da pouca qualificação da mão de obra, pequena diversidade de produtos, carência de infraestrutura básica e insuficiência de crédito para desenvolvimento do setor.

- Insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre turismo, além da ausência de um processo de avaliação de resultado de políticas e planos.
- Inadequação na de promoção e comercialização do produto turístico brasileiro.

O Quadro 2.1 apresenta os objetivos e macroprogramas do Plano Nacional de Turismo (2003-2007). Visto naquele momento como instrumento de planejamento do Ministério do Turismo, apresentou metas ousadas, sendo que parte delas não foi atingida.

Quadro 2.1 | Plano Nacional de Turismo (2003-2007)

OBJETIVOS	MACROPROGRAMAS
<p><b>Gerais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver o produto brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais brasileiras.</li> <li>• Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.</li> </ul> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar qualidade ao produto turístico.</li> <li>• Diversificar a oferta turística.</li> <li>• Estruturar os destinos turísticos.</li> <li>• Ampliar e qualificar o mercado de trabalho.</li> <li>• Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional.</li> <li>• Ampliar o consumo do produto no mercado nacional.</li> <li>• Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestão de relações institucionais.</li> <li>2. Fomento.</li> <li>3. Infraestrutura.</li> <li>4. Estruturação e diversificação da oferta turística.</li> <li>5. Qualidade do produto turístico.</li> <li>6. Promoção e apoio à comercialização.</li> <li>7. Informações turísticas.</li> </ol>

Fonte: adaptada de Brasil (2003).

Com base nos resultados do Plano Nacional do Turismo (PNT) 2003-2007, e a partir de debates estabelecidos com o *trade* e a sociedade, foi lançado em junho de 2007 o Plano Nacional de Turismo 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão.

O subtítulo do plano se explica porque o Ministério do Turismo considera que uma política pública e responsável do turismo deve incluir tanto as pessoas que têm condições de viajar quanto as que são absorvidas pelo mercado, passando a ter, portanto, renda e melhor condição de vida.

Além de apostar na descentralização, na gestão participativa e na promoção do Brasil no exterior, essa nova versão do Plano Nacional de Turismo pretendia colocar o lazer turístico como um item da cesta de consumo da família brasileira, fazendo da atividade um instrumento de inclusão social. Mais uma vez, o PNT é visto como um instrumento de planejamento e gestão que torna o turismo o indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no país.

O Quadro 2.2 apresenta os objetivos e macroprogramas do Plano Nacional de Turismo (2007-2010).

Quadro 2.2 | Plano Nacional de Turismo (2007-2010)

<b>OBJETIVOS</b>
<p><b>Gerais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver o produto brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais brasileiras.</li> <li>• Promover o turismo como fator de inclusão social.</li> <li>• Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o país.</li> </ul> <p><b>Específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir a continuidade e o fortalecimento da PNT e da gestão descentralizada.</li> <li>• Estruturar os destinos, bem como diversificar e qualificar a oferta turística.</li> <li>• Ampliar e qualificar o mercado de trabalho.</li> <li>• Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional, proporcionando condições ao investimento e à expansão da iniciativa privada.</li> <li>• Ampliar o consumo do produto no mercado nacional e internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista.</li> <li>• Apoiar a recuperação e adequação da infraestrutura e equipamentos turísticos, garantindo a acessibilidade das pessoas com deficiência.</li> <li>• Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes, viabilizando a integração de regiões e destinos turísticos.</li> </ul>

Fonte: adaptada de Brasil (2007).

Entre 2010 e 2013, data do lançamento do PNT 2013-2016, vigente atualmente, surgiu o Documento Referencial Turismo no Brasil 2011-2014. O documento consolida o pensamento das principais lideranças do turismo no Brasil e serve como fonte de reflexão para a revisão do Plano Nacional de Turismo, que surgiu no momento em que o país havia acabado de realizar a Copa das Confederações e estava se preparando para a Copa do Mundo FIFA 2014 e as Olimpíadas Rio 2016. O PNT 2013-2016 alinhou-se às ações do Plano Plurianual 2012-2015 e definiu como diretrizes para nortear o desenvolvimento de suas ações o diálogo com a sociedade, a geração de emprego, o empreendedorismo e o incentivo à inovação e a regionalização.

O Quadro 2.3 apresenta uma síntese do PNT 2013-2016. É interessante notar que, diferentemente do que aconteceu nas versões anteriores, agora apresentam-se objetivos estratégicos e ações estratégicas. Outra novidade é a introdução da Agenda Estratégica do Turismo Brasileiro, documento de orientação estratégica e de proposição de ações táticas, com horizonte de dez anos, que deve orientar a formulação dos planos de ação para o setor. A cada edição do Plano Nacional de Turismo, a agenda será revista. Nesta versão do Plano Nacional também estão previstos lançamentos de documentos de caráter executivo, denominados “PNTs em Ação”, que terão abordagem temática focando em macroambientes de negócio ou transversal (focando em intervenções institucionais), e direcionarão a implementação de políticas públicas específicas.

Quadro 2.3 | Plano Nacional de Turismo (2013-2016)

Objetivos estratégicos	Ações estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparar o turismo brasileiro para os megaeventos.</li> <li>• Incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros.</li> <li>• Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil.</li> <li>• Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conhecer o turista, o mercado e o território.</li> <li>2. Estruturar os destinos turísticos.</li> <li>3. Fomentar, regular e qualificar os serviços turísticos.</li> <li>4. Promover os produtos turísticos.</li> <li>5. Estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística.</li> <li>6. Fortalecer a gestão descentralizada, as parcerias e a participação social.</li> <li>7. Promover a melhoria do ambiente jurídico.</li> </ol>

Fonte: adaptada de Brasil (2013a).

Depois dessa rápida síntese de todos os planos nacionais de turismo, precisamos retornar a 2004, para tratarmos do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que foi criado como ação do macroprograma Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, do PNT 2003-2007, e tornou-se uma das mais importantes estratégias de ação do Ministério do Turismo ao longo de todos esses anos.

O programa, uma política pública em âmbito territorial, dá continuidade ao trabalho iniciado com o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que estimula o olhar não mais para um, mas para um conjunto de municípios, ampliando a cadeia produtiva do turismo.



### Refleta

Estudamos, em seções anteriores, que é no município que o turismo acontece e é nele que os maiores impactos são sentidos. Se as políticas públicas e o processo de planejamento passam, a partir do Programa de Regionalização, a olhar a região e não mais o município, que benefício essa nova metodologia traz para as cidades?

Todo o programa foi implantado de maneira descentralizada e regionalizada, incentivando o planejamento coordenado e participativo. Oficinas e reuniões setoriais desenvolvidas por todo o país ajudaram a nivelar conceitos, definir estratégias, planejar ações e construir diferentes “regiões turísticas” em todo o território nacional. Ao todo, na primeira etapa, foram criadas 219 regiões, que agregavam 3.319 municípios. Todo esse processo gerou o **Mapa da Regionalização do Turismo**, ferramenta que norteou ações de programas e processos do Ministério do Turismo.

A implantação do programa de regionalização foi feita por meio da Rede Nacional de Regionalização, composta por pessoas ligadas à atividade turística (representantes do setor público, privado e sociedade civil organizada), que eram mobilizadas por interlocutores estaduais do programa e técnicos dos órgãos estaduais de turismo, que tinham a função de facilitar as articulações para a estruturação dos destinos.

O governo federal atuou fortemente para apoiar a ação de estruturação das regiões, fortalecendo ações de promoção e comercialização dos destinos. Para isso, conforme mencionamos anteriormente, organizou o Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, evento com várias edições, que, além de ser um importante espaço de negócios, também possibilitou a troca de experiências entre os gestores de cada região.

Com o lançamento do PNT 2007-2010, o Programa passou por seu primeiro aperfeiçoamento: a definição de 65 municípios que, por sua capacidade de gerar fluxo turístico e induzir o desenvolvimento local, passaram a receber atenção ainda maior do ministério. O projeto **65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional** foi composto por três etapas, executadas de forma sucessiva e complementar: a primeira etapa, denominada **Índice de Competitividade Nacional**, fundamentava-se na realização anual de uma pesquisa com a função de avaliar a situação de cada destino e acompanhar anualmente a sua evolução. A segunda etapa, denominada **Gestão de Destinos**, foi uma ação voltada à elaboração e execução de planos estratégicos focados nas políticas de melhoria da competitividade destes destinos. Na terceira etapa, estruturou-se o **Sistema de Gestão dos Destinos**, com o objetivo de gerir ações entre o Ministério do Turismo e os destinos indutores.

Em 2010, o Programa de Regionalização passou por um forte processo de avaliação. Foram ouvidos quase mil atores envolvidos no Programa de Regionalização



do Turismo, em diversos níveis e de todas as unidades da Federação, por meio da aplicação de questionários e realização de oficinas e de entrevistas qualificadas. A conclusão do relatório, intitulado Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil aponta que a grande maioria dos entrevistados avalia que o Programa contribuiu com o desenvolvimento do turismo nas regiões, impactando positivamente a economia local. O processo de implementação do Programa foi identificado como um ponto que precisa de ajustes. Outro ponto que a pesquisa identificou foi a necessidade de o Programa de Regionalização ser reconhecido mais claramente como um programa estruturante do Ministério do Turismo, sugerindo que ele passasse a ocupar um espaço da estrutura organizacional do órgão. Identificou-se, também, a necessidade da realização de monitoramento e avaliação sistemática do Programa, por meio de pesquisas e estudos permanentes.

Com base nos pontos indicados pela avaliação, foram feitos ajustes no Programa, que começaram a ser implementados a partir do lançamento do PNT 2013-2016. A base conceitual do Programa não sofreu alterações. Um ponto importante de mudança foi o resgate da representação do ator municipal, que voltou a operar as ações executivas do Programa, apoiado pelos interlocutores estaduais e regionais.

Foram definidos oito eixos de atuação, que orientarão as ações estratégicas do Programa. São eles:

- Gestão descentralizada do turismo.
- Planejamento e posicionamento de mercado.
- Qualificação profissional dos serviços e da produção associada.
- Empreendedorismo, captação e promoção de investimento.
- Infraestrutura turística.
- Informação ao turista.
- Promoção e apoio à comercialização.
- Monitoramento.



### Pesquise mais

O Mapa do Turismo Brasileiro é um instrumento de ordenamento que define o recorte territorial que será trabalhado prioritariamente pelo Ministério do Turismo. Ele é atualizado periodicamente e é fundamental para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo. No link a seguir você encontrará informações mais detalhadas sobre o Mapa

do Turismo. Acesse o material e entenda a importância desse instrumento de desenvolvimento de políticas públicas para o turismo:

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do turismo brasileiro 2016:** perguntas e respostas. Disponível em: <[http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Perguntas\\_e\\_respostas\\_Mapa\\_do\\_Turismo\\_Brasileiro\\_2016\\_01.07.2016.pdf](http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Perguntas_e_respostas_Mapa_do_Turismo_Brasileiro_2016_01.07.2016.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

Enquanto o Programa de Regionalização do Turismo trabalha fornecendo subsídios metodológicos para que regiões turísticas se estruturam, outros programas criam condições que auxiliam estados e municípios a conseguirem recursos financeiros para as intervenções necessárias.

Dentro dessa linha, o Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) é um programa que garante, em parceria com organismos internacionais de financiamento, a estados, municípios com mais de 1 milhão de habitantes, capitais e o Distrito Federal acesso à linhas de crédito para projetos que tenham como objetivo:

- Recuperar ou valorizar atrativos turísticos públicos importantes na promoção, consolidação ou melhoria da competitividade dos destinos.
- Fortalecer a imagem dos destinos e garantir bons resultados no processo de comercialização.
- Fortalecer institucionalmente as secretarias e órgãos dirigentes de turismo.
- Viabilizar investimentos em infraestrutura e serviços básicos que garantam a acessibilidade do e ao destino, garantindo a satisfação das necessidades básicas do turista.
- Garantir a preservação de recursos culturais e naturais e a minimização de impactos sociais e ambientais causados pelos investimentos turísticos.

Desde a sua criação, na década de 1990, o Prodetur vem financiando investimentos que impulsionaram a atividade turística em todo o país por meio de projetos de capacitação, elaboração de planos de marketing, planos de desenvolvimento integrado do turismo sustentável para estados e municípios e obras de infraestrutura básica e turística.

Atualmente, o governo federal tem no Prodetur Nacional o seu principal programa de desenvolvimento para estados e municípios que querem investir no turismo. É importante ressaltar, porém, que existiu, na primeira década do século XXI, o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), que protagonizou o processo de estruturação da atividade ecoturística nos nove estados da Amazônia Legal. O Proecotur, embora fosse um projeto de turismo, ficou sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, que contou com o apoio do Ibama e do Ministério do

Turismo para sua execução. Era um programa estruturante, que, estava dividido em duas fases: a de pré-investimento (que previa uma série de ações preparatórias nos polos para receberem as intervenções previstas), que deveria durar até 2005, e a de investimento, que seria iniciada na sequência. De forma geral, o que se percebe é que a primeira fase foi concluída com atraso, e o programa acabou sendo incorporado pelo Prodetur Nacional. A fase de transição entre a finalização das ações do Proecotur na maioria dos estados e o início do Prodetur Nacional foi bastante longa, o que, provavelmente, impactou os investimentos realizados na etapa preparatória.

Por fim, é importante abordarmos, também, dentro do Plano Nacional de Turismo, a vertente que visa a estimular o investimento privado em turismo. Com o objetivo de fornecer condições favoráveis para que os empresários consigam melhorar seus negócios, o Ministério do Turismo atua na articulação com instituições financeiras e órgãos governamentais no desenvolvimento de estruturas de crédito atrativas aos diferentes agentes da cadeia produtiva do turismo.



### Pesquise mais

O site do Ministério do Turismo apresenta uma série de linhas de créditos para quem é empresário e empreendedor no setor de turismo. Confira:

BRASIL. Ministério do Turismo. **Financiamento**. Disponível em: <<http://investimento.turismo.gov.br/2013-10-27-00-11-8.html>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

### Sem medo de errar

Nesta unidade, você conheceu detalhes do Plano Nacional de Turismo e do Prodetur. Como responsável pelo desenvolvimento do conteúdo do seminário, você precisa identificar quais informações são importantes para que os participantes possam desenvolver suas atividades diárias, contribuindo com o desenvolvimento do turismo em seus municípios.

Pense que eles vão utilizar as informações a respeito do plano vigente e dos detalhes atuais do Prodetur. Portanto, por mais que seja interessante apresentar para os participantes informações sobre os planos de 2003 e 2006, as informações mais detalhadas devem ser relacionadas ao Plano Nacional de Turismo 2013-2016.

Para um funcionário do setor público que atua na gestão e no desenvolvimento da atividade, conhecer os macroprogramas do Plano Nacional de Turismo e conseguir identificar programas que sejam úteis para o seu município é um fator importante.

Por isso, seja bastante específico quanto a esse item. Apresente os macroprogramas e, também, as ações que eles contemplam. Os funcionários das prefeituras precisam estar aptos a identificar oportunidades e saber utilizar as ações que estão sendo desenvolvidas pelo Ministério do Turismo para beneficiar seus destinos.

Essa mesma lógica serve para escolher as informações relacionadas ao Prodetur. Além de saber as linhas de projetos que são financiadas, é importante que os gestores conheçam com mais profundidade as ações que cada linha contempla e como eles devem fazer para poder pleitear recursos desses projetos.

Por fim, considere a possibilidade de capacitar os gestores para auxiliar empresários que precisem de linhas de crédito para melhorar seus negócios. Se eles estão aptos a ajudar a iniciativa privada a se desenvolver, quem sai ganhando é o destino turístico.

## Avançando na prática

### Entrando no mapa do turismo brasileiro

#### Descrição da situação-problema

A região dos Campos de Girassol é composta por quatro municípios com características geográficas e culturais similares e complementares. O maior dos municípios já recebe um fluxo razoável de turistas, tem uma estrutura mínima para o desenvolvimento da atividade e estimula o aumento do tempo de permanência dos turistas na região, apresentando o que o município vizinho tem de atrativos. Os outros dois municípios, embora não tenham características turísticas, são importantes polos de fornecimento de mão de obra e insumos. Os quatro municípios juntos resolveram pleitear sua inserção no Mapa do Turismo Brasileiro, mas antes, contrataram os seus serviços para que você lhes diga se eles têm ou não condições mínimas de sucesso. Que pontos você analisaria antes de escrever um parecer sobre o assunto?

#### Resolução da situação-problema

Um bom caminho para começar a solucionar a situação-problema é a consulta ao material sugerido anteriormente: o Mapa de Turismo Brasileiro. Em primeiro lugar, avalie se realmente os municípios têm características complementares ou similares e quais são os pontos comuns que os identificam como região. Há identidade histórica, cultural ou geográfica comum?

Em seguida, verifique se os municípios possuem um órgão responsável pela pasta de turismo e se existe um orçamento para o desenvolvimento da atividade. Por fim, sugira que eles se preparem para assinar o termo de compromisso com o Ministério do Turismo.

## Faça valer a pena

### 1. Analise as afirmações a seguir:

I. O planejamento é uma premissa fundamental quando se pensa na promoção do desenvolvimento econômico com bases sustentáveis, independentemente do vetor responsável por este desenvolvimento.

PORTANTO,

II. por suas múltiplas funções e por sua possibilidade de minimizar impactos irreversíveis que acabam por destruir a viabilidade do desenvolvimento da atividade turística, o planejamento turístico deve ser foco prioritário dos gestores de destinos turísticos já consolidados ou potenciais.

A partir da leitura e compreensão do texto anterior, assinale a alternativa correta:

- a) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, e a II justifica a I.
- b) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, mas a II não justifica a I.
- c) A afirmação I é uma proposição verdadeira, e a II é uma proposição falsa.
- d) A afirmação I é uma proposição falsa, e a II é uma proposição verdadeira.
- e) As afirmações I e II são proposições falsas.

**2.** O governo federal tem utilizado os planos nacionais de turismo como importantes instrumentos de planejamento turístico nacional. Em relação aos diferentes planos que foram lançados desde 2003, identifique com "V" as asserções verdadeiras e com "F" as falsas:

I. ( ) O PNT 2003-2007 foi desenvolvido tendo como base um diagnóstico que identificava a baixa qualidade do produto turístico, resultado da pouca qualificação da mão de obra, pequena diversidade de produtos, carência de infraestrutura básica e insuficiência de crédito para desenvolvimento do setor como um dos problemas a serem resolvidos.

II. ( ) O PNT 2013-2016 foi desenvolvido com base nas reflexões e análises contidas no Documento Referencial Turismo no Brasil 2011-2014.

III. ( ) O PNT 2007-2010 tem como subtítulo a frase Uma Viagem de Inclusão, que explica por que o turismo foi incluído nas prioridades do governo, recebendo, portanto, investimentos de diferentes ministérios.

A alternativa que contém a sequência correta é:

- a) F, F, F.
- b) F, V, V.
- c) V, F, V.
- d) V, V, F.
- e) V, V, V.

**3.** Enquanto o Programa de Regionalização do Turismo trabalha fornecendo subsídios metodológicos para que regiões turísticas se estruturam, outros programas criam condições que auxiliam estados e municípios a conseguirem recursos financeiros para as intervenções necessárias. A respeito desses programas, avalie as afirmações a seguir:

I. O Proecotur é um programa que garante a estados e municípios acesso a linhas de crédito para projetos turísticos em todo o Brasil.

II. Todos os recursos provenientes desses programas são provenientes do orçamento da União.

III. O Prodetur financia projetos de capacitação, elaboração de planos de marketing, planos de desenvolvimento integrado do turismo sustentável para estados e municípios e obras de infraestrutura básica e turística.

A partir da análise das asserções, é correto o que se afirma em:

- a) I, apenas.
- b) II, apenas.
- c) III, apenas.
- d) I e III, apenas.
- e) I, II e III.

# Referências

- BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano nacional do turismo**: diretrizes, metas e programas. Brasília: Mtur, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano nacional do turismo**: uma viagem de inclusão. Brasília: MTur, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo**: formação e gestores das políticas públicas do turismo. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano nacional do turismo**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: Mtur, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo**: diretrizes. Brasília: Mtur, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Balanco de gestão**: dezembro de 2013. Brasília: Mtur, 2013c.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Ministério do Turismo 10 anos**. Brasília: Mtur, 2013d.
- CARVALHO, C. L. Breves histórias do turismo no Brasil. In: TRIGO, L. G. G. et al. (Org.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005. p. 19-38.
- DIAS, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Atlas, 2011.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Turismo internacional**: uma perspectiva global. 2. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2003.
- PIMENTEL, M. P. C. A dimensão institucional das políticas públicas de turismo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. et al (Orgs.). **Gestão pública do turismo no Brasil**: teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul: EDUCS, 2014. p. 15-38.
- SILVA, L. I. L. **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura/Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005.
- SOLHA, K. T. Evolução do turismo no Brasil. In: REJOWSKI, M. (Org.). **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002. p. 117-153.

\_\_\_\_\_. Órgãos estaduais de turismo no Brasil. In: TRIGO, L. G. G. et al. (Org.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005. p. 39-47.

TRIGO, L. G. G.; NETTO, A. P. **Reflexões sobre um novo turismo**: política, ciência e sociedade. São Paulo: Aleph, 2003.

VIGNATI, F. **Gestão de destinos turísticos**: como atrair pessoas para polos, cidades e países. Rio de Janeiro: Senac, 2008.



## Aspectos da gestão de políticas públicas de turismo

### Convite ao estudo

Caro aluno, seja bem-vindo à Unidade 3. Até aqui, você já compreendeu diversas questões teóricas importantes para o estudo das políticas públicas de turismo e pode identificar todos os agentes envolvidos e suas atribuições. Além disso, conheceu o funcionamento das instâncias de governança e o histórico da gestão pública do turismo no Brasil, sabendo como o Governo federal está organizado e como planeja o desenvolvimento do turismo. É hora, então, de assimilar como se dá a gestão dessas políticas, iniciando pela observação dos fundamentos legais e, posteriormente, dos instrumentos, das ferramentas e das formas de monitoramento e avaliação.

Ao final desta unidade você será capaz de relacionar o que está disposto na Constituição federal, na Lei Geral do Turismo, no Estatuto da Cidade, entre outros marcos legais, com a gestão das políticas de turismo. Você entenderá também quais são as ferramentas e os instrumentos de gestão pública, como a alocação de recursos, o orçamento público, as licitações, os convênios e os contratos de repasse. Por fim, poderá compreender como é o processo de monitoramento e avaliação das políticas e dos programas de ações para o desenvolvimento do turismo.

Você já imaginou quais leis fundamentam a gestão do turismo? E como ocorre a gestão dos recursos públicos investidos no turismo? Você conhece o processo de licitação? Considera que ele seja burocrático e lento ou pensa que todas as regras desse processo são importantes para o controle e o monitoramento do uso das verbas públicas?

A fim de responder a estas questões, vamos observar o cenário do turismo no município de Vila Feliz, que apresenta natureza exuberante, com muitas cascatas, lagos de águas cristalinas, florestas bem conservadas, além de um grande patrimônio cultural, com gastronomia típica local e produtos artesanais de alta qualidade. As pessoas da região

começaram a chegar para conhecer o município de maneira espontânea, sem divulgação e, então, alguns moradores investiram na construção de hotéis e pousadas, e outros, em restaurantes e lanchonetes para atender a esse novo público. Observando que a atividade turística estava crescendo a cada ano, o prefeito criou a Secretaria Municipal de Turismo, e o novo secretário assumiu o cargo com o desafio de organizar a atividade turística na cidade. Se você fizesse parte da equipe da Secretaria Municipal de Turismo e pudesse aconselhar o secretário em relação ao que fazer para a definição da política de turismo do município, você poderia esclarecer qual documento deverá apresentar a política de turismo do município, quais leis orientam os gestores públicos e como o secretário deverá organizar sua secretaria e alocar recursos, sempre pensando em como acompanhar e mensurar todo esse processo.

Vamos começar?

## Seção 3.1

### Aspectos legais relacionados à gestão do turismo

#### Diálogo aberto

Como você estudou na Unidade 2, o Brasil apresenta um histórico relativamente novo de intervenção governamental no turismo. Porém, o arcabouço legal já evoluiu bastante, e hoje temos a **Lei Geral do Turismo**, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Outro ponto importante consiste no fato de que a nossa Constituição federal de 1988 (CF/88), pela primeira vez na história, contempla o turismo em seu texto, apresentando-o como uma atividade econômica.

Esse será o principal foco desta seção de estudo, mas entenderemos também outros marcos legais indispensáveis para o sucesso das políticas públicas do turismo, como o Estatuto da Cidade, que, dentre outras questões, caracteriza o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana nos municípios.

Voltando à cidade de Vila Feliz, devemos pensar sobre o que o secretário municipal de turismo deverá fazer para organizar a atividade turística na cidade. A Constituição federal do Brasil, quando trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, em seu art. 180, estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios **proverão e incentivarão o turismo** como fator de desenvolvimento social e econômico. O texto é curto, porém o esforço é enorme, uma vez que são inúmeros elementos que compõem o turismo, e esses elementos deverão ser conhecidos, avaliados e organizados. Um dos pontos fundamentais para o gestor público de um município turístico é conhecer a Lei Geral do Turismo (Lei n. 11.771/2008) para alinhar a sua política municipal com as diretrizes nacionais. Com essa lei é possível entender a política, o plano de turismo e o Sistema Nacional de Turismo. Se você fizesse parte da equipe da Secretaria Municipal de Turismo e pudesse aconselhar o secretário em relação ao que fazer para a definição da política de turismo do município, qual documento você indicaria? Qual é a importância de se ter um inventário e um diagnóstico turístico no município? E o que você poderia sugerir para viabilizar a realização desses estudos, uma vez que o município conta com o curso de Turismo na universidade local?

A definição da "política de turismo" passa por vários passos e decisões para que haja "orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos operacionais da atividade." (BENI apud DIAS, 2008, p. 120). Dentre esses passos estão: avaliar a oferta e a demanda e determinar qual será o modelo de turismo a ser desenvolvido; avaliar os atores que participarão do processo; e promover e comercializar o turismo. Toda a política deverá estar refletida em um Plano Diretor de Turismo ou Plano de Desenvolvimento do Turismo, que tem no inventário da oferta uma importante ferramenta para organizar e mensurar a atividade por meio do diagnóstico, que permite a avaliação das condições atuais e possíveis problemas existentes. Uma alternativa muito verificada na prática é o estabelecimento de convênios de cooperação técnica com universidades e outras instituições de ensino, tornando o município um laboratório para os estudantes da área.

### Não pode faltar

As políticas públicas de turismo precisam ser amparadas por normas legais que institucionalizem e organizem a administração da atividade no país. Nesse sentido, há alguns marcos legais e outros instrumentos que visam a promover o desenvolvimento do turismo como importante atividade econômica, contribuindo para a geração de empregos e a inclusão social.

Se pensarmos na mais fundamental e relevante base jurídica da nossa sociedade, o que vem à cabeça? A Constituição representa a base para todas as demais leis, e o turismo só passou a ser expressamente previsto em seu texto na atual versão, promulgada em 1988, ou seja, na sétima Constituição da história do Brasil. A importância desse fato é grande, uma vez que, com o turismo constitucionalizado, seu potencial econômico e social é reconhecido em caráter inquestionável.

O art. 180 da CF/88 estabelece: "A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico." (BRASIL, 1988, on-line). Para Giraldi e Martinez (2014, p. 169), "A atividade colabora para a concretização dos fundamentos da República Federativa do Brasil, na medida em que fortalece a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre-iniciativa e o pluralismo político."

Além da importância conferida ao turismo, sua citação na Constituição federal resulta em uma necessidade de atuação estatal, seja por meio de promoção, políticas públicas, incentivos, planejamento ou outras ações.

Já no art. 24, quando trata das atribuições da União, dos estados e do Distrito Federal no que diz respeito ao turismo, a Constituição aponta como uma de suas

funções a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, bem como a responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.



### Assimile

Observe que a proteção ao patrimônio turístico e a responsabilidade por danos aos bens e direitos de valor turístico são atribuições da União, dos estados e do Distrito Federal.

Quando tratamos dos elementos do turismo, frequentemente abordamos os atrativos turísticos, além da oferta e demanda turísticas, mas o **patrimônio turístico** não é um termo dos mais usados. Então vale a pena esclarecer a que ele se refere.



### Vocabulário

Entende-se por **patrimônio turístico** o conjunto de bens naturais e culturais que, por suas características, possuem atratividade para a visitação (FERRAZ apud PINTO, 1998, p. 25).

Outro ponto a ser considerado consiste no fato de que o turismo está apresentado no “Título VII – da Ordem Econômica e Financeira”, no Capítulo I da Constituição. Isso significa que as políticas públicas de turismo devem considerar os nove princípios gerais da ordem econômica:

1. O princípio da soberania nacional estabelece o poder do Estado para interferir na ordem econômica e dirigi-la.
2. O princípio da propriedade privada garante aos cidadãos a responsabilidade sob suas propriedades, sendo que o Estado não pode interferir a não ser por motivos justos.
3. O princípio da função social da propriedade diz que a propriedade deve exercer sua função econômica, gerando riqueza, garantindo o trabalho, recolhendo de tributos e promovendo o desenvolvimento.
4. O princípio da livre concorrência prevê que a todos se assegura o livre exercício de qualquer atividade econômica.
5. O princípio da defesa do consumidor estabelece que o Estado deve criar as leis e mecanismos para proteger o consumidor.

6. O princípio da defesa do meio ambiente prevê que todos têm direito ao meio ambiente preservado.

7. No princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, os atores econômicos têm o dever de reduzir desigualdades.

8. O princípio da busca do pleno emprego confere o direito ao trabalho remunerado e digno.

9. O princípio do tratamento favorecido para empresas de pequeno porte prevê a criação de condições para um melhor equilíbrio de mercado.

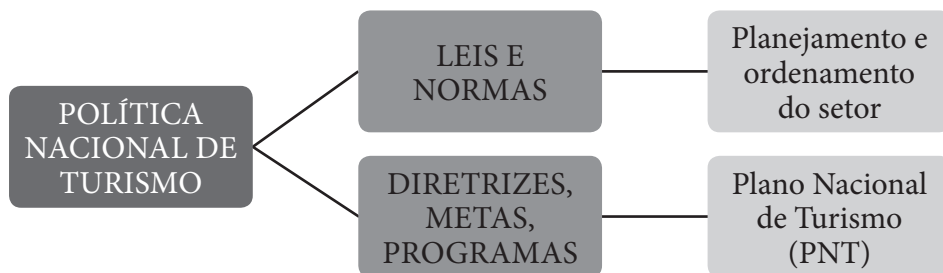
Com essa abordagem, foi promulgada no Brasil, em 17 de setembro de 2008, a Lei Geral do Turismo (Lei n. 11.771/2008), que considera que as viagens e as estadas “devem gerar movimentação econômica, trabalho, emprego, renda e receitas públicas, constituindo-se instrumento de desenvolvimento econômico e social, promoção e diversidade cultural e preservação da biodiversidade.” (BRASIL, 2008, on-line).

A demanda por uma lei que uniformizasse a regulamentação do turismo era antiga, pois pode-se dizer que a grande quantidade de leis, normas e decretos relacionados ao setor, muitos dos quais já revogados em função da obsolescência dos temas, dificultava muito a organização da atividade.

A Lei Geral do Turismo prevê que o Ministério do Turismo (Mtur) seja incumbido de estabelecer a Política Nacional de Turismo, de maneira que o poder público atue para a consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro.

Para entender exatamente o conjunto de elementos da Política Nacional de Turismo, podemos observar o esquema a seguir:

Figura 3.1 | Elementos da Política Nacional de Turismo



Fonte: adaptada de Takoi (apud BENI, 2012, p. 194).

A lei estrutura-se em seis capítulos, sendo o primeiro destinado às disposições preliminares, como a conceituação do turismo e as funções do Ministério do Turismo. No segundo capítulo são tratados os temas da política, do plano de turismo e do Sistema Nacional de Turismo. Dentre as informações gerais, é importante destacar a necessidade de revisão do Plano Nacional de Turismo a cada quatro anos, para que ele esteja em consonância com o Plano Plurianual. Em relação ao Sistema Nacional de Turismo, a lei determina que o mesmo deverá ser composto pelo Ministério do Turismo, pela Embratur, pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.



### Pesquise mais

Para conhecer todos os 20 objetivos da Política Nacional de Turismo, além dos objetivos do Plano Nacional de Turismo e do Sistema Nacional de Turismo, pesquise no Capítulo II da Lei Geral do Turismo:

BRASIL. Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

O Capítulo III da Lei Geral do Turismo trata da coordenação e integração de decisões e ações no plano federal, prevendo a criação do Comitê Interministerial de Facilitação Turística, conforme você estudou na Seção 2.1. Na sequência, a lei apresenta a regulamentação do fomento à atividade turística, com aspectos das linhas de crédito e, principalmente, do Fundo Geral do Turismo (Fungetur), criado pelo Decreto-lei n. 1.191, de 27 de outubro de 1971.

No Capítulo V, ainda da Lei Geral do Turismo, muda-se a abordagem de organização e planejamento, que passa a ter um caráter mais fiscalizador, prevendo ações como o cadastramento obrigatório (com validade de dois anos) de prestadores de serviços junto ao Ministério do Turismo, a saber: meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos e acampamentos turísticos. Por último, como é de praxe, são apresentadas as disposições finais.

Apesar dos benefícios da Lei Geral do Turismo ao definir claramente os papéis das instituições, centralizar e uniformizar o marco regulatório e organizar a gestão

da atividade, diversos autores apontam problemas e lacunas na lei. Um ponto a ser considerado é que a lei foi publicada após a elaboração do Plano Nacional de Turismo (2007-2010), quando deveria ter sido o contrário, uma vez que contém as orientações básicas em relação à Política Nacional de Turismo a serem seguidas pelo plano. Outro fator refere-se à ausência de regulamentação da lei pelo Poder Executivo até os dias atuais, o que representa "a falta de instrumentalização da mesma para que a administração pública e a sociedade possam cumpri-la." (ARAÚJO; CÉSAR, 2014, p. 276). Neste sentido, a questão da obrigatoriedade do cadastro de prestadores de serviços junto ao Ministério do Turismo enseja a necessidade de se efetivar uma fiscalização ideal que dê conta de verificar e punir as práticas irregulares no setor.

Podemos entender que a Lei Geral do Turismo é o principal marco regulatório do turismo no âmbito federal, porém, nos municípios, o instrumento mais importante para o planejamento urbano consiste no Plano Diretor. Nesse âmbito, o turismo também se apresenta como um potencial de desenvolvimento, uma vez que o principal marco legal, que é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), dispõe em seu art. 41 sobre a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para cidades:

- Com mais de vinte mil habitantes.
- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.
- Onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição federal.
- **Integrantes de áreas de interesse turístico.**
- Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional ou nacional.

Cabe esclarecer que os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição estabelece que o poder público municipal pode, mediante lei específica para a área incluída no Plano Diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob penas previstas, que vão até mesmo à desapropriação.

Vamos inicialmente entender o que é o Plano Diretor e qual é sua estrutura, para, na sequência, verificar a abordagem dos municípios integrantes de áreas de interesse turístico.

Segundo Dias (2008), o Plano Diretor tem como objetivo o ordenamento da cidade para que esta cumpra sua função social, com foco no atendimento das necessidades dos cidadãos no que diz respeito à sua qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de suas atividades econômicas. Para tanto, o Plano Diretor consiste no principal instrumento que reflete a política de desenvolvimento e expansão urbana.



Se pensarmos na importância da elaboração do Plano Diretor para organizar o crescimento das cidades e em sua obrigatoriedade desde 2001, conforme os critérios expostos anteriormente, podemos imaginar que a maioria dos municípios brasileiros contam com o documento. No entanto, segundo dados do IBGE, em 2015, apenas metade das 5.572 cidades brasileiras tinha o Plano Diretor.

Esse fato, além do impacto óbvio dos riscos de um crescimento descontrolado nas cidades, representa um empobrecimento no sentido de parâmetros, controle e informações municipais, uma vez que, segundo o art. 42, do Estatuto da Cidade, o conteúdo mínimo do Plano Diretor refere-se a uma precisa delimitação da área urbana, parâmetros para construções e um sistema de acompanhamento e controle, bem como a previsão de ações participativas como debates, audiências e consultas públicas.

Já no âmbito da relação entre o Plano Diretor e o turismo, devemos entender que é no município que o turismo se desenvolve ou, em outras palavras, os turistas se “apropriam” do território do município. Então, quando o Estatuto da Cidade especifica os municípios integrantes de áreas de interesse turístico, podemos remeter à Lei n. 6.513/1977 e ao Decreto n. 86.176/1981. A lei e o decreto definem áreas especiais de interesse turístico (AEIT) como trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico. Essa lei e esse decreto também definem os locais de interesse turístico (LIT) como trechos do território nacional, compreendidos ou não em áreas de especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas, à realização de projetos específicos que compreendam bens não sujeitos a regime específico de proteção e os respectivos entornos de proteção e ambientação.

Todavia, não está claro qual mecanismo jurídico deverá estabelecer as áreas especiais de interesse turístico ou os locais de interesse turístico, de maneira que ainda em 2016 há iniciativas de projeto de lei com a criação de AEIT para estabelecer uma legislação específica, com criação de incentivos fiscais.

Vale mencionar que a Portaria n. 172/2016 define o mapa do turismo brasileiro, com 2.175 municípios que compõem 291 regiões turísticas, como instrumento para atuação do Sistema Nacional de Turismo, conforme estudado anteriormente, além da categorização desses municípios, segundo a Portaria n. 144, de 27 de agosto de 2015.



### Exemplificando

Dias (2008) apresenta o exemplo prático de Campos do Jordão, SP, para explicar a importância da relação entre o Plano Diretor e o turismo. De julho a agosto de 2002 (temporada de inverno), a cidade recebeu 500

mil veículos, o que equivale a 40 vezes a frota do município. O impacto desse fluxo causou grandes congestionamentos e a inexistência de vagas para estacionamento, ou seja, um verdadeiro caos no trânsito urbano. O novo Plano Diretor da cidade estabeleceu a reformulação do transporte, com controle dos ônibus de turismo, ampliação da malha viária, criação de vias alternativas para evitar a necessidade de circulação na região central, via perimetral para caminhões, bolsões de estacionamento para ônibus de turismo e implantação de um sistema de trens rápidos. "Outras medidas voltadas para o turismo seriam a uniformização das calçadas e prédios municipais e a padronização das placas de sinalização nas vias de acesso à cidade e na área urbana" (DIAS, 2008, p. 111).

Um instrumento distinto ao Plano Diretor consiste no Plano Diretor de Turismo, ou Plano de Desenvolvimento Turístico. Segundo Ruschmann (1997, p. 159), o plano é o [...] Conjunto de medidas, tarefas e atividades por meio das quais se pretende atingir as metas, o detalhamento e os requisitos necessários para o aproveitamento de áreas com potencialidade turística."

As avaliações sobre a situação dos atrativos, dos equipamentos e de toda a oferta turística deve se fundamentar em um levantamento de dados ou no inventário turístico. A esse respeito, as metodologias vêm evoluindo bastante para torná-lo mais ágil, menos oneroso e com maior facilidade de atualização. A tecnologia é uma aliada nesse processo, de forma que o georreferenciamento vem sendo aplicado e tem auxiliado no levantamento e na sistematização das informações. Outra mudança consiste no Sistema de Inventariação da Oferta Turística (INVTUR), do Ministério do Turismo, que teve como principal benefício a padronização dos formulários de levantamento de dados e, inicialmente, a tentativa de se criar uma plataforma digital que concentrasse os inventários turísticos dos municípios brasileiros. Porém, atualmente, a incumbência do gerenciamento dos dados levantados está a cargo dos municípios.

Dentre as informações constantes no inventário estão os atrativos, serviços e equipamentos turísticos, bem como as estruturas de apoio ao turismo, instâncias de gestão, entre outras. Esses dados dão segurança ao diagnóstico que, juntamente com uma pesquisa da demanda turística, avalia as condições atuais e possíveis problemas existentes.

Na fase de prognóstico, avalia-se como se dará o desenvolvimento da atividade se as condições atuais forem mantidas e se forem tomadas medidas e intervenções. A fase crucial do Plano Diretor de Turismo (ou Plano de Desenvolvimento do Turismo) diz respeito ao plano de ação, que definirá o caminho a ser percorrido para que se atinjam aos objetivos e metas. Sendo assim, deverão ser apresentadas as diretrizes, os programas e os projetos específicos, com definições de prazos, recursos necessários, fontes de financiamento, ações necessárias, resultados esperados, entre outras informações.



### Refleta

Tanto a definição de uma política pública de turismo como a elaboração dos programas e projetos específicos são fundamentais para o sucesso do desenvolvimento sustentável do turismo. Podemos entender, então, que as políticas públicas são materializadas por meio desses programas e projetos.

Por fim, devemos entender que os principais reflexos do Estatuto da Cidade na gestão do turismo referem-se à garantia da função social da cidade, ainda que se respeitando o direito de propriedade no território nacional, ou seja, aplica-se a justiça social no uso da propriedade. Além disso, a democratização do planejamento e da gestão das cidades é incorporada pelo turismo, fazendo-se fundamental o princípio da participação social nas etapas de definição da política e elaboração do Plano de Desenvolvimento do Turismo por meio de metodologias participativas, reuniões com comunidades, audiências públicas, entre outros.

A busca da sustentabilidade nas cidades é outro ponto que une o planejamento e a gestão urbana à gestão do turismo, uma vez que o Estatuto da Cidade estabelece como diretriz o direito a cidades sustentáveis. O turismo deve se desenvolver em territórios onde a infraestrutura básica esteja implantada e as condições ambientais possam ser conservadas.

Assim, podemos verificar que os objetivos e as diretrizes do estatuto e da gestão do turismo estão bastante relacionados e visam ao alcance de benefícios comuns para moradores e turistas.

### Sem medo de errar

Agora você já sabe como o turismo está apresentado na Constituição e qual é a importância e o impacto disso na atividade turística. Você conheceu também como a Lei Geral do Turismo apresenta as orientações sobre a Política Nacional de Turismo e sabe qual é a estruturação do governo federal para a gestão do setor, com um Sistema Nacional de Turismo e um Plano Nacional de Turismo. Além disso, no âmbito municipal, você observou as inter-relações entre o Estatuto da Cidade e a gestão do turismo, bem como os objetivos e estrutura do Plano Diretor e do Plano Diretor de Turismo.

Então, podemos retomar a missão do secretário de turismo de Vila Feliz de organizar a atividade turística na cidade e definir a Política Municipal de Turismo. Para tomar qualquer decisão, é fundamental que o secretário tenha informações tanto sobre o cenário do turismo no município quanto nos âmbitos nacional, estadual e dos outros setores produtivos.

Assim, devemos verificar se o município apresenta um Plano Diretor elaborado e verificar suas inter-relações com o turismo. Porém, o documento-chave para o secretário será o Plano Diretor de Turismo, ou Plano de Desenvolvimento do Turismo, que poderá ser elaborado em parceria com a universidade local e deverá “materializar” a política municipal de turismo em programas e projetos a serem implementados em consonância com a Política Nacional de Turismo e com o Plano Nacional de Turismo.



### Atenção

O Plano Diretor de Turismo deverá prever metodologias participativas que favoreçam a atuação dos moradores na definição das ações a serem realizadas.

## Avançando na prática

### Como fazer a revisão do Plano Diretor da cidade de Cifuentes de forma participativa

#### Descrição da situação-problema

Em Cifuentes, município com 40 mil habitantes, o Plano Diretor foi elaborado em 2005 e precisa ser revisto. O turismo é a principal atividade econômica da cidade e o segmento do turismo religioso movimentava um fluxo constante de pessoas durante todo o ano. Os principais atrativos são a Igreja de Santa Clara, que abriga a imagem da santa, encontrada no século XIX, e a cachoeira de mesmo nome, que forma uma lagoa onde a imagem foi encontrada.

As taxas de crescimento populacional no município vêm crescendo em índices acima da média regional e, dentre os problemas atuais, podem ser identificadas as seguintes ocorrências:

- Invasões em áreas de proteção permanente, inclusive no entorno da Lagoa Santa Clara.
- Aumento da densidade populacional na área central, ocasionando problemas na infraestrutura viária.
- Sobrecarga do sistema viário causado pelo grande uso de automóveis em contraposição ao transporte coletivo.
- Especulação imobiliária.

Se você ficasse encarregado de fazer a revisão do Plano Diretor de forma participativa, que tipo de ações poderia propor?

## Resolução da situação-problema

Para contemplar a participação comunitária de forma abrangente, você pode dividir a área total municipal em áreas menores e, em cada uma delas, realizar eventos comunitários para discutir os principais problemas. Alguns exemplos de temas podem ser: educação, equipamentos urbanos, infraestrutura, legislação urbana, patrimônio cultural, saneamento ambiental, sistema viário, regularização fundiária, uso e ocupação do solo, turismo etc. Outro ponto pode ser a elaboração de mapas que facilitarão as discussões e poderão transmitir uma visão clara da realidade local. Com os resultados obtidos nas reuniões, podem ser apresentados os temas prioritários em uma pré-proposta do Plano Diretor, que, após uma discussão final, se tornará o Projeto de Lei do Plano Diretor.

### Faça valer a pena

**1.** Quando tratamos dos elementos do turismo, frequentemente abordamos os atrativos turísticos, bem como a oferta e demanda turísticas, mas há um conceito menos usado:

"[...] O conjunto de bens naturais e culturais que, por suas características, possuem atratividades para visitação." (FERRAZ apud BENI, 1998, p. 25).

Assinale a alternativa que apresenta a definição do texto citado:

- a) Demanda turística.
- b) Oferta turística.
- c) Infraestrutura turística.
- d) Produto turístico.
- e) Patrim nio turístico.

**2.** A Lei n. 11.771, promulgada em 17 de setembro de 2008,   conhecida como a Lei Geral do Turismo. Em seu segundo capítulo, s o tratados os temas da Política Nacional de Turismo, do Plano Nacional de Turismo e do Sistema Nacional de Turismo.

Considerando o texto, identifique a alternativa que **não** representa uma instituição componente do Sistema Nacional de Turismo:

- a) Ministério do Turismo.
- b) Embratur.
- c) Conselho Nacional de Turismo.

- d) Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.
- e) Conselho Mundial de Viagens e Turismo.

**3.** As avaliações sobre a situação dos recursos e atrativos naturais e culturais, dos serviços de apoio e turísticos, da superestrutura e dos equipamentos turísticos deve se fundamentar em um levantamento de dados, ou seja, no inventário turístico.

Dentre as informações constantes no inventário turístico, **não** constam:

- a) Atrativos turísticos.
- b) Serviços e equipamentos turísticos.
- c) Estruturas de apoio ao turismo.
- d) Instâncias de gestão.
- e) Parâmetros para construções.

## Seção 3.2

### Instrumentos e ferramentas de gestão para o desenvolvimento do turismo

#### Diálogo aberto

Avançando nos conhecimentos sobre a gestão de políticas públicas do turismo, vamos abordar os instrumentos e as ferramentas de gestão para o desenvolvimento do setor.

Você se lembra do nosso modelo do município de Vila Feliz? Os recursos naturais e culturais apresentam grande qualidade e motivaram a chegada de pessoas da região, mesmo sem nenhuma divulgação. A partir do crescimento constante desse fluxo de turistas, os moradores começaram a investir em hotéis, pousadas, restaurantes, lanchonetes, entre outros estabelecimentos, e o prefeito municipal criou a Secretaria de Turismo. Como você auxiliaria o novo secretário municipal de turismo a organizar sua secretaria e alocar recursos?

Sabemos que na grande maioria das prefeituras municipais os recursos públicos são escassos e o turismo raramente é uma prioridade nos investimentos. Sendo assim, conhecer os instrumentos e as ferramentas de gestão é fundamental para a obtenção e o melhor aproveitamento das verbas públicas.

Imaginando mais uma situação hipotética no município de Vila Feliz, imagine que você tem nas mãos um Plano Diretor de Turismo indicando a necessidade de construção de um centro de informações turísticas e a implantação de um projeto de sinalização turística. Você saberia quais são os caminhos para a alocação dos recursos públicos necessários para se efetivar essas obras? E como ocorre um processo de licitação?

O orçamento público é um instrumento de gestão que traduz em termos físicos e financeiros os programas de trabalho do governo. A partir disso, devemos compreender que tudo o que será recebido pelo governo (receitas) e tudo o que ele será autorizado a gastar deverá estar previsto em instrumentos alocativos, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Além disso, quando o poder público adquire bens ou contrata serviços, um rigoroso processo deve ser seguido para evitar desvios ou o direcionamento das verbas públicas. Esse processo é chamado de licitação.

Vamos nos aprofundar nesses assuntos?

## Não pode faltar

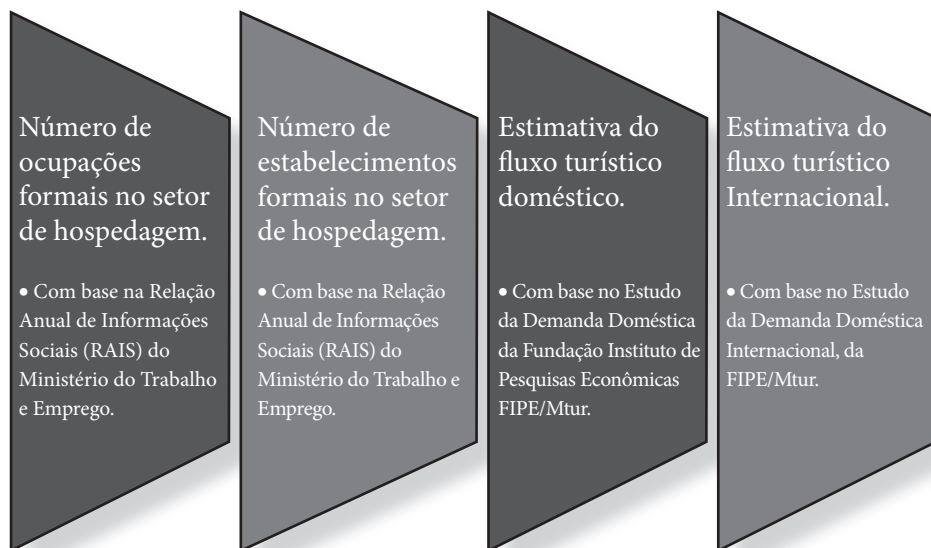
Para que uma política de turismo se transforme em ações práticas, com resultados mensuráveis, é preciso que sejam seguidos os ritos estabelecidos para a gestão pública, que envolvem processos desde a preparação de projetos, alocação e aplicação de recursos, até a execução e prestação de contas.

Todas as ferramentas e os instrumentos de gestão que veremos nesta seção têm como objetivo principal garantir que o uso de recursos públicos no turismo possa ser otimizado, revertendo-se, principalmente, na geração de empregos e na inclusão social.

O Ministério do Turismo tem no **Mapa do Turismo Brasileiro** e na **Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas Brasileiras** dois importantes indicadores para orientar a aplicação dos recursos públicos de forma racional e organizada.

Em 2016, esse procedimento foi reconhecido pelo Tribunal de Contas da União como uma boa prática a ser amplamente divulgada no governo federal. A categorização consiste em um instrumento para identificar o desempenho da economia do turismo nos municípios brasileiros que constam no mapa do turismo. São definidas categorias de A a E, a partir dos seguintes dados:

Figura 3.2 | Dados avaliados para a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas Brasileiras



Fonte: adaptada de Brasil (2015). Disponível em: <[http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Perguntas\\_e\\_Respostas\\_CATEGORIZACAO.pdf](http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Perguntas_e_Respostas_CATEGORIZACAO.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2016.





### Pesquise mais

A metodologia de categorização dos municípios é um modelo bastante atual, usado como balizador para a distribuição dos recursos federais no turismo, sendo fundamental que profissionais que pretendem atuar em políticas públicas de turismo tenham conhecimento dos critérios adotados e de seus resultados. Dessa forma, você pode compreender diversos aspectos da categorização, a partir do documento de perguntas e respostas do Ministério do Turismo. Acesse:

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. Departamento de Ordenamento do Turismo. **Categorização dos municípios e das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro** – Perguntas e Respostas. Brasília, jul. 2016. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Perguntas\\_respostas\\_Categorizacao\\_2016.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Perguntas_respostas_Categorizacao_2016.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

Com base nas informações geradas pela categorização dos municípios, e também com as informações constantes no Mapa do Turismo, o Ministério pode proceder à alocação de recursos com maior segurança, aperfeiçoando a gestão do turismo. O processo de alocação de recursos prevê cinco atividades interligadas. São elas: o **planejamento**, que consiste em se estabelecer o que se quer alcançar, como e quando; por meio de programas mensurados por metas estabelecidas no Plano Plurianual, conforme veremos adiante. A **orçamentação**, que determina as ações governamentais, com respectivas metas físicas e financeiras e os meios necessários para se viabilizar tais ações. A **execução**, que é a materialização das ações do governo, em que devem ser seguidas normas gerais e específicas, bem como procedimentos técnicos. A atividade de **controle**, que no monitoramento, no acompanhamento e na supervisão da execução física e financeira das ações. Por fim, a **avaliação**, que é a análise dos resultados, com base na Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, segundo os sistemas de Planejamento e de Orçamento, de Administração Financeira, Contabilidade e de Controle Interno (BRASIL, 2009).

Como você já deve ter percebido, quando tratamos dos recursos públicos, é comum a utilização do termo “alocação”, que significa designar valores orçamentários para um determinado propósito.

Conceitualmente, a alocação de recursos é apresentada como o processo pelo qual recursos existentes são distribuídos entre usos alternativos, que podem ser finais (programas ou atividades-fim), intermediários (os diversos insumos e atividades necessárias à prestação do serviço final) ou definidos em termos dos usuários dos serviços (COUTTOLENC; ZUCCHI, 1998, p. 97).



Outro termo que permeia todas as discussões sobre a gestão pública consiste no “orçamento público” que, segundo o Ministério do Turismo, é a previsão de arrecadação de receitas e autorização das despesas para o funcionamento dos serviços públicos por um determinado período, sendo elaborado pelo Poder Executivo e autorizado pelo Poder Legislativo.



### Assimile

O orçamento público é:



**[...] Um instrumento de gestão governamental, contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos físicos e financeiros, para determinado período, os programas de trabalho do governo, cujo ritmo de execução deve ser ajustado ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar sua contínua liberação (BRASIL, 2009, p. 190).**

Como o orçamento público deve definir onde os recursos serão aplicados, podemos imaginar como esse processo é complexo e pode receber pressões das mais variadas. Sendo assim, quanto mais regulamentada for a elaboração do orçamento, melhores serão os resultados. Em todo o mundo, o orçamento já evoluiu muito, principalmente após a 2ª Guerra Mundial, quando passou a incorporar as noções de eficiência e efetividade (desempenho), garantindo-se os melhores resultados aos recursos investidos.

Desde 1964, no Brasil, o tipo de orçamento consiste no “orçamento-programa”, que o relaciona intimamente ao sistema de planejamento e aos objetivos que o governo pretende alcançar por um dado período de tempo. Mas, na prática, qual é a vantagem do orçamento-programa?

#### Quadro 3.1 | Algumas vantagens do orçamento-programa

1. Melhor planejamento do trabalho.
2. Maior precisão na elaboração dos orçamentos.
3. Melhor determinação das responsabilidades.
4. Maior oportunidade de redução de custos.
5. Maior compreensão do conteúdo programático por parte do Executivo, do Legislativo e da sociedade em geral.
6. Facilidade para identificação de duplicidade de funções.
7. Melhor controle da execução dos programas.
8. Ênfase no que o governo realiza, e não no que ele gasta.

Fonte: Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 27).

Então, o que antes era apresentado no orçamento clássico, com uma linguagem contábil e de forma bastante geral, com a indicação das receitas e despesas passou a ser identificado como um plano de trabalho, com a descrição das respectivas ações e recursos necessários. Agora, podemos observar mais a fundo esse novo modelo orçamentário, entendendo quais são os chamados instrumentos alocativos, previstos na CF/88, como: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

De modo geral, no PPA é estabelecido o planejamento de médio e longo prazos (programas temáticos e gestão do governo); na LOA, o planejamento de curto prazo (operacionalização dos programas previstos no PPA); e, na LDO, a priorização e as metas, orientando a elaboração da LOA.

O PPA apresenta as diretrizes, os programas e os indicadores para cada quatro anos, e todos os níveis de governo devem elaborar o Plano Plurianual (União, estados e municípios), conforme determinam os arts. 165 a 167 da Constituição Federal. Para que haja uma alteração no PPA durante o período de vigência, esta deve ser realizada por meio de lei.

O atual PPA (2016-2019) consiste na Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016, e para o turismo é estabelecido o Programa de Desenvolvimento e Promoção do Turismo, com os objetivos de promover os destinos, produtos e serviços turísticos brasileiros no país e no exterior e aumentar sua competitividade. O orçamento previsto é de aproximadamente 2,5 bilhões de reais para o período.



### Exemplificando

No PPA 2016-2019 são apresentados todos os objetivos, as metas e as iniciativas para o Programa de Desenvolvimento e Promoção do Turismo, como:

**OBJETIVO:** Aumentar a competitividade dos destinos, produtos e serviços turísticos.

**METAS:** Aumentar de 58,1 para 70,0 a nota da dimensão Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional; e concluir 2.300 obras de infraestrutura turística.

**INICIATIVAS:** Fortalecer a gestão descentralizada, a cooperação regional e a participação social; apoiar a elaboração, revisão e implementação de estudos e planos de desenvolvimento turístico de estados, municípios e regiões (BRASIL, 2016, on-line).

Você pode consultar as metas e iniciativas para o turismo no anexo I do PPA 2016-2019:

BRASIL. Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

Com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente pelo Poder Executivo, são estabelecidas as prioridades do PPA. Por exemplo, se no PPA há a meta de construção de dez centros de informações turísticas e aquisição dos equipamentos e materiais necessários, deve-se avaliar a prioridade dentre esses dez CITs para cada exercício (ano fiscal), bem como conciliar com a aquisição dos equipamentos e materiais necessários para o funcionamento dos mesmos.



### Pesquise mais

Acesse a Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015, e saiba mais sobre a LDO:

BRASIL. **Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

O último instrumento alocativo é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que prevê todas as receitas e fixa as despesas do governo, regulamentada pelo art. 165 da Constituição federal, que estabelece a apresentação do orçamento fiscal, do orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social).



### Pesquise mais

Acesse a Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016, e saiba mais sobre a LOA:

BRASIL. Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

Além dos instrumentos alocativos, a gestão pública apresenta processos específicos que garantem o controle dos recursos investidos, como os processos de licitação para aquisição de bens e serviços.

O principal marco legal das licitações consiste na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui as normas a serem seguidas para contratação de obras e serviços ou fornecimento na administração pública, nas esferas nacional, estadual e municipal.

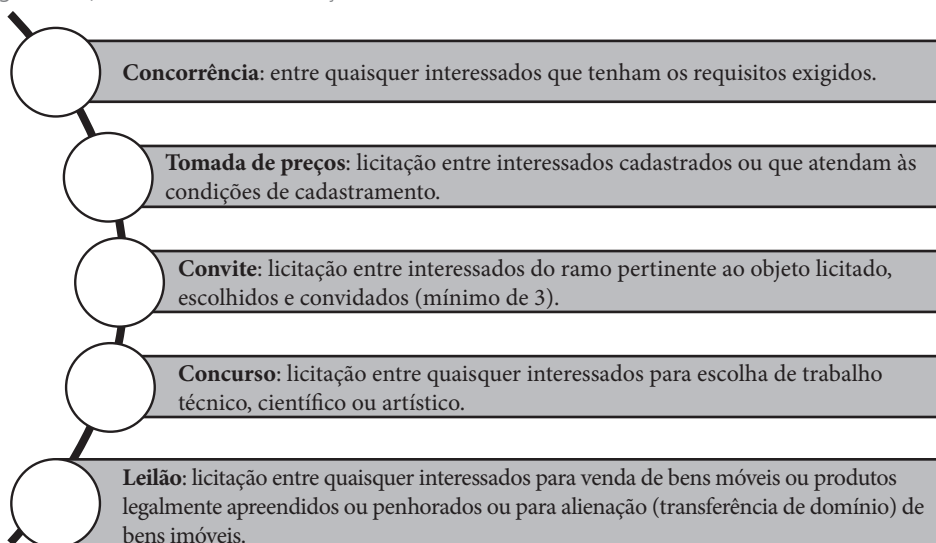


### Exemplificando

Em função da urgência e necessidade de celeridade do processo licitatório, em 2011, foi promulgada a Lei n. 12.462, de 5 de agosto, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, para ser utilizado nas licitações e contratos para a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, dentre outros critérios, como para obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Lei n. 8.666/1993 prevê como modalidades de licitação:

Figura 3.3 | Modalidades de licitação



Fonte: Brasil (1993, on-line).

As modalidades de licitação estão relacionadas à forma e ao procedimento a serem seguidos, enquanto os tipos de licitação referem-se à melhor forma de julgamento, e a esse respeito a lei prevê: a de menor preço, a de melhor técnica, a de técnica e preço e a de maior lance ou oferta (para o caso de leilões).

Na licitação de menor preço, a proposta vencedora é a que apresentar a oferta mais barata, atendendo a todas as especificações do edital, conforme veremos adiante.

Na licitação do tipo melhor técnica, que, juntamente com a de técnica e preço, (só pode ser usada para licitações de natureza intelectual ou para serviços e bens de informática), são avaliadas primeiramente as propostas técnicas e, então, procede-se à negociação dos valores de contratação com a que obtiver a melhor pontuação. A diferença é que na técnica e no preço faz-se uma média ponderada, com pesos previamente estabelecidos para as propostas técnica e de preço.

A convocação da licitação é feita por meio do edital e, no caso da modalidade convite, pela carta-convite. O edital é o principal documento da licitação. Lá estão descritas todas as regras do processo e as especificações do objeto a ser contratado, seja um serviço, uma obra, bens, entre outros.



### Pesquise mais

Você pode consultar um modelo de edital para a contratação de empresa especializada para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (PDITS) para o Prodetur no site da Secretaria de Turismo do Estado do Pará:

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado do Turismo. **Edital de licitação**. Modalidade: TOMADA DE PREÇOS N.º 01/2016. Belém, 2016. Disponível em: <<http://www.setur.pa.gov.br/sites/default/files/pdf/edital.pdits.setur1.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

O primeiro anexo dos editais de licitação normalmente é o **termo de referência**, que apresenta de forma pormenorizada o que se pretende contratar. No caso de um PDITS, o termo de referência indica, por exemplo:



A análise do mercado turístico deverá integrar os seguintes elementos: a) Pesquisa Primária / Secundária para a análise da demanda turística atual da área turística, que permita aprofundar o conhecimento do comportamento da demanda, uma vez no destino. Recomenda-se que a análise inclua:

- Tendências no perfil quantitativo dos visitantes atuais dos Polos: volume registrado nos últimos anos, por mercados geográficos de procedência, grau de permanência, tendências históricas e projeções futuras (cinco anos) [...] (BRASIL, 2016, p. 46).

Com base nas informações do edital, são preparados os envelopes contendo a habilitação (documentos exigidos), a proposta técnica e a proposta de preços. Após a avaliação por uma comissão específica e determinação do vencedor, ocorre a última fase do processo, chamada de adjudicação e homologação. Adjudicação consiste em declarar o direito do vencedor de firmar o contrato e realizar o objeto licitado.

Como último instrumento da gestão pública para transferência de recursos, devemos entender os chamados convênios e contratos de repasse. As transferências voluntárias ocorrem quando o repasse de recursos entre a União e os estados ou municípios se dá sem que haja uma imposição legal ou constitucional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que os estados e municípios beneficiários desse tipo de repasse comprovem que não estão em dívida com a entidade concedente, que aplicam o determinado constitucionalmente em saúde e educação, que não empregarão esses recursos no pagamento de despesas de pessoal, entre outras coisas.

Os principais instrumentos de transferências voluntárias são: convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Os convênios ocorrem quando o governo federal, por meio de um de seus órgãos, transfere recursos públicos de maneira voluntária para estados, municípios, empresas públicas, economias mistas (quando o poder público é um "sócio" na empresa) ou com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPIs). O ponto fundamental é que nos convênios essas transferências ocorrem em regime de mútua cooperação, com interesses comuns (bem comum). Já nos contratos de repasse, há a descentralização dos recursos públicos de maneira voluntária da União para os estados e municípios, por intermédio de uma instituição ou agência financeira oficial federal, por exemplo, a Caixa Econômica Federal. Por fim, nos termos de parceria, há a transferência de recursos do poder público exclusivamente para OSCIPs para o fomento e execução de projetos.



### Refleta

Uma vez que nas transferências voluntárias ocorram destinações de recursos públicos para estados, municípios, empresas de economia mista e OSCIPs, o controle dos resultados e a prestação de contas devem ser previstos por leis específicas que garantam o correto uso dessas verbas.

Para o melhor controle dos convênios e contratos de repasse, foi lançado em 2008 o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), uma plataforma digital que permite o acompanhamento das transferências dos recursos federais, sendo de uso obrigatório para os envolvidos nos repasses voluntários. Os dados disponíveis no portal são:

## Quadro 3.2 | Informações disponíveis no Siconv

- Dados da entidade convenente.
- Parlamentar e a emenda orçamentária (se houver).
- Objeto pactuado.
- Plano de trabalho detalhado, inclusive custos em nível de item/etapa/fase.
- Recursos transferidos e a transferir.
- Status do cronograma de execução física, com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executadas.
- Licitações realizadas e lances de todos os licitantes.
- Nome, CPF e localização dos beneficiários diretos.
- Execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor.
- Formulário destinado à coleta de denúncias.

Fonte: Brasil (2009, p. 233).

### Sem medo de errar

Nesta seção, apresentamos uma grande quantidade de informações, e você pôde compreender diversos instrumentos e ferramentas da gestão pública do turismo. Podemos retomar, então, à situação em que o secretário de turismo de Vila Feliz tem que alocar os recursos e implementar sua política de turismo, que está “traduzida” nas ações do Plano Diretor de Turismo.

A primeira coisa a fazer é verificar a disponibilidade e a possibilidade de alocar recursos públicos do próprio município. Para isso, deve-se levar à Câmara Municipal a nossa lista de programas e projetos de tudo o que será necessário para o desenvolvimento da atividade turística nos próximos quatro anos. A votação da Lei do Plano Plurianual ocorre no primeiro ano do mandato do atual prefeito, com vigência até o fim do primeiro ano (ou exercício fiscal) do mandato do próximo prefeito.

Outra questão é organizar e priorizar os projetos para cada ano, que serão aprovados nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Com esses instrumentos, já sabemos quais projetos serão contemplados e qual é o montante a ser investido. Então, deve-se a pensar nos editais e termos de referência para as licitações que serão necessárias para a contratação dos serviços e aquisição dos bens futuramente. Todas as questões técnicas devem ser bem pensadas, previstas e explicadas nos documentos licitatórios.



Agora, para as ações que ficaram fora do PPA, pode-se buscar outras fontes de recursos, como as transferências voluntárias da União, via Ministério do Turismo, uma vez que Vila Feliz é um município com categoria C no Mapa do Turismo Brasileiro.

Que tal escrever um projeto para tentar firmar um convênio ou contrato de repasse com o Ministério do Turismo? Para isso, é importante pesquisar e conhecer o portal dos convênios e o Sincov.

## Avançando na prática

### Conseguimos dinheiro! Podemos licitar!

#### Descrição da situação-problema

Por muito tempo, a Secretaria de Turismo da cidade para a qual trabalhamos fez alguns trabalhos paliativos, por exemplo: quando havia um evento, nos apressávamos para organizá-lo da melhor maneira possível ou fazer o mapa e o guia turístico um pouco antes da temporada de verão. Todavia, muitos desses problemas ocorrem porque nosso corpo técnico não dá conta das demandas do trabalho diário da secretaria e não temos como planejar o turismo no médio e longo prazo.

Porém, conseguimos um contrato de repasse do Ministério do Turismo para a elaboração do Plano de Fortalecimento Institucional da Secretaria de Turismo, via banco do país, e já estamos com todo cadastro do Siconv, podendo licitar os serviços.

Vamos pensar nas condições do termo de referência da licitação?

#### Resolução da situação-problema

O principal ponto é pensar no que precisamos para incrementar os trabalhos da Secretaria de Turismo, que seria a capacitação do corpo técnico.

Dentre os cursos, podemos pensar em:

- Elaboração de projetos turísticos: conhecer as metodologias de elaboração dos projetos e realização de planejamento estratégico, com meta para habilitar três servidores da secretaria.
- Gerenciamento de projetos: capacitar o corpo técnico acerca dos conceitos de gerenciamento de projetos referentes à administração pública.
- Curso de Gestão Integral de Convênios: transmitir visão prática e atualizada sobre os procedimentos administrativos e gerenciais para solicitar, celebrar, executar e prestar contas em convênios.

E assim, elencar as temáticas, as ementas, os conhecimentos e os treinamentos que precisaríamos para a Secretaria de Turismo.

### Faça valer a pena

**1.** O Ministério do Turismo tem dois importantes indicadores para orientar a aplicação dos recursos públicos de forma racional e organizada. Esses instrumentos são o Mapa do Turismo Brasileiro e a Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas Brasileiras. Indique com 1 as informações referentes ao Mapa e com 2 as referentes à Categorização:

- I. ( ) Espacialização de 2.175 municípios em 291 regiões turísticas.
- II. ( ) Número de ocupações formais no setor de hospedagem.
- III. ( ) Número de estabelecimentos formais no setor de hospedagem.
- IV. ( ) Estimativa do fluxo turístico doméstico.

A alternativa que contém a sequência correta é:

- a) 2, 2, 2, 1.
- b) 2, 2, 1, 2.
- c) 2, 1, 2, 2.
- d) 1, 2, 2, 2.
- e) 1, 1, 2, 2.

**2.** Se tomarmos um instrumento alocativo que apresente:

- Como objetivo: aumentar a competitividade dos destinos, produtos e serviços turísticos.
- Como meta: aumentar de 58,1 para 70,0 a nota da Dimensão Políticas Públicas no Índice de Competitividade do Turismo Nacional.
- Como iniciativas: fortalecimento da gestão descentralizada, da cooperação regional e da participação social.

Identifique a alternativa que apresenta o instrumento alocativo da gestão pública do turismo a que os exemplos citados se referem:

- a) Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- b) Lei Orçamentária Anual.
- c) Plano Plurianual.

- d) Edital de Licitação.
- e) Contrato de Repasse.

**3.** O planejamento consiste em se estabelecer o que se quer alcançar, como e quando. A orçamentação é a determinação das ações governamentais, com respectivas metas físicas e financeiras. A execução é a materialização das ações governamentais. As atividades de controle consistem no monitoramento, no acompanhamento e na supervisão da execução física e financeira das ações. Por fim, a avaliação é a análise dos resultados.

Com base no texto, planejamento, orçamentação, execução, controle e avaliação são atividades interligadas referentes a qual processo?

- a) Plano Plurianual.
- b) Orçamento-programa.
- c) Categorização dos municípios de regiões turísticas.
- d) Orçamento público.
- e) Alocação de recursos públicos.



## Seção 3.3

### Monitoria e avaliação de políticas e programas

#### Diálogo aberto

Caro aluno, chegamos ao último tema da Unidade 3 e já abordamos diversos aspectos da gestão de políticas públicas de turismo. Você sabe que a atividade turística conta com a Lei Geral do Turismo, que apresenta as atribuições do Ministério do Turismo, do Sistema de Turismo, a regulamentação do Plano Nacional de Turismo e institui o Cadastur, entre outras questões. Além disso, observamos a relação entre a gestão turística e a gestão urbana, conforme estabelece o Estatuto da Cidade. Na sequência, você conheceu os instrumentos e as ferramentas para a alocação de recursos, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, além do processo para aquisição de bens e serviços via licitações.

Chegou o momento de abordarmos uma questão de suma importância, não somente para os gestores, como também para os demais agentes do turismo, mas que nem sempre é implementada e priorizada. Ao final da execução de um projeto, qual instrumento permite a avaliação dos resultados? Como saber se as metas foram alcançadas e quais foram os impactos das ações?

Voltando ao cenário do município de Vila Feliz, onde o prefeito criou a Secretaria Municipal de Turismo, podemos entender que tão importante quanto conseguir alocar os recursos e realizar os programas de uma política de turismo é saber como acompanhar o desenvolvimento dessas ações e verificar os impactos gerados na atividade turística do município. Imagine que se você tivesse que auxiliar o secretário municipal de turismo, você teria que pensar nos benefícios que um sistema de informações turísticas traria para a realização do trabalho.

Inicialmente é importante compreender o significado de um Sistema de Monitoria e Avaliação e de um Sistema de Informações Turísticas e entender a relação entre eles. É fundamental também conhecer como o Sistema de Informações Turísticas brasileiro está estruturado e como podemos planejar um sistema de monitoria e avaliação.

Vamos começar?

## Não pode faltar

No processo de gestão das políticas públicas de turismo é fundamental que se possa avaliar não somente se ações foram executadas, mas também como foram realizadas e se representaram sucesso ou fracasso para o alcance dos objetivos e das metas estabelecidas.

O acompanhamento de um único projeto pode ser uma tarefa difícil porque abrange muitas informações e dados que mudam constantemente, além de uma equipe de vários profissionais em diferentes locais de atuação, comunicações das mais diversas, entre outros elementos. Pense agora no acompanhamento perfeito de inúmeros projetos ocorrendo ao mesmo tempo. Para essa missão, a ferramenta necessária é o Sistema de Monitoria e Avaliação (M&A), que deve ser previsto não somente ao final das etapas, mas durante todo o ciclo de vida dos projetos.

Dessa maneira, a estruturação de um Sistema de Monitoria e Avaliação auxilia muito no gerenciamento e na condução dos projetos por facilitar a identificação rápida de possíveis falhas; permitir a avaliação dos impactos das ações realizadas; possibilitar a avaliação dos benefícios gerados pelos programas da política; e por apresentar as informações sobre os avanços alcançados em determinado período.

É interessante notarmos que durante muito tempo, o foco das políticas públicas concentrava-se nos **processos**, sendo que a partir da década de 1980, a prioridade passou a ser nos **resultados**, de maneira que a monitoria e a avaliação são essenciais para se conhecer essas informações (RUA, 2009).



### Exemplificando

Se tomarmos o exemplo de um programa de capacitação inserido em uma política pública de turismo, o foco anterior nos **processos** nos traria dados/informações do tipo: quais cursos foram realizados, quando, onde, entre outras coisas, ou seja, o objetivo seria a documentação de que as etapas do projeto foram cumpridas. Já se o foco se voltar para os **resultados**, o sistema de M&A deverá esclarecer quantas pessoas foram capacitadas, em quais áreas, quanto do universo isso representa, quantas pessoas ainda deverão ser capacitadas etc. Nesse caso, é importante que os cursos tenham sido realizados, porém é mais importante saber sobre os resultados efetivos dessa capacitação.

Então, certos de que a fase de monitoria e avaliação representa uma etapa fundamental para garantir o bom desempenho e a base de toda a documentação das políticas públicas de turismo, devemos compreender alguns conceitos.

Segundo o Ministério do Turismo, um Plano de Monitoria e Avaliação consiste no documento, formalizado, com a apresentação das metas para as distintas atividades, resultados e objetivos. Já um Sistema de Monitoria e Avaliação apresenta as informações que serão utilizadas para a tomada de decisões, verificadas as condições de desempenho, dos benefícios e dos impactos do que foi planejado e do que foi executado.



### Refleta

Você já compreendeu a importância do processo de monitoria e avaliação, mas consegue dizer o que significa a monitoria e a avaliação? Os dois termos são sinônimos ou dizem respeito a coisas diferentes?

Em alguns municípios e algumas regiões turísticas, vem se notando a estruturação de observatórios de turismo, como organizações para o planejamento e o monitoramento do turismo sustentável, que podem, em tempo real, indicar novas necessidades, bem como problemas locais ou regionais e, de imediato, interagir para que sejam realizadas as correções necessárias.

Muitos autores abordam essa questão e concluem que os dois termos são distintos. Como principais diferenças podemos apontar: a **monitoria** (ou monitoramento), que tem como objetivo apresentar aos gestores informações mais simples sobre a operação e os efeitos de um programa, de forma mais resumida, com sistemas de indicadores; e a **avaliação**, que o propósito de apresentar informações mais aprofundadas e detalhadas sobre um programa, por meio de pesquisas de avaliação (RUA, 2009).

Independentemente do nível de aprofundamento, há a necessidade constante de dados, informações e instrumentos específicos, como veremos a seguir.



### Vocabulário

- **Dado:** é qualquer elemento identificado em sua forma bruta, que, por si só, não leva ao entendimento de um fato ou de uma situação que se está analisando.
- **Informação:** é o dado após ter sido trabalhado, refinado e sistematizado para ser utilizado como base para a tomada de decisão (BRASIL, 2010, p. 51).

Com relação aos instrumentos utilizados pelos Sistemas de Monitoria e Avaliação, temos os indicadores e as fontes de comprovação. Os indicadores são amplamente utilizados como parâmetros para se identificar, mensurar (medir) e comparar aspectos de programas e projetos das políticas públicas. O grande desafio do trabalho com indicadores é, primeiramente, a sua identificação na fase do planejamento de um sistema de M&A. Essa é uma ação bastante complexa e exige profundo conhecimento técnico dos programas e projetos, bem como de seus impactos.

Outro ponto diz respeito à objetividade e à comparabilidade dos indicadores, ou seja, de nada adianta trabalhar com indicadores complexos e de difícil obtenção e que não possam ser comparados.

O Ministério do Turismo aponta o propósito dos indicadores no processo de monitoria, como:

Figura 3.4 | Propósito dos indicadores

Dotar o projeto de informações atualizadas, necessárias ao controle e à avaliação no decorrer de sua implementação.

Dotar o projeto de padrões de medida e avaliação para serem usados como base de comparação entre o planejado e o realizado.

Proporcionar os meios para o acompanhamento e a avaliação das ações e resultados obtidos, de forma a permitir os ajustes necessários na estratégia ou ações originais, por todo o ciclo de vida do projeto ou programa.

Proporcionar os meios que garantem a todos os envolvidos com as ações do projeto ou programa, como executores, beneficiários, financiadores, parceiros, a participação no processo de controle e avaliação.

Fonte: Brasil (2010, p. 55).

Os indicadores podem ser de diferentes tipos, conforme as quatro categorias indicadas pelo Ministério do Turismo:

a) De **acompanhamento**, ou de **desempenho**, ou de **processo**: servem para a verificação do desempenho dos projetos e programas, bem como do progresso dos mesmos, analisando-se suas atividades e recursos (tanto humanos, como materiais e financeiros).

b) De **resultado**: medem as mudanças ocorridas em função das ações dos projetos.



c) De **impactos** e de **benefícios**: servem para a mensuração dos impactos e benefícios gerados pelos programas e projetos.

d) De **sustentabilidade**: servem para medir a sustentabilidade dos impactos e benefícios gerados.



### Pesquise mais

Na Matriz de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo (p. 27), você encontrará os indicadores utilizados para a monitoria e avaliação. São exemplos desses indicadores:

- Número de beneficiários sensibilizados e capacitados pelo programa.
- Número de organizações apoiadas pelo programa.
- Produtos turísticos criados no âmbito do programa.
- Porcentagem do aumento do fluxo turístico nas regiões e nos destinos indutores.
- Variação do tempo médio de permanência.
- Grau de contribuição da política para estruturar destinos indutores ao desenvolvimento regional do turismo.
- Variação na renda nas regiões contempladas.
- Grau de adequação dos investimentos (convênios do Programa de Regionalização do Turismo, projetos de/com parceiros, emendas, parlamentares) realizados em municípios e regiões turísticas.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Livro\\_Regionalizaxo.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

O outro instrumento de M&A consiste nas fontes de comprovação, ou seja, nos documentos e nas bases de informações com a possibilidade de se comprovar os indicadores. É fundamental que os dados sejam referenciados. Caso contrário, o indicador terá que ser alterado ou até inutilizado.

Paralelamente ao Sistema de Monitoria e Avaliação, a gestão das políticas públicas de turismo deve prever a estruturação de um Sistema de Informações Turísticas, enfatizando a comunicação, a gestão do conhecimento e a troca de informações

entre os *stakeholders* envolvidos, tanto públicos quanto privados, a sociedade civil e também os turistas.

O Sistema de Informações compreende todo o ciclo de coleta, armazenagem, processamento e distribuição dos dados que serão a base para a construção das informações sobre o turismo e da tomada de decisões. Os principais benefícios de se ter esse banco de dados sistematizado sobre o turismo é poder contar com uma ferramenta muito útil para o planejamento e a gestão da atividade e, ainda, por disseminar as informações e facilitar o acesso a elas.

No Brasil, o sistema de informações turísticas é composto por três subsistemas: de Gerenciamento de Informações do Programa de Regionalização do Turismo (PRTur), de Inventariação da Oferta Turística (InvTur) e de Cadastro dos Empreendimentos, Equipamentos e Profissionais da Área de Turismo (Cadastur). Na Figura 3.5 você pode verificar os principais objetivos de cada um dos subsistemas.

Figura 3.5 | Objetivos dos subsistemas do Sistema de Informações Turísticas no Brasil

PRTur	InvTur	Cadastur
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerenciar as informações dos municípios, regiões, rotas e roteiros do Programa de Regionalização.</li> <li>• Atualizar o Mapa do Turismo.</li> <li>• Relacionar as informações entre regiões turísticas e segmentos.</li> <li>• Listar planos, programas, projetos e ações realizadas.</li> <li>• Listar as instâncias de governança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aramazenar, sistematizar, tratar, atualizar e disseminar as informações coletadas pelo Inventário da Oferta Turística.</li> <li>• Compor o banco de dados.</li> <li>• Apoiar a gestão.</li> <li>• Distribuir e atualizar periodicamente as informações.</li> <li>• Disponibilizar um instrumento padrão de pesquisa da oferta turística.</li> <li>• Gerar relatórios consolidados sobre os municípios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar de ações, projetos e programas do MTur, governo federal e instituições parceiras.</li> <li>• Pleitear financiamentos e incentivos com recursos públicos.</li> <li>• Participar de licitações públicas promovidas pelo MTur e outras instituições.</li> <li>• Estar contemplado em um cadastro que contitui a referência em caso de contratação/terceirização.</li> <li>• Participar de feiras e eventos.</li> </ul>

Fonte: adaptada de Brasil (2010).

O Sistema de Gerenciamento das Informações do PRTur visa ao acesso a todas as informações do programa, como as rotas e roteiros, municípios e regiões turísticas. Operacionalmente, o sistema foi planejado para ser uma plataforma na internet em que as instâncias de gestão nos âmbitos nacional, estadual, regional e municipal pudessem inserir (alimentar) e acessar informações gerais e específicas sobre o turismo.

O Invtur consiste em um banco de dados em ambiente virtual sobre atrativos, equipamentos, serviços e infraestrutura de apoio ao turismo. As informações coletadas, por meio de formulários padronizados, referem-se aos dados socioeconômicos, técnico-científicos, ambientais, de infraestrutura, se serviços, empresariais, entre outros. Para a operacionalização do sistema, o Ministério do Turismo descentralizou a coleta e alimentação das informações, que devem ser gerenciadas pelos municípios.



### Pesquise mais

Para conhecer os formulários utilizados pelo Invtur, acesse:

BRASIL. Ministério do Turismo. **Inventariação da Oferta Turística**. Disponível em: <<http://www.inventario.turismo.gov.br/invtur/jsp/formularios/>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

O Cadastur consiste na operacionalização do art. 22 da Lei Geral do Turismo, que prevê que os prestadores de serviços turísticos estão obrigados ao cadastro juntos ao Ministério do Turismo.



### Assimile

O cadastro é **obrigatório** para: meios de hospedagem, agências de turismo, transportadoras turísticas, organizadoras de eventos, parques temáticos, acampamentos turísticos e guias de turismo.

O cadastro é **opcional** para: restaurantes, cafeterias e bares, centros de convenções, parques aquáticos, estruturas de apoio ao turismo náutico, casas de espetáculo, prestadoras de serviços de infraestrutura para eventos, locadoras de veículos para turistas e prestadoras de serviços especializadas em segmentos turísticos.

Certamente, o Sistema de Informações Turísticas Brasileiro pode fornecer informações significativas para o planejamento e a condução da política pública nacional para o setor, e isso nos faz pensar em como ocorreu a evolução desse cenário, como foi o processo para entender o que era importante para ser sistematizado, de que forma, por quem, quando, entre outras questões.

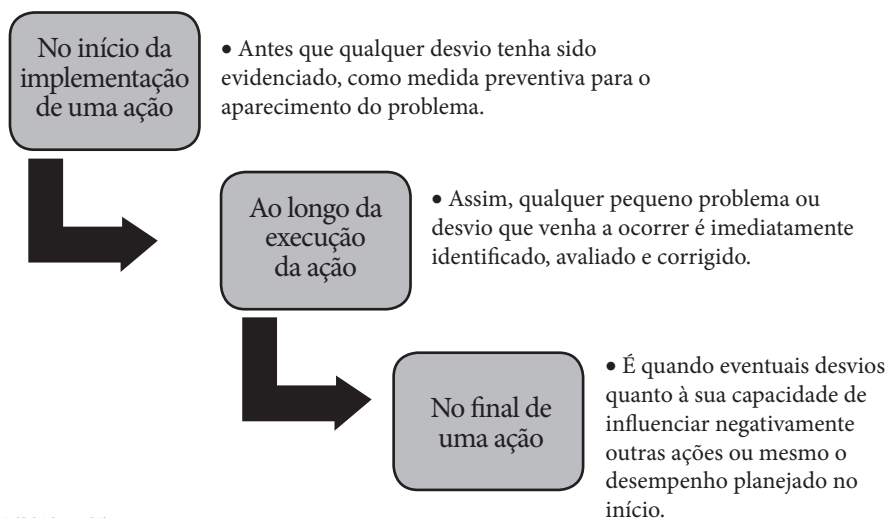
Portanto, não podemos encerrar esta seção de autoestudo sem compreender como se dá a fase de planejamento para a M&A, que é a chave para o sucesso dessa tarefa. Um bom plano, objetivo e consistente, garante que muitos problemas

futuros sejam evitados. Outro ponto a ser considerado consiste na previsão de que, de modo geral, as pessoas não gostam do controle nos projetos, e uma fase inicial de sensibilização, explicando todas as questões positivas do sistema de M&A, é indispensável para se conseguir o apoio total dos agentes envolvidos.

Além disso, a identificação dos indicadores é uma ação decisiva para o perfeito monitoramento e, como tratamos anteriormente, exige um profundo conhecimento das ações, dos projetos e de seus impactos. As avaliações de desempenho dos programas e projetos podem ter diferentes pontos de vista e é fundamental que essas diferenças sejam previstas durante o planejamento do sistema de M&A, uma vez que os resultados serão analisados não somente pelos responsáveis pela execução dos projetos, mas também por outros agentes públicos e privados e pela sociedade civil. Em outras palavras, para o *trade* turístico, um projeto que resulte em aumento no número de turistas pode ser considerado como extremamente positivo. Todavia, para a população local, talvez sejam relevantes os impactos negativos, como congestionamentos, filas em estabelecimentos, entre outras situações.

Segundo o Ministério do Turismo, o controle e a avaliação de um programa devem ser realizados em todas as etapas. No entanto, enfatiza-se três momentos em que essa atividade não pode ser esquecida. São eles:

Figura 3.6 | Momentos para realização de monitoria e avaliação



Fonte: Brasil (2010, p. 61).

Todo o processo de monitoria e avaliação envolve diferentes agentes em distintos momentos, que podem ser reunidos em quatro grupos:

Figura 3.7 | Agentes envolvidos no Sistema de Monitoria e Avaliação

Quem produz as informações	Quem coleta, processa e ordena as informações	Quem gerencia o sistema	Quem faz uso das informações
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usuários dos serviços de equipamentos turísticos.</li> <li>• Empresários da área de turismo ou de áreas afins.</li> <li>• Membros da comunidade científica e acadêmica da área de turismo, hotelaria e afins.</li> <li>• Turistas em geral, por meio de pesquisas aplicadas.</li> <li>• Pessoas das comunidades locais envolvidas com as ações de turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnicos, gerentes ou coordenadores de programas e projetos de turismo.</li> <li>• Consultores especializados em levantamentos e tratamento de dados.</li> <li>• Membros das instâncias de governança regionais especializados nessa função.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnicos especializados em gestão da informação e de sistemas de informações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomadores de decisões das organizações públicas e privadas envolvidas com o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil.</li> <li>• Gerentes, supervisores, coordenadores de programas e técnicos dos órgãos oficiais de turismo ou a ele relacionados.</li> <li>• Organizações e associações da sociedade civil ligadas ao turismo.</li> <li>• Comunidade científica e acadêmica da área de turismo e afins.</li> <li>• Público em geral, comunidade receptora e turistas em potencial.</li> </ul>

Fonte: adaptada de Brasil (2010, p. 61-64).

Com a elaboração do Plano de Monitoria e Avaliação, realização da sensibilização, identificação dos indicadores, definição dos agentes, entre outras coisas, pode-se implementar o sistema que deverá, gradualmente, se tornar um dos principais instrumentos para gestores públicos e para a tomada de decisões.

Certamente, se a prática da avaliação do desempenho e dos resultados de programas e projetos, bem como a preocupação constante com a coleta e a sistematização de informações, fossem práticas constantes nos municípios turísticos, teríamos um ambiente mais favorável ao planejamento, principalmente no longo prazo, em todos as esferas de governo: nacional, estadual e municipal.

### Sem medo de errar

Agora que você já conhece os elementos do Sistema de Monitoria e Avaliação e do Sistema de Informações Turísticas, pode compreender que sem informações e dados, o gestor público estará caminhando a esmo, sem rumo e sem saber onde quer chegar. As informações são essenciais para a tomada de decisões, bem como para o alinhamento com a política nacional de turismo, especialmente com a implementação do Invtur no município.

Além disso, você notou que a monitoria e a avaliação não são atividades a serem realizadas somente na conclusão dos projetos e programas e, sim, devem ser planejadas e sistematizadas, para que em todas as etapas da execução sejam coletados os dados e as informações necessárias para se construir a documentação e a memória da política pública.

O Sistema de Informações Turísticas está intimamente relacionado ao de monitoria e avaliação, uma vez que o primeiro pode “alimentar” todas as informações necessárias e o segundo aponta rapidamente possíveis desvios entre o planejado e o realizado. Outro ponto muito importante é a identificação dos indicadores, que devem mensurar não somente o desenvolvimento dos projetos, mas também seus resultados e impactos. Sendo assim, essa não é uma tarefa fácil e demanda tempo e conhecimentos específicos.

Voltando à situação do secretário municipal de Vila Feliz, um Sistema de Informações Turísticas representaria a segurança necessária para a tomada de decisões, para a priorização dos programas e projetos para o conhecimento dos impactos gerados por meio das ações implementadas.

Um sistema de informações traria benefícios não somente no ambiente interno do município, mas também nas relações com a região, o estado e as instituições nacionais do turismo, promovendo a possibilidade de investimentos e alocação de recursos públicos. Portanto, sem dúvidas, a melhor opção para o secretário de turismo será a implementação de ambos os sistemas estudados.

## Avançando na prática

### Sistema de monitoria e avaliação: um exercício de convencimento

#### Descrição da situação-problema

Você é o diretor de turismo em uma Secretaria Municipal de Turismo e está em seu segundo ano de atuação. Durante esse período, você e sua equipe realizaram diversas ações pontuais, além da implementação de um programa de capacitação e outro de sinalização. O Plano Municipal de Turismo está na fase de conclusão e deve começar a ser implementado em breve.

Nesse período, você já notou que é difícil medir o impacto e os resultados das ações realizadas sem a estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação. Além disso, o município perde ao não coletar e sistematizar as informações turísticas.

Ao propor a priorização desses sistemas, o secretário municipal de turismo alegou que isso é um custo desnecessário e existem coisas mais importantes a serem feitas.

Como você convenceria o secretário e o Conselho Municipal a priorizarem os sistemas de informações turísticas e de monitoria e avaliação?

### **Resolução da situação-problema**

A postura observada não é rara, e o processo de monitoria, além de ser visto como um gasto, não é bem-vindo por introduzir rotinas de controle e avaliação, o que alguns profissionais não apreciam.

Uma boa alternativa seria apresentar a estruturação do Sistema de Informações Turísticas do Ministério do Turismo. Você poderia demonstrar os relatórios de acompanhamento do Programa de Regionalização do Turismo e os indicadores utilizados.

Outro exemplo que certamente não deixaria o secretário em dúvidas seria a explanação do modelo do Observatório de Turismo da Cidade de São Paulo, associado à Organização Mundial de Turismo, que analisa o comportamento do turismo e auxilia na tomada de decisões.

O Cadastur também poderia ser demonstrado e, principalmente, o Invtur, para o qual o município deverá coletar, armazenar, tratar, atualizar e disseminar as informações sobre atrativos, serviços, equipamentos, infraestrutura de apoio, entre outros.

Por fim, seria importante apresentar dois cenários futuros: um com incertezas sobre os impactos das ações implementadas e dos processos planejados e realizados, e outro com um sistema de monitoria e avaliação, com relatórios periódicos, redução de custos dos projetos em função de correções rápidas, entre outros benefícios.

### **Faça valer a pena**

**1.** Durante muito tempo, o foco das políticas públicas concentrava-se nos processos, sendo que a partir da década de 1980 a prioridade passou a ser nos resultados, de maneira que a monitoria e a avaliação tornaram-se essenciais para se conhecer essas informações.

Sobre a diferença entre o foco nos processos e nos resultados, analise as afirmações a seguir:

I. Em um programa de capacitação, o foco nos processos apresentaria informações de monitoria e avaliação, como: quais cursos foram realizados, quando e onde, ou seja, o objetivo seria a documentação de que as etapas do projeto tivessem sido cumpridas.

II. Em um programa de capacitação, o foco nos resultados apresentaria informações de monitoria e avaliação, como: quais cursos foram realizados, quando e onde, ou seja, o objetivo seria a documentação de que as etapas do projeto tivessem sido cumpridas.

III. Em um programa de capacitação, o foco nos processos apresentaria informações de monitoria e avaliação, como: quantas pessoas foram capacitadas, em quais áreas, quanto do universo isso representa, quantas pessoas ainda deverão ser capacitadas, entre outras coisas.

IV. Em um programa de capacitação, o foco nos resultados apresentaria informações de monitoria e avaliação, como: quantas pessoas foram capacitadas, em quais áreas, quanto do universo isso representa, quantas pessoas ainda deverão ser capacitadas, entre outras coisas.

Indique a alternativa que apresenta as assertivas corretas:

- a) I e III, apenas.
- b) II e IV, apenas.
- c) I e IV, apenas.
- d) II e III, apenas.
- e) I, II, III e IV.

**2.** Os indicadores são amplamente utilizados como parâmetros para se identificar, mensurar (medir) e comparar aspectos de programas e projetos das políticas públicas. O Ministério do Turismo aponta o propósito dos indicadores no processo de monitoria.

A partir da afirmação, indique qual das afirmativas **não** consiste em um propósito dos indicadores no processo de monitoria:

- a) Proporcionar os meios que garantem a todos os envolvidos com as ações do projeto ou programa, como executores, beneficiários, financiadores, parceiros etc., a participação no processo de controle e avaliação.
- b) Proporcionar os meios para o acompanhamento e a avaliação das ações e resultados obtidos, de forma a permitir os ajustes necessários na estratégia ou ações originais por todo o ciclo de vida do projeto ou programa.
- c) Dotar o projeto de padrões de medida e avaliação para serem usados como base de comparação entre o planejado e o realizado.
- d) Dotar o projeto de informações atualizadas, necessárias ao controle e à avaliação no decorrer de sua implementação.
- e) Dotar o projeto de dados complexos que permitam um retrato aprofundado e de determinado período de tempo, sem que haja a necessidade de comparação de dados com outros períodos ou outros elementos.



**3.** O Sistema de Informações Turísticas deve enfatizar o processo de comunicação, a gestão do conhecimento e a troca de informações entre os agentes envolvidos, tanto públicos quanto privados, a sociedade civil e também os turistas. Os principais benefícios de se ter esse banco de dados sistematizado sobre o turismo é poder contar com uma ferramenta muito útil para o planejamento e a gestão da atividade e, ainda, disseminar as informações e facilitar o acesso a elas.

A partir da afirmação, indique a alternativa que apresenta os subsistemas que constituem o Sistema de Informações Turísticas da política de turismo no Brasil:

a) Sistema de Gerenciamento de Agentes de Informações do Programa de Regionalização do Turismo, Sistema de Inventariação da Oferta Turística e Sistema de Habilitação para Empresas de Turismo.

b) Sistema de Gerenciamento de Municípios da Regionalização do Turismo, Sistema de Inventariação da Demanda Turística e Sistema de Cadastro dos Empreendimentos, Equipamentos e Profissionais da Área de Turismo.

c) Sistema de Gerenciamento de Informações do Programa de Regionalização do Turismo, Sistema de Inventariação da Oferta Turística e Sistema de Cadastro dos Empreendimentos, Equipamentos e Profissionais da Área de Turismo.

d) Sistema de Gerenciamento de Atrativos Turísticos, Sistema de Diagnóstico da Oferta Turística e Sistema de Cadastro dos Empreendimentos, Equipamentos e Profissionais da Área de Turismo.

e) Sistema de Gerenciamento de Instâncias de Governança do Programa de Regionalização do Turismo, Sistema de Inventariação da Oferta Turística e Sistema de Cadastro dos Empreendimentos, Equipamentos e Profissionais da Área de Turismo.



# Referências

ARAÚJO, Cíntia Moller; CÉSAR, Pedro Alcântara Bittencourt. Dimensão político-institucional ao turismo no Brasil. In: BENI, Mario Carlos (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e cluster**. Barueri: Manole, 2012, p. 267-281.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do governo federal, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo: formação e gestores das políticas públicas do turismo**. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas Públicas de Turismo. **Sistema de informações turísticas, sistema de monitoria e avaliação do programa**. Brasília: Ministério do Turismo/ Florianópolis: SEAD/UFSC, 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13255.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017. Acesso em: 19 dez. 2016.

COUTTOLENC, Bernard François; ZUCCHI, Paola. **Gestão de recursos financeiros**. São Paulo: USP, 1998.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRALDI, Rita de Cássia; MARTINEZ, Regina Célia. A questão do lenocínio no turismo social. In: MARTINEZ, Regina Célia; GARCIA, José Ailton (Orgs.). **Direito e turismo**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 155-192.

PINTO, Antônio Carlos Brasil. **Turismo e meio ambiente**: aspectos jurídicos. Campinas: Papirus, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Departamento de Ciências da Administração – UFSC. Brasília: CAPES/UAB, 2009.

RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 1997.

TAKOI, Sérgio Massari. Comentários à Lei Geral do Turismo (Lei n. 11.771/2008). In: MARTINEZ, Regina Célia; GARCIA, José Ailton (Orgs.). **Direito e turismo**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 193-201.

TOMAZZONI, Edegar. Observatório de Turismo e Cultura, Integração regional do *cluster* de turismo e desenvolvimento econômico da Serra Gaúcha. In: BENI, Mario Carlos (Org.). **Turismo**: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e z. Barueri: Manole, 2012, p. 267-281.

# Sustentabilidade do turismo e políticas públicas

## Convite ao estudo

Caro aluno, estamos iniciando a Unidade 4 e até aqui você já percorreu um bom caminho na compreensão das políticas públicas de turismo. Inicialmente, estudamos os pressupostos teóricos, como espaço, território, lugar, região, polos, *clusters*, arranjos produtivos, entre outros. Em seguida, vimos as dimensões das políticas públicas, com seus conceitos e princípios, além das atribuições e funções do poder público no turismo. Em relação às instâncias de governança, já foram apresentados diversos elementos das organizações internacionais, dos conselhos, dos consórcios e dos *conventions bureaux*.

Já na segunda unidade estudamos a gestão do sistema turístico brasileiro, iniciando pela construção de uma linha do tempo, com os principais marcos históricos. Foi abordado o modelo de gestão do turismo brasileiro e a política de desenvolvimento do turismo interno. Além disso, os aspectos do planejamento foram apresentados, especialmente por meio dos principais programas implementados e dos planos nacionais de turismo.

Na Unidade 3, o foco dos estudos foi a gestão das políticas de turismo e teve como início os marcos legais, a Constituição Federal, a Lei Geral do Turismo e o Estatuto da Cidade. Em seguida, foram abordados os instrumentos e as ferramentas alocativas de recursos, bem como os processos de aquisição por meio de licitação. Por último, mas não menos importante, você conheceu o sistema de monitoria e avaliação, com respectivos instrumentos e indicadores.

Agora vamos abordar os conceitos, princípios e dimensões da sustentabilidade (ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional) nas políticas públicas de turismo, além do papel do turismo para o desenvolvimento sustentável. Veremos, também, quais são os indicadores de sustentabilidade e as situações atuais, como *cases* e práticas de sucesso que vêm sendo implementadas.

Para auxiliá-lo nesse processo, estudaremos o modelo de desenvolvimento de um destino turístico em que os aspectos da sustentabilidade – que garante que os recursos se mantenham em boas condições para as gerações futuras – foram deixados de lado e o que se verificou foi a degradação ambiental, bem como a queda da qualidade do produto turístico. Vamos compreender o que foi feito de errado e o que ainda é possível realizar para reverter os problemas.

Como podemos sensibilizar e convencer os agentes das políticas públicas de turismo sobre a importância da sustentabilidade? Como monitorá-la com uso de indicadores? E o que os gestores públicos têm feito de inovador para garantir que a sustentabilidade esteja contemplada nas políticas públicas?

Essas e outras perguntas serão respondidas ao longo desta unidade.

Bons estudos!

## Seção 4.1

### Política e planejamento no desenvolvimento sustentável do turismo

#### Diálogo aberto

Vivemos numa época em que as consequências do que fizemos de errado no passado estão aparecendo. O exemplo mais importante disso são as mudanças climáticas que resultam em desastres naturais. Dessa maneira, está cada vez mais claro que a sustentabilidade não é mais uma opção. É uma necessidade de manter as condições de nosso planeta.

No turismo, da mesma forma, vemos as consequências da ganância por maiores lucros e da falta de planejamento advindas do passado. Para ilustrar o nosso estudo, podemos pensar no município de Vila do Impacto que, na década de 1980, observou o boom da atividade turística, que representava 90% da economia local. Todos pensavam que quanto mais turistas viessem, melhor seria para o município. Então, as grandes construtoras ofereciam valores baixos a fim de comprar terrenos de pescadores locais e conseguiam comprá-los para construir prédios muito altos.

A melhoria da rede e a implantação do tratamento de esgoto sanitário ficaram em segundo plano, pois era uma obra cara e demorada. No verão, a comunidade local era constantemente importunada por carros com som muito alto e congestionamentos. Com o passar do tempo, os prédios, cada vez mais altos, começaram a fazer sombra na praia logo no início da tarde. Na alta temporada, havia falta d'água e muitas filas em todos os estabelecimentos comerciais. Além disso, a poluição da água do mar afastou os turistas e a cidade observou um declínio econômico.

Notamos nesse caso que a participação da sociedade na gestão do turismo é fundamental para que todos possam ser beneficiados, passando desde pelo morador local, pela iniciativa privada, pelo poder público até chegar aos turistas. Dessa forma, o município de Vila do Impacto criou o Conselho Municipal de Turismo, com representantes de diversos segmentos.

Imagine que você representa a organização não-governamental (ONG) Praia Limpa. Com que argumentos você convenceria seus colegas conselheiros sobre a importância da sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional para o turismo na cidade?

Para resolver a difícil situação de Vila do Impacto, devemos conhecer os principais conceitos e princípios da sustentabilidade no turismo. É imprescindível compreender os impactos tanto positivos quanto negativos nas dimensões ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional, pois a atividade turística pode tanto contribuir com o desenvolvimento sustentável quanto prejudicá-lo. Além disso, devemos saber como a sustentabilidade está contemplada nas políticas de turismo brasileiras em nível nacional e qual é a sua importância.

Vamos melhorar a situação do município de Vila do Impacto? Bom trabalho e tenha sempre em mente os meios de garantir que a qualidade dos recursos turísticos sejam mantidos para as gerações futuras.

### Não pode faltar

A sustentabilidade representa uma preocupação mundial com o padrão do desenvolvimento no planeta, visto que o modelo do crescimento econômico já produziu impactos negativos expressivos nos âmbitos sociocultural e, principalmente, na natureza, que têm como resultado prejuízos para a qualidade de vida das pessoas.

Assim, a partir de 1960, teve início um processo para se repensar os limites do crescimento e entender que somente o elemento econômico não garante benefícios para a sociedade e pode gerar consequências graves, como a poluição e a saturação dos recursos naturais. Em outras palavras, não podemos incentivar desmedidamente o crescimento de fábricas, indústrias e empresas sem pensarmos nos recursos necessários, desde humanos até água, energia e matéria-prima, para desenvolvê-las.

O mesmo ocorre no turismo, que, conforme aponta Solha (2010), vem verificando uma preocupação sobre a aplicação do conceito de turismo sustentável nas políticas e ações de desenvolvimento para o setor.



### Assimile

Para a Organização Mundial do Turismo (OMT) (2003), o conceito de turismo sustentável está relacionado à capacidade de satisfazer



as necessidades dos turistas atuais, bem como as necessidades socioeconômicas dos destinos, garantindo-se a integridade cultural do ambiente natural e a diversidade biológica para o futuro.

O turismo sustentável começou a ser conceituado e discutido em 1995, durante um evento sobre o tema, realizado nas Ilhas Canárias, ainda que nessa época o foco estivesse voltado à conservação da natureza e não tanto às dimensões sociais, culturais e econômicas da sustentabilidade.

Desde então, muito se evoluiu, não apenas conceitualmente, mas também em relação à inserção do turismo sustentável nas políticas públicas, de forma que o Plano Nacional de Turismo (2013 – 2016) teve como principal abordagem “a efetivação do potencial da atividade para um desenvolvimento econômico sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo” (BRASIL, 2013, p. 52). Além disso, a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou o ano de 2017 como o Ano Internacional do Turismo Sustentável para o Desenvolvimento, buscando promover da melhor forma os valores das diferentes culturas e contribuir para o fortalecimento da paz mundial.



### Pesquise mais

O Plano Nacional de Turismo (2013 – 2016) indica o turismo como uma importante ferramenta para a geração de empregos, o desenvolvimento social, os investimentos em infraestrutura e a sustentabilidade. Uma de suas ações estratégicas consiste em estimular o desenvolvimento sustentável da atividade turística. Analise suas diretrizes, a visão de futuro e as ações estratégicas:

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: MTUR, 2013. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

Dessa forma, podemos dizer que o Brasil busca conciliar as políticas públicas com a sustentabilidade do turismo, por meio da atuação institucional, em nível nacional, em relação a dois elementos fundamentais: a **questão política**, estimulando o desenvolvimento turístico segundo princípios sustentáveis, e a **qualidade dos serviços e equipamentos**, fator que deve garantir a boa experiência e a satisfação dos turistas e moradores locais.

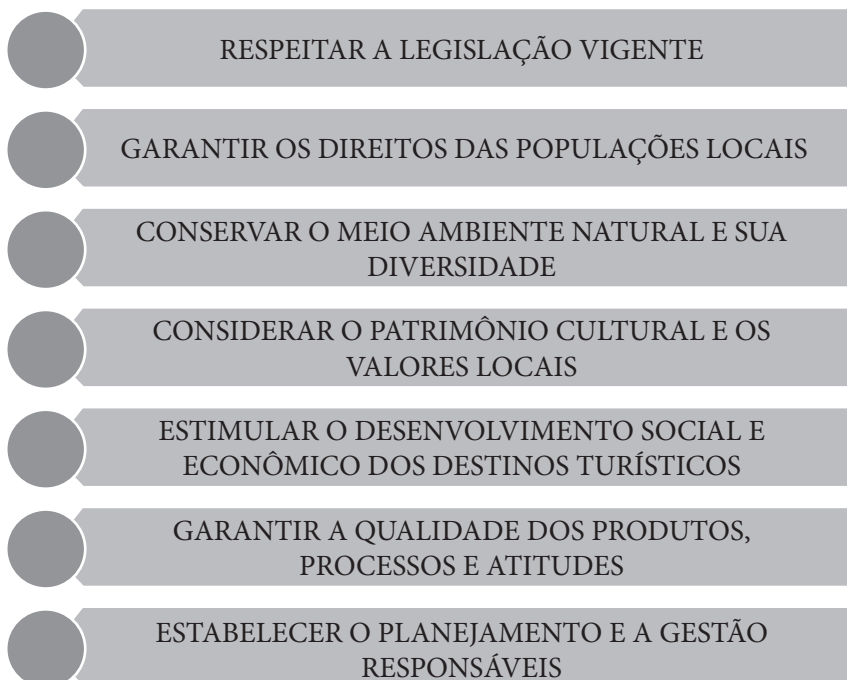
A partir dessa abordagem, o sucesso de um produto turístico não é avaliado quantitativamente, seja com aumento do número de turistas ou com o incremento

nas receitas geradas, e sim pelos critérios de satisfação dos turistas, as contribuições para a qualidade de vida das comunidades locais e a integridade do ambiente.

Para a Organização Mundial do Turismo, o turismo sustentável agrega três características importantes: a **qualidade**, tanto no que diz respeito à experiência vivida pelos turistas como em relação à qualidade de vida das comunidades locais e qualidade ambiental; a **continuidade**, ou seja, garante que os recursos naturais e culturais existirão e proporcionarão experiências de qualidade para os turistas no futuro; e o **equilíbrio**, especialmente entre as necessidades e os objetivos das comunidades, dos turistas, dos ambientalistas, dos empresários, entre outros, de maneira a gerar um ambiente de cooperação mútua (OMT, 2003).

O Conselho Brasileiro para o Turismo Sustentável (CBTS) propôs sete princípios técnicos para operacionalizar o desenvolvimento do turismo sustentável (Figura 4.1):

Figura 4.1 | Princípios técnicos para o turismo sustentável



Fonte: adaptada de Brasil (2010).

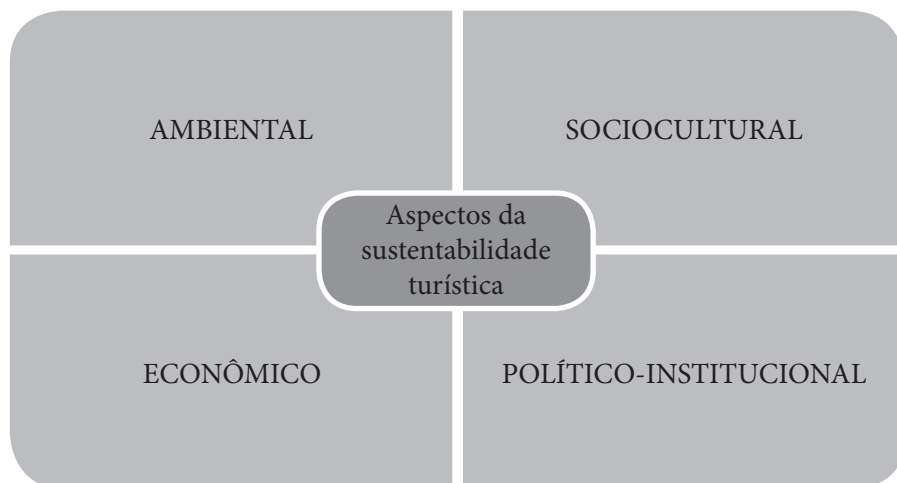
Vale notarmos que a incorporação dos princípios sustentáveis ao planejamento e à gestão das políticas públicas do turismo não se trata de uma simples escolha, mas da opção de sobrevivência do produto turístico e de uma necessidade

global. Sem isso, a cultura, a sociedade e o meio ambiente natural irão sucumbir às pressões geradas pelo crescimento econômico e pelo constante aumento no número de turistas no mundo.

Um ponto positivo no Brasil, mesmo que ainda não estejamos na situação ideal, consiste no fato de que o conceito de turismo sustentável não está somente na política pública em nível federal, mas também em diversos planos e projetos estaduais e regionais, muitas vezes atendendo às orientações e às diretrizes de instituições financiadoras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que prevê a elaboração de Planos de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (PDITS).

O turismo pode ser um grande aliado da sustentabilidade, mas também tem um potencial para criar situações desfavoráveis nos locais onde se desenvolve. Por isso, devemos analisar tanto os pontos positivos como negativos nessa relação. E, para organizar o estudo deste assunto, abordaremos os aspectos da sustentabilidade turística apresentados pelo Ministério do Turismo, que são: ambiental, sociocultural, econômico e político-institucional.

Figura 4.2 | Aspectos da sustentabilidade turística



Fonte: adaptada de Brasil (2010).

Em relação ao aspecto **ambiental** da sustentabilidade, o grande objetivo, e ao mesmo tempo principal desafio, consiste em manter os padrões da biodiversidade e assegurar as condições para que o desenvolvimento ocorra. A distinção entre um cenário de equilíbrio e outro de degradação concentra-se nas ações de planejamento e de gestão, uma vez que se a atividade turística crescer de maneira desordenada e sem controle, os problemas surgem rapidamente.

As áreas naturais visitadas por turistas podem se beneficiar com investimentos realizados a partir de arrecadações de ingressos, taxas de turismo, taxas ambientais, entre outras. Outra situação positiva diz respeito aos bons resultados gerados em função da implantação de infraestrutura básica nos destinos, como saneamento e sistema de transportes, por exemplo. Para as populações que vivem em áreas naturais visitadas ou em unidades de conservação, o turismo se apresenta como uma alternativa de trabalho e geração de renda que, muitas vezes, pode fazê-las abandonar hábitos predatórios e não sustentáveis, como a caça. O turismo pode ser também um vetor para que o uso de formas alternativas de energia seja implementado pelo poder público, além de contribuir com a proteção e recuperação de áreas naturais que passam a ser cada vez mais valorizadas pelos turistas.

Em contrapartida, podemos notar situações em que o turismo impacta negativamente o ambiente, como no caso de aumento excessivo do consumo dos recursos naturais, como a água, em períodos sazonais, o que leva a problemas de abastecimento para turistas e comunidades locais. Além disso, o ícone do impacto ambiental do turismo é a poluição causada pela visita, seja por meio dos transportes utilizados, pelo som, por resíduos sólidos, entre outros. Há ainda uma situação bastante verificada na prática, que é quando o número de visitantes excede a capacidade de suporte do atrativo, degradando e descaracterizando o local. Os impactos no solo, causados pela retirada da mata ciliar (sua presença evita a erosão nas encostas dos rios), ou mesmo no fundo de rios, lagos ou do mar, causado pela ancoragem de embarcações, são exemplos de impactos negativos, assim como as alterações de comportamento da fauna silvestre.



### Exemplificando

Como exemplo de boas práticas ambientais para o turismo em corais e recifes, a OMT (2003) indica como regras para garantir a sustentabilidade: acompanhamento de condutores; proibir a alimentação dos peixes em áreas de pesca, para evitar conflitos entre as atividades; limitar a quantidade de alimento aos peixes; regulamentar os procedimentos de alimentação; entre outras observações. Todas as regras foram criadas a fim de evitar as alterações no comportamento da fauna.

Já os elementos **socioculturais** estão relacionados a uma sociedade mais justa, equilibrada e com boa qualidade de vida.



### Assimile

“A sustentabilidade sociocultural é um processo que visa à melhoria da qualidade de vida e à redução dos níveis de exclusão social por meio de uma distribuição mais justa da renda e dos bens.” (BRASIL, 2010, p. 36).

Nesse aspecto, o turismo pode atuar como instrumento na busca da redução das desigualdades e desequilíbrios regionais, absorvendo pessoas de distintos “grupos, comunidades, etnias e povos historicamente excluídos, assim como diferentes gerações, orientações sexuais, categorias de trabalhadores, pessoas com deficiência e com restrição de mobilidade” (BRASIL, 2010, p. 37). Porém, é importante pensarmos: somente a “absorção” das pessoas na atividade turística poderá gerar um resultado positivo? A resposta é não, pois conhecemos situações em que as populações locais são excluídas da utilização dos atrativos e equipamentos turísticos e ficam somente com os postos de trabalho menos valorizados e remunerados.

Dessa maneira, a sustentabilidade sociocultural diz respeito ao fortalecimento de uma identidade local e à valorização dos conhecimentos e da organização das populações, para que estas também sejam responsáveis pela gestão do turismo, com cooperação e parcerias.

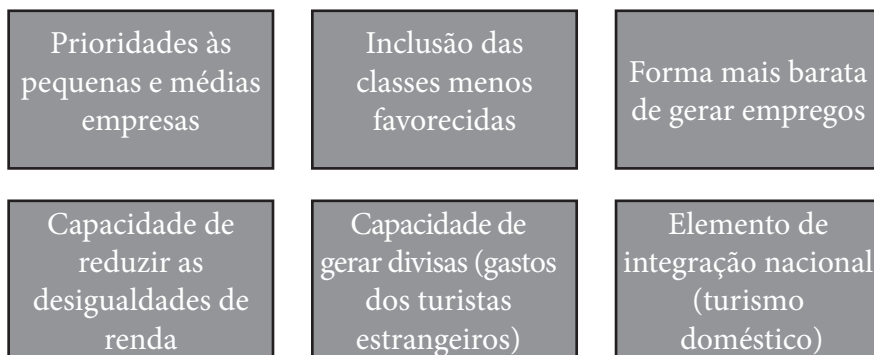
Um dos principais papéis socioculturais do turismo consiste em promover o orgulho étnico, ou seja, as pessoas passam a sentir orgulho de suas raízes, de seus costumes, de seus saberes, de seu modo de vida e de compartilharem isso com os turistas. O intercâmbio cultural promove, então, a valorização da cultura local. Quanto à estrutura social, o turismo pode ser um meio para a ascensão ou mobilidade na escala social, a partir da disponibilização de postos de trabalho.

Da mesma forma que o aspecto ambiental, temos que pensar na possibilidade de impactos negativos do turismo, que o afastam da sustentabilidade desejada. Alguns exemplos são: a descaracterização das tradições e dos costumes, quando a cultura é usada somente para realizar “shows” para os turistas; a destruição do patrimônio histórico-cultural pelos turistas; e o efeito demonstração, que ocorre quando os moradores locais convivem com os hábitos e costumes dos turistas e os comparam com os seus, sendo que, por vezes, podem passar a preferir o modo de vida dos turistas e abandonar os seus. Outro exemplo refere-se à migração de pessoas de outras regiões, muitas vezes com problemas financeiros e baixa qualificação, atraídas pela oferta de empregos em regiões turísticas, o que pode gerar um excedente de mão de obra e, conseqüentemente, problemas sociais, como escassez de moradia. Como preocupante impacto negativo do turismo, temos também as alterações na moralidade, como o aumento da prostituição, da exploração sexual e da criminalidade (RUSCHMANN, 1997).

O aspecto **econômico** da sustentabilidade turística está ligado à ideia de equilíbrio entre a geração de postos de trabalho, com bons níveis de renda, competitividade, lucratividade e capacidade de garantir a continuidade dos benefícios para as gerações futuras.

Dentre as características únicas do turismo como atividade econômica, o Ministério do Turismo aponta:

Figura 4.3 | Características da atividade econômica do turismo



Fonte: adaptada de Brasil (2010).

Com base nessa configuração, o turismo tem um papel importante no desenvolvimento econômico local, impactando muitos outros setores econômicos. Como efeitos positivos temos, em primeiro lugar, a geração de empregos, que ocorre a um menor custo, se comparado a outros setores, como comércio e indústria; o aumento da arrecadação de tributos, que são revertidos especialmente na melhoria de estradas, telecomunicações, postos de saúde, entre outros; o aumento da renda local, que resulta em maior poder de compra para a população local e reinvestimentos na própria cidade por parte dos empresários; a instalação da infraestrutura de apoio ao turismo; o aumento das compras locais; e melhoria nos padrões de conservação do meio ambiente.

Porém, os efeitos negativos do turismo na economia podem ser a evasão de divisas, ou fuga de recursos, em função da importação de bens e materiais para satisfazer as necessidades de turistas, sendo que o ideal é que os produtos sejam comprados na própria região. Outra questão de fácil observação na prática ocorre quando o destino apresenta dependência excessiva da atividade turística e se, por alguma razão, o número de turistas diminui, isso leva a economia local a sérias dificuldades. A inflação e a especulação imobiliária, que são o aumento dos preços dos produtos nos destinos turísticos e a valorização excessiva de terrenos, residências e aluguéis, refletem os valores que os turistas podem pagar, mas não a realidade da comunidade local, aumentando o custo de vida. Outro ponto negativo

diz respeito ao efeito da sazonalidade, com a concentração dos turistas em certos períodos do ano e sua quase total ausência em outras épocas, o que resulta em problemas econômicos e desemprego na baixa temporada (RUSCHMANN, 1997).

Por fim, a sustentabilidade **político-institucional** representa um grande pacto entre empresas e instituições de turismo com os padrões éticos e o compromisso social, que deverá refletir na continuidade e no comprometimento de parcerias estabelecidas, buscando-se sempre sua integração e a participação (BRASIL, 2010).



### Refleta

Para o Ministério do Turismo, a sustentabilidade político-institucional “tem influência na capacidade de organização de uma localidade. Transformar uma região em um destino turístico sustentável não é tarefa que se cumpre da noite para o dia” (BRASIL, 2010, p. 42).

Nesse âmbito, o Ministério do Turismo (2010) aponta que a atividade turística pode contribuir com um novo relacionamento entre os setores público e privado, agindo para incentivar a integração e as parcerias; fomenta a participação social, com a criação de fóruns, conselhos, associações, entre outros; e, se bem planejado e gerido, contribui para a continuidade das políticas públicas, por meio da ampla participação e da geração de uma cultura que valorize os interesses públicos com relação aos privados.

Como impactos negativos, o Ministério do Turismo (2010) indica situações político-institucionais criadas em função de uma condução desordenada, não sustentável e sem planejamento, como a insegurança institucional, quando ocorrem mudanças na direção das políticas, ameaçando a continuidade das ações; a cultura da desagregação, quando alguns interesses particulares se sobressaem sobre os interesses públicos; e a falta de participação social e do setor privado, quando o interesse em participar das decisões deixa de existir.

Verificados todos esses impactos, tanto positivos quanto negativos, podemos entender que é indispensável a promoção da sustentabilidade no turismo através de um planejamento integrado e estratégico que contemple a identificação dos responsáveis por implementar e monitorar a gestão do turismo; mapeamento de todos os aspectos ligados à sustentabilidade; estabelecimento dos objetivos e as metas; bem como a implementação, operacionalização, monitoria e avaliação das atividades turísticas (BRASIL, 2010).

Para garantir a sustentabilidade ambiental, é importante pensar em formas de uso racional dos recursos naturais, como água, energia, geração de resíduos,

proteção da fauna, entre outros. No âmbito socioeconômico, a sustentabilidade poderá ser facilmente alcançada se a integração entre os agentes estiver garantida (um instrumento poderoso consiste na formação de redes). Em relação ao aspecto econômico, a OMT (2003) aponta a necessidade de se efetivar o aumento da rentabilidade para a população local e a obtenção de lucros para os empresários do setor turístico, caso contrário, será difícil garantir o comprometimento dos empresários com a sustentabilidade. Por fim, para o setor político-institucional, a sustentabilidade deve ser garantida fortalecendo-se a governança regional e inserindo todos os setores em uma política clara, transparente e bem planejada.

### Sem medo de errar

Como você percebeu, a relação entre a sustentabilidade e o turismo é um tema bastante amplo e complexo, por contar com muitos elementos, tanto positivos como negativos. Todavia, uma constatação geral para todos os setores econômicos, bem como no âmbito sociocultural, considera que a abordagem sustentável das políticas públicas não se trata de uma opção e sim de uma necessidade global. No Brasil, a Política Nacional, o Plano Nacional, o Programa de Regionalização do Turismo, além de outros programas de desenvolvimento, como o Prodetur, internalizaram os conceitos do turismo sustentável em diversas ações e nas quatro dimensões da sustentabilidade turística.

Assim, retomando sua missão de convencer seus colegas do Conselho Municipal de Turismo de Vila do Impacto sobre a importância da sustentabilidade para o turismo, você pôde verificar situações na prática, bem como exemplos de atrativos e destinos prejudicados por impactos negativos. Também foram apresentados os modelos de ações bem-sucedidas para se garantir a sustentabilidade.

Ambientalmente, tantos os impactos quanto as medidas de proteção são facilmente absorvidos pelas pessoas, uma vez que os resultados são também de fácil verificação. Alguns exemplos podem ser: inúmeras praias impróprias para banho (impacto negativo) ou o estabelecimento de capacidade de carga e gestão do número de visitantes em atrativos naturais (impacto positivo).



### Atenção

Um exemplo muito relevante no turismo consiste no *voucher* único aplicado para a visita turística nos atrativos de Bonito (MS). A partir de 1993, com a realização do primeiro curso de Guia de Turismo na cidade, a prática do *voucher* foi consolidada, além da taxa de visitação. Por meio



de gestão participativa, essa mudança envolveu toda a cadeia produtiva do turismo e as visitas aos atrativos só são possíveis com a aquisição do documento e acompanhamento de guias locais, considerando a capacidade de carga definida, com monitoramento constante.

No âmbito sociocultural, você poderia argumentar sobre o risco de se perder algum traço cultural, caso as ações não levem em conta o caráter sustentável, bem como o potencial de valorização cultural e o orgulho étnico. Um exemplo pode ser a cultura caiçara no litoral, que correu sérios riscos de descaracterização na época de implantação de inúmeros destinos turísticos. Todavia, nota-se um movimento para reverter esse cenário, com a valorização da gastronomia, das tradições e das canoas caiçaras.

Economicamente, é interessante apresentar um cenário de equilíbrio entre os setores em que a dependência excessiva do turismo pode comprometer o futuro do destino turístico.

Por fim, a sustentabilidade político-institucional pode ser apresentada com exemplos e boas práticas no Brasil, geradas pelo Programa de Regionalização do Turismo, com o fortalecimento de instâncias de governança participativas, que atuam tanto na proteção dos recursos do destino como na gestão da atividade.

Você tem muitos argumentos para convencer o Conselho Municipal de Turismo e, certamente, se forem observados os cenários futuros, com e sem a incorporação dos aspectos da sustentabilidade, as pessoas entenderão que sem isso não há futuro no turismo.

## Avançando na prática

### Todos juntos pelo turismo

#### Descrição da situação-problema

No destino turístico de Vila União, a administração antiga não valorizava a gestão descentralizada do turismo. Atuou com medidas decididas em gabinetes e com base em estudos realizados sem a participação social. Algumas ações foram importantes, mas não foi consolidada uma instância de governança representativa dos distintos setores da sociedade.

Na atual administração, a visão é outra. Pretende-se implementar diversos âmbitos de participação, para que a política de turismo seja o reflexo dos anseios da população, da iniciativa privada, do poder público, entre outros agentes.

Você deverá criar essas estruturas em busca da sustentabilidade político-institucional. O que fazer?

### Resolução da situação-problema

Você precisa mapear quem são os principais atores do processo e pensar em uma distribuição de responsabilidades. A ideia é aflorar lideranças na comunidade, garantindo o diálogo, a cooperação e a participação.

O segundo passo consiste em definir qual será a forma dessa instância, seja ela uma empresa mista, um conselho, um fórum, uma associação ou uma organização sem fins lucrativos.

Com isso, será possível apresentar para discussão as questões da futura política pública do turismo, estabelecendo, em conjunto, as estratégias e as metas. Além disso, é fundamental que esse grupo unido possa determinar e gerir um sistema de monitoramento e avaliação não só da política, mas também do turismo de maneira geral, garantindo todos os âmbitos da sustentabilidade.

### Faça valer a pena

**1.** Pode-se afirmar que o Brasil busca conciliar as políticas públicas com a sustentabilidade do turismo por meio da atuação institucional, em nível nacional, em relação a dois elementos fundamentais: a **questão política**, estimulando o desenvolvimento turístico segundo princípios sustentáveis, e a **qualidade dos serviços e equipamentos**, fator que deve garantir a boa experiência e a satisfação dos turistas e moradores locais. O Conselho Brasileiro para o Turismo Sustentável (CBTS) propôs sete princípios técnicos para operacionalizar o desenvolvimento do turismo sustentável.

Indique com verdadeiro ou falso se os itens a seguir correspondem (V) ou não (F) aos sete princípios técnicos para operacionalizar o desenvolvimento do turismo sustentável:

- I. Respeitar a legislação vigente.
- II. Garantir os direitos dos empresários.
- III. Conservar o meio ambiente natural e sua diversidade.
- IV. Garantir a lucratividade dos produtos e serviços.

Assinale a alternativa que contém a sequência correta, de cima para baixo:

- a) V, V, V, V.
- b) V, F, V, F.
- c) F, V, F, V.
- d) V, V, F, F.
- e) F, F, F, F.

**2.** Em relação ao aspecto ambiental da sustentabilidade, o grande objetivo, e ao mesmo tempo principal desafio, consiste em manter os padrões da biodiversidade e assegurar as condições para que o desenvolvimento ocorra. A distinção entre um cenário de equilíbrio e outro de degradação concentra-se nas ações de planejamento e de gestão, uma vez que, se a atividade turística crescer de maneira desordenada e sem controle, os problemas surgem rapidamente.

Indique a alternativa que **não** representa um impacto ambiental do turismo:

- a) As áreas naturais visitadas por turistas podem se beneficiar com investimentos realizados a partir de arrecadações com ingressos, taxas de turismo e taxas ambientais.
- b) Para as populações que vivem em áreas naturais visitadas, o turismo se apresenta como uma alternativa de trabalho e geração de renda, que, muitas vezes, pode fazê-las abandonar hábitos predatórios e não sustentáveis, como a caça.
- c) O turismo contribui para a instalação da infraestrutura de apoio.
- d) Os impactos no solo são exemplos de impactos negativos, assim como as alterações de comportamento da fauna silvestre.
- e) O ícone do impacto ambiental do turismo é a poluição causada pela visitação, por meio dos transportes utilizados, da poluição sonora, dos resíduos sólidos, entre outros.

**3.** O turismo pode ser um grande aliado da sustentabilidade, mas também tem um potencial para criar situações desfavoráveis nos locais onde se desenvolve. Por isso, devemos analisar tanto os pontos positivos quanto os negativos nessa relação, com base nos aspectos da sustentabilidade turística apresentados pelo Ministério do Turismo.

Indique a alternativa que não representa um dos aspectos da sustentabilidade turística:

- a) Ambiental.
- b) Econômica.
- c) Político-institucional.
- d) Sociocultural.
- e) Qualitativa.

## Seção 4.2

### Indicadores de monitoramento da sustentabilidade do turismo

#### Diálogo aberto

Certamente você ainda está refletindo sobre a última seção de autoestudo, em que tratamos dos aspectos da sustentabilidade do turismo nas políticas públicas, tema amplo e complexo, que conta com muitos elementos. Mas como saber se o turismo está gerando mais efeitos positivos ou negativos? E como avaliar todos os impactos estudados?

Para responder a estas dúvidas, vamos tratar dos indicadores de sustentabilidade no turismo. Começaremos lembrando a situação do município de Vila do Impacto. Você deve se recordar de que o cenário do município não era favorável, uma vez que o crescimento da atividade turística se deu de maneira descontrolada, sem planejamento, e a ideia central era que quanto mais turistas visitassem o destino, melhor seria para todos. Não foi o que aconteceu, e o resultado foi a especulação imobiliária, a falta de tratamento de esgoto, a poluição sonora, os congestionamentos, as filas nos estabelecimentos, a falta d'água, a sombra na praia causada pela construção de prédios muito altos e, por fim, o comprometimento da qualidade da água do mar, o que afugentou os turistas.

Após a constatação de que os turistas não estavam mais procurando Vila do Impacto e buscavam locais mais conservados ambientalmente e com infraestrutura básica adequada, alguns projetos foram implementados, buscando-se reverter o quadro e efetivar a sustentabilidade da atividade turística. Mesmo assim, o secretário de turismo não conseguia convencer alguns representantes da iniciativa privada nem os gestores públicos de outras secretarias sobre a importância de se estabelecer limites para o turismo. Na verdade, ele não conseguia monitorar a almejada sustentabilidade.

Se você fosse contratado pelo secretário de turismo para implementar um sistema de monitoramento, teria que definir indicadores confiáveis nas dimensões ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional para apresentar

relatórios sobre o impacto dos projetos na transformação do destino em um modelo de sustentabilidade. Você pode pensar em quais seriam esses indicadores?

Para auxiliá-lo nessa missão, vamos verificar que não existe uma regra pronta nesse sentido, e que cada destino deve buscar definir seus indicadores em todas as dimensões da sustentabilidade. Além disso, nesse caso, o ideal é ser objetivo, uma vez que, para a gestão da sustentabilidade, quando se trabalha com um número excessivo de indicadores, corre-se o risco de eles se tornarem ineficazes.

Bons estudos!

## Não pode faltar

A busca pela sustentabilidade no turismo é uma missão indispensável para as políticas públicas, de forma a garantir que o destino se mantenha competitivo e com qualidade no decorrer do tempo. Por outro lado, é uma ação que demanda tempo e recursos para que se possa afirmar, com segurança, se os impactos gerados são positivos ou negativos, uma vez que todo o sistema do turismo é bastante dinâmico e complexo.

Portanto, o acompanhamento de indicadores de sustentabilidade mostra-se como sendo a melhor ferramenta para orientar as ações necessárias, além de otimizar esses recursos, uma vez que, quando implementados, os sistemas de monitoramento fornecem dados e informações passíveis de comparação. E sua operacionalização, ou seja, as formas como os dados são obtidos e sistematizados, passa a fazer parte das rotinas de gestão nos destinos turísticos.

A questão-chave é definir quais indicadores serão selecionados para a verificação de cada uma das dimensões da sustentabilidade do turismo, que podem variar conforme o porte e o tamanho do destino turístico. As metodologias têm avançado bastante e fornecem uma gama ampla de possibilidades. Portanto, veremos a seguir os tipos de indicadores da sustentabilidade ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional.



### Assimile

Os indicadores são as ferramentas mais utilizadas nos planos e sistemas de monitoria e avaliação, possibilitando a verificação de mudanças nos aspectos da sustentabilidade de um destino turístico. Além disso, as análises permitem a segurança na tomada de decisões e a avaliação dos resultados das ações implementadas (BRASIL, 2010).

Na dimensão ambiental, o Ministério do Turismo (2010) aponta como exemplos de indicadores da **sustentabilidade ambiental** para equipamentos de hospedagem, que são:

- **Consumo de água por hóspede:** monitorar os registros de consumo e água e avaliá-los em função da quantidade de hóspedes é um indicador dos níveis de uso dos recursos naturais do destino. Nesse sentido, é importante fazer um paralelo com o *Guia de boas práticas para o turismo sustentável em ecossistemas marinho-costeiros*, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), juntamente com a Rainforest Alliance e a Conservation International (PNUMA et al., *on-line*). Para a gestão e utilização da água, o documento aponta a necessidade de implementação de programas de uso consciente da água, além do apoio a ações de conservação de florestas e rios e o gerenciamento das águas residuais nos equipamentos de hospedagem. Sempre é importante lembrar que o melhor resíduo é aquele que não é produzido.



### Refleta

As mudanças climáticas, consequência do aquecimento global causado pelo aumento da emissão de gases do efeito estufa (CO<sub>2</sub> – dióxido de carbono), geram situações que estão se tornando corriqueiras em nosso cotidiano, como chuvas inesperadas ou ondas de calor extremo. Para o turismo, os impactos são uma ameaça real que afugenta os visitantes e os desmotiva a viajar. Você considera que as ações para a redução na emissão dos gases que causam o efeito estufa na atmosfera é uma responsabilidade dos governos ou deve ser responsabilidade de toda a sociedade? O que pode ser feito no dia a dia para efetivar essa missão?

- **Consumo de energia por hóspede:** da mesma forma que a água, a energia consumida pelos turistas é um indicador do uso dos recursos naturais. A melhor forma de se monitorar isso é através da verificação do consumo de energia (em KWh), dividido pelo número de pernoites no período. Como boas práticas nesse quesito, recomenda-se que os empresários se informem sobre as mudanças climáticas e seus efeitos no planeta, buscando novas tendências e tecnologias para minimizar o impacto sobre o meio ambiente, além de adotar soluções de arquitetura na busca pela redução do uso de sistemas como ar condicionado e melhor aproveitamento das condições naturais de vento e luminosidade.
- **Geração de resíduos por hóspede:** os resíduos sólidos produzidos pelos turistas geram grande impacto no meio ambiente, e o monitoramento desse cenário pode levar à mudança de práticas, como a suspensão do uso de

materiais descartáveis nos meios de hospedagem ou a preferência por produtos com embalagens retornáveis. As formas para calcular esse indicador podem ser pensadas considerando-se as quantidades totais e os tipos de resíduos ou a simples verificação e o controle do número e tamanho dos recipientes usados na coleta.

- **Geração de poluição do ar:** a poluição do ar causada pelas atividades de turismo está, em grande parte, relacionada aos transportes utilizados. Uma forma para se monitorar esse impacto consiste na observação e no registro dos meios utilizados, tanto pelos turistas, para chegarem ao destino, como na própria localidade, para *transfers* (transporte até o meio de hospedagem a partir de estações ou aeroportos) e *traslados* (transporte realizado entre os atrativos e outros locais). Nessas últimas formas de transporte, é necessário utilizar veículos modernos, com baixo consumo de combustível e realizar a manutenção preventiva.

- **Geração de poluição sonora:** a poluição sonora causada pela concentração dos turistas em eventos, no trânsito ou em atrativos tem como impacto, além das interferências na qualidade de vida da população, a possibilidade de alteração dos hábitos da fauna silvestre. Portanto, é importante que os locais ou eventos geradores de poluição sonora sejam monitorados. Além disso, em atividades específicas, como observação de aves ou observação de cetáceos, devem ser tomadas medidas que garantam que os animais não sejam impactados pelos ruídos, como a formação de grupos pequenos ou o desligamento dos motores das embarcações ao se aproximar de cetáceos.

- **Geração de impacto ambiental pela circulação de mais pessoas, especialmente em trilhas:** há uma série de critérios e indicadores para se monitorar a visitação em áreas naturais e planejar um sistema de gestão de impactos.



### Pesquise mais

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo apresenta um manual para mitigar, ou seja, reduzir o impacto da visitação em unidades de conservação por meio de um sistema de monitoramento dos indicadores. Você pode verificar quais são esses indicadores e critérios propostos e como está estruturado o sistema de monitoramento no link a seguir:

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **Manual de monitoramento e gestão dos impactos da visitação em unidades de conservação.** Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/publicacoes/2016/12/manualadeamonitoramentoaeagestoadosaimpactosadaavi.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.



- **Geração de impacto ambiental causado pelo aumento de construções e obras de engenharia urbanas:** segundo o Ministério do Turismo (2010), este indicador pode ser monitorado com um espaço de tempo maior, por exemplo, a cada dez anos, observando-se as construções realizadas para atender ao aumento do fluxo de turistas.
- **Geração de impacto ambiental pelo aumento de efluentes lançados:** os efluentes são os resíduos líquidos ou gasosos resultantes, dentre outras fontes, dos esgotos e redes pluviais. Certamente, no Brasil, esse é um dos pontos críticos quando se pensa nos impactos do turismo, uma vez que os grandes fluxos sazonais de turistas na temporada de verão levam à saturação das redes de coleta e tratamento de esgoto existentes. Nesse sentido, é fundamental monitorar as alterações no volume de efluentes.
- **Porcentagem do total de resíduos sólidos reciclados ou encaminhados para a compostagem:** o indicador de reciclagem de resíduos sólidos está muito associado à sustentabilidade, pois significa o reaproveitamento dos materiais que seriam depositados no meio ambiente. Quanto maior for esse indicador, maior será o comprometimento do destino (comunidade, iniciativa privada, poder público e turistas) com a sustentabilidade ambiental.
- **Porcentagem do faturamento bruto do empreendimento aplicado em iniciativas ambientais:** esse indicador deverá mensurar a participação da iniciativa privada em ações de educação ambiental, uso de novas tecnologias ambientalmente corretas, apoio a organizações não governamentais ambientalistas, entre outros.

Para a **dimensão sociocultural**, a verificação da sustentabilidade do turismo carece de mais indicadores qualitativos, que deverão comparar situações do passado com o cenário presente e as perspectivas, conforme o aumento do fluxo de turistas. Para a Organização Mundial do Turismo (apud ANJOS et al., 2010), o turismo sustentável e seguro possui entorno humano e institucional que envolvem aspectos físicos e ambientais capazes de influenciar diretamente as condições de saúde, a qualidade de vida e a segurança das pessoas e comunidades. Sendo assim, apresentam um nível maior de dificuldade para a coleta e o tratamento das informações.

Segundo o Ministério do Turismo (2010), esses indicadores podem ser:

- **Equidade:** o indicador revela se a atividade do turismo contribui para a redução das diferenças sociais e dos padrões de vida entre ricos e pobres.

- **Pobreza:** ao monitorar os níveis de pobreza, este indicador pode revelar se o turismo atua como uma ferramenta para reduzir esse cenário no destino.
- **Violência e criminalidade:** um dos mais frequentes impactos negativos do turismo é a alteração social verificada por meio do aumento dos indicadores de criminalidade e, portanto, esses dados devem ser constantemente monitorados e avaliados.
- **Escolaridade:** o monitoramento dos níveis de escolaridade, não somente por faixas etárias, mas também em relação à proporção entre homens e mulheres, revela um maior ou menor grau de sustentabilidade social no destino turístico.
- **Doenças:** em função da grande mobilidade dos turistas, as epidemias, ou seja, a concentração de algumas doenças em locais e/ou períodos pode ser um impacto do turismo e, portanto, os indicadores para esse quesito devem ser constantemente monitorados.
- **Patrimônio histórico e cultural:** como visto na Seção 4.1, a destruição do patrimônio histórico-cultural pode ser um impacto negativo da visitação turística, e este indicador deverá fornecer as informações em relação à situação dos bens. A sustentabilidade sociocultural representa um panorama de respeito e proteção aos monumentos, prédios históricos e tradições.
- **Patrimônio imaterial:** este é um indicador qualitativo e deverá mensurar se os costumes, as tradições e os hábitos das populações mantiveram-se autênticos ou se sofreram descaracterização, a partir do aumento da visitação turística. Além disso, deverá constatar, também, os níveis de respeito dos turistas pela cultura local.
- **Inclusão sociocultural:** a sustentabilidade representa a ampla participação da sociedade nas mais diversas atividades, de maneira que este indicador deve mensurar o uso de tecnologias e práticas que promovam a inclusão.
- **Capacitação:** a informação e o conhecimento são os principais instrumentos para se alcançar muitos dos efeitos citados anteriormente, como inclusão, equidade, emprego, renda, entre outros. Sendo assim, o monitoramento da sustentabilidade no turismo precisa contar com um indicador das ações e dos resultados da capacitação de recursos humanos.
- **Recursos naturais:** na dimensão da sustentabilidade ambiental, vimos indicadores referentes à reciclagem e ao uso de energia e água. Para a sustentabilidade sociocultural, o indicador deverá mensurar a adoção dessas práticas pelas comunidades e turistas.

- **Participação social:** o turismo nunca será sustentável se os mais distintos grupos sociais não estiverem representados em suas instâncias de gestão. Este indicador deverá verificar o nível de participação dos agentes do turismo nas políticas públicas.
- **Infraestrutura:** um forte indicador para constatar o impacto positivo do turismo consiste nos dados relativos ao aumento da infraestrutura, como estradas, transportes, postos de saúde, entre outros.
- **Empreendedorismo:** em um destino turístico sustentável, a maioria dos empreendimentos deve ser de pequeno e médio porte, preferencialmente geridos por representantes da própria comunidade. Sendo assim, o indicador deverá quantificar esses estabelecimentos e verificar as formas de gestão presentes na localidade.
- **Legislação:** a regulamentação da atividade pressupõe o estabelecimento de normas claras e que garantam a proteção do patrimônio cultural, do meio ambiente, do consumidor, entre outros. Para tanto, o indicador deverá monitorar a legislação existente e, também, as leis criadas no decorrer do tempo, podendo, inclusive, apontar lacunas com necessidade de regulamentação.
- **Comprometimento:** a vontade política e social para o desenvolvimento do turismo é uma questão-chave para a sustentabilidade, de forma que um indicador qualitativo deverá apresentar as informações quanto a esse cenário.

A **dimensão econômica** da sustentabilidade apresenta indicadores abrangentes, que podem monitorar os aspectos econômicos do turismo no âmbito nacional, por exemplo, e também aqueles mais pontuais, a serem utilizados nos municípios de regiões turísticas. Os indicadores apontados pelo Ministério do Turismo (2010) são:

- **Exportações brasileiras:** a recepção de turistas estrangeiros no Brasil representa uma exportação, uma vez que valores externos são aplicados na economia nacional, por meio dos gastos dos turistas. A atividade representa uma ferramenta importante para aumentar as exportações nacionais e os indicadores vêm sendo monitorados sistematicamente.
- **Receita cambial:** consiste na relação entre os gastos dos brasileiros no exterior, subtraindo-se os gastos de estrangeiros no país.
- **Desembarque de passageiros (internacional e nacional):** os dados referentes ao número de passageiros em voos domésticos e internacionais são constantemente monitorados pelo Ministério do Turismo.



### Exemplificando

Conforme o monitoramento dos indicadores do Ministério do Turismo e seu Relatório Dados e Fatos, de 2016, é possível afirmar que o número de chegadas de turistas ao Brasil apresentou um decréscimo entre os anos de 2014 e 2015, sendo os dados totais: 6.429.852, em 2014, e 6.305.838, em 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Anuário estatístico de turismo**. Disponível em: <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

Choi e Sirakaya (2005) também trazem os seguintes indicadores:

- **Emprego e renda:** os números referentes aos empregos gerados pelo turismo, bem como níveis de renda da população e taxas de desemprego, indicam o impacto, positivo ou negativo, junto à economia na qual a atividade se desenvolve.
- **Fugas de capital:** quando os produtos comprados para atender aos turistas são provenientes de fora da região/país onde o destino turístico se localiza, as receitas deixam de ser injetadas na economia local. Esse indicador deverá mensurar os níveis de produtos externos utilizados nos equipamentos turísticos.
- **Dependência do turismo:** é importante monitorar a taxa percentual da economia sob responsabilidade das atividades de turismo.
- **Propriedade estrangeira:** outro indicador importante consiste em avaliar o percentual dos estabelecimentos turísticos de propriedade estrangeira.
- **Reinvestimento:** o indicador revela o percentual dos lucros em equipamentos turísticos reinvestidos na comunidade.
- **Sazonalidade:** o caráter sazonal da visitação turística tende a gerar impactos negativos, uma vez que sobrecarrega a infraestrutura e a oferta turística em determinados períodos e as mantém ociosas em outros.
- **Índice de bem-estar econômico:** é importante verificar os elementos que conferem comodidade econômica e satisfação individual ou coletiva.
- **PIB:** é a soma de todos os bens e serviços produzidos na localidade ou região.

- **Taxas diferenciadas:** o indicador verifica a existência de uma estrutura adequada de taxas, como valores de entrada mais elevados para turistas e mais baixos para moradores locais.

Para a determinação dos indicadores da **dimensão político-institucional** da sustentabilidade, a base a ser utilizada consiste nas informações específicas sobre o cenário da atividade turística no destino e no profundo conhecimento sobre a dinâmica e os atores envolvidos. Sendo assim, o Ministério do Turismo (2010) apresenta alguns indicadores que podem servir como referência:

- **Organizações:** o número de organizações de representação de classe no âmbito do turismo confere um importante dado quanto à estruturação político-institucional local. Quanto mais setores estiverem representados, maior será a participação na gestão do turismo.
- **Participação:** da mesma maneira, conhecer o número de participantes ativos nas reuniões e nos processos participativos é fundamental para a organização e a gestão do turismo.
- **Parcerias público-privadas:** a quantidade de projetos e ações realizados por meio de parcerias entre poder público e iniciativa privada indica avanços no processo de gestão.
- **Ações implementadas:** o monitoramento da implementação dos planos institucionais deve revelar informações fundamentais sobre os processos e os resultados alcançados.

A partir dos exemplos de diversos indicadores nas distintas dimensões da sustentabilidade, deve estar mais claro como podemos saber, com segurança, se o turismo está gerando mais efeitos positivos ou negativos e como avaliar seus impactos. Porém, o processo para selecionar os indicadores a serem utilizados não tem uma regra padrão e vai depender das características específicas de cada destino turístico.

### Sem medo de errar

Retomando a situação de Vila do Impacto, sua missão é conseguir apresentar um relatório com as avaliações da atividade turística, segundo indicadores confiáveis e passíveis de acompanhamento e comparação.

Para isso, o ponto de partida é fazer um levantamento aprofundado dos dados, informações e indicadores que já são monitorados no destino turístico. Essa ação deve extrapolar a esfera pública e contar com amplo diálogo com a iniciativa

privada e as organizações de representação dos setores, como hospedagem, alimentação, entretenimento, entre outras.

Outro ponto é observar os sistemas de monitoria a avaliação em outros órgãos públicos, além da Secretaria de Turismo. Os aspectos econômicos e sociais certamente poderão ser subsidiados com muitos indicadores do município.

As instituições de ensino também deverão ser parceiras, de modo a fornecer resultados de pesquisas já elaboradas, além de intermediar a realização de novas pesquisas para sanar as lacunas de conhecimento sobre o turismo.

Com esse levantamento inicial, a segunda etapa consiste em verificar quais indicadores são essenciais para o monitoramento e não estão sendo registrados. Nessa fase, você poderá ter sua seleção de indicadores estabelecida, partindo para a operacionalização dos mesmos. A criação de um observatório de turismo é uma ação bastante recomendada e poderá ser realizada em parceria com instituições de ensino, órgãos públicos e iniciativa privada.

Com essas medidas, em pouco tempo você começará a ter dados e informações sólidas para demonstrar os impactos positivos e negativos do turismo.

## Avançando na prática

### Menos resíduos sólidos

#### Descrição da situação-problema

Uma das grandes preocupações em relação à sustentabilidade ambiental consiste na redução da quantidade de resíduos sólidos gerados, além da reutilização dos mesmos, por meio de processos de reciclagem.

Em uma destinação turística, você implementou um sistema de monitoramento com indicadores em relação à quantidade de resíduos gerados nos meios de hospedagem, à quantidade de resíduos sólidos gerados de maneira geral no meio urbano e às iniciativas de reciclagem. Os resultados demonstraram aumento de 70% na quantidade de resíduos produzidos durante a temporada de verão e, por outro lado, as quantidades recicladas mantiveram-se constantes durante todo o ano.

Com base nessas informações, avalie o que pode ser feito para que:

1. O aumento na quantidade de resíduos produzidos durante a temporada de verão não seja tão grande.
2. Os índices de reciclagem aumentem no período de maior visitação turística.

## Resolução da situação-problema

Um ponto importante nesse cenário já foi resolvido, que consiste em ter informações confiáveis sobre qualquer elemento a ser trabalhado. Portanto, com base nos resultados, você tem dois objetivos claros.

Certamente, os números referentes à produção de resíduos sólidos durante a temporada de verão podem ser reduzidos, implementando-se um programa de gestão dos resíduos. Com isso, não somente a destinação final, mas principalmente a redução da quantidade de resíduos será focada com ações como: redução da utilização de utensílios descartáveis nos equipamentos turísticos, como hospedagem e alimentação; fomento à criação de arranjos produtivos locais que possibilitem as compras conjuntas e, com isso, compras em maiores quantidades que não utilizem embalagens individuais; incentivo ao reuso, por meio da utilização, sempre que possível, de embalagens retornáveis.

Já com relação ao aumento dos índices de reciclagem, o programa em questão deverá garantir tanto a ampla coleta seletiva em toda a cidade, como também o fomento de novas cooperativas de reciclagem e resultados pontuais. Alguns exemplos são a produção de artesanato e *souvenir* feitos com material reciclado, garantindo renda para a comunidade local.

### Faça valer a pena

**1.** A busca pela sustentabilidade do turismo é uma missão indispensável para as políticas públicas, de forma a garantir que o destino se mantenha competitivo e com qualidade no decorrer do tempo. Acompanhar o desenvolvimento turístico por meio de indicadores apresenta-se como a melhor maneira de mensurar os impactos, tanto positivos quanto negativos.

Com base no exposto, indique a alternativa que não apresenta um indicador da sustentabilidade ambiental:

- a) Consumo de água.
- b) Doenças epidêmicas.
- c) Geração de resíduos.
- d) Consumo de energia.
- e) Geração de poluição do ar.

**2.** Para a dimensão sociocultural, a verificação da sustentabilidade do turismo carece de mais indicadores qualitativos, que deverão comparar situações do passado com o cenário presente e as perspectivas, conforme o aumento do fluxo de turistas. Em relação aos indicadores da sustentabilidade sociocultural, identifique, com V, as asserções verdadeiras e, com F, as falsas:

I. Equidade: o indicador revela se a atividade do turismo contribui para o incremento dos padrões de vida da população com maior renda.

II. Pobreza: este indicador pode revelar se o turismo atua como uma ferramenta para redução da pobreza no destino.

III. Patrimônio imaterial: este indicador deverá mensurar se os costumes, as tradições e os hábitos das populações mantiveram-se autênticos.

Assinale a alternativa que contém a sequência correta, de cima para baixo:

- a) V, V, V.
- b) F, V, V.
- c) V, F, V.
- d) V, V, F.
- e) F, F, F.

**3.** Na dimensão econômica da sustentabilidade, há um indicador que verifica as receitas que deixam de ser injetadas no destino turístico porque os produtos adquiridos para satisfazer as necessidades dos turistas são comprados fora da região.

Indique a alternativa que apresenta o nome do indicador a que se refere o texto:

- a) Emprego e renda.
- b) Fuga de capital.
- c) Dependência do turismo.
- d) Propriedade estrangeira.
- e) Reinvestimento.



## Seção 4.3

### Aspectos contemporâneos da sustentabilidade nas políticas de turismo

#### Diálogo aberto

Chegamos à última seção de autoestudo da disciplina e, como você já tem uma base consistente de conhecimentos sobre as políticas públicas de turismo, a ideia é apresentar as inovações na área, ou seja, o que os gestores públicos estão fazendo de diferente para conciliar a sustentabilidade e o desenvolvimento do turismo.

A grande mudança nesse cenário, duas ou três décadas atrás, consistiu na grande disponibilidade de estudos, informações e metodologias que confirmaram a necessidade de ordenamento e limites ao turismo como forma de se prever, verificar e reduzir os impactos negativos. Sendo assim, podemos retomar o exemplo de Vila do Impacto, local onde os efeitos negativos do turismo foram sentidos fortemente tanto pelos turistas como pelos moradores locais.

Vimos que na década de 1980 a cidade teve um crescimento desordenado do turismo, porém, cada vez mais, as políticas e o planejamento turístico tentam colocar a sustentabilidade em primeiro plano. Novas práticas aliam o consumo sustentável à proteção do meio ambiente, especialmente por meio da criação de unidades de conservação (UCs). Assim, o Poder Público pode convergir a preservação e a conservação do meio ambiente com atividades de uso público que primem pela valorização da cultura local, geração de renda e empregos e proteção do meio ambiente. Além disso, os gestores apresentam uma nova postura, que vem se revertendo no sucesso de muitos destinos que limitam o número de turistas e os impactos negativos gerados pela atividade turística. Você conhece alguma situação similar em um destino turístico?

Para elucidar essa situação, veremos exemplos práticos e cases de sucesso em destinos brasileiros. Veremos também e novas formas de gestão que, apesar de ainda gerarem debates, apresentam-se como boas alternativas para a consolidação do turismo sustentável no Brasil.

## Não pode faltar

Alguns temas têm se mostrado importantes alternativas diante da difícil missão, para gestores públicos, de conciliar o desenvolvimento do turismo com a conservação ambiental, a geração de emprego e renda e a valorização da cultura local.

A visitação em unidades de conservação mostra um grande potencial para o turismo sustentável e, segundo a Organização Mundial do Turismo, estima-se que 10% de todas as pessoas que viajam no mundo buscam atividades de ecoturismo, sendo as UCs os principais destinos para esse segmento.



### Vocabulário

As unidades de conservação são espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar e representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente (BRASIL, 2016).

Porém, no Brasil, tanto o número de visitantes quanto as receitas geradas em UCs são tímidos, de maneira que as concessões vêm sendo pensadas e aplicadas como forma de incrementar os ganhos em relação a uma visitação ordenada e rendimentos para as comunidades locais.



### Pesquise mais

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e você pode pesquisar, no Capítulo III, as categorias existentes e atividades possíveis em cada Unidade de Conservação:

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)>. Acesso em: 27 jan. 2017.

Se observarmos a cadeia produtiva do turismo, o Poder Público não é o agente mais adequado para a operacionalização de algumas atividades, como transporte de turistas, restaurantes, lojas de *souvenirs*, estacionamento, esportes de aventura, entre outras, nas unidades de conservação (INSTITUTO SEMEIA, 2014). O modelo

proposto é que a iniciativa privada se encarregue das operações e o Poder Público garanta, por meio de mecanismos de gestão, o alinhamento entre os ganhos privados e os benefícios sociais e ambientais, objetivos das UCs.

É importante mencionar que existe uma corrente de pensamento que critica as concessões em unidades de conservação e acusa o Governo de “privatização” das áreas públicas naturais. Esse debate deve ser o mais amplo e participativo possível, mas é fundamental entender que no modelo de concessão de serviços públicos não há a alienação, ou seja, a transferência de domínio dos bens do Estado a terceiros. A titularidade continua sendo do Estado e o concessionário recebe o direito de explorar uma atividade, sendo obrigado a ofertar aos cidadãos utilidades e serviços de qualidade (INSTITUTO SEMEIA, 2015).

As possibilidades de concessão são bastante amplas nas Unidades de Conservação, podendo englobar desde a gestão total de uma UC até a concessão do direito de exploração turística de um atrativo ou espaço, não havendo um único modelo, mas várias opções que apresentam, cada uma, suas vantagens e suas desvantagens.

E qual é a diferença entre a concessão, a autorização de uso e a permissão de uso?

Quando um particular usa um bem público, por exemplo, instala um restaurante em um prédio público, esse particular faz investimentos, de modo que precisa haver uma segurança jurídica e temporal para viabilizar esses investimentos. No caso das autorizações e permissões de uso, não há tais garantias, uma vez que o Poder Público pode, a qualquer momento, extinguir o contrato sem qualquer razão e sem qualquer indenização (INSTITUTO SEMEIA, 2015).

Já no caso das concessões, as regras são claras e o período de concessão é definido, sendo que, caso haja uma revogação anterior ao prazo estipulado, está prevista uma compensação ao investidor.



### Refleta

Se o Poder Público não tem capacidade operacional nem de recursos humanos e financeiros para operar todos os serviços necessários para a visitação turística nas unidades de conservação, e existem instrumentos legais que permitem a cessão do uso de áreas públicas para particulares, como no caso das concessões, autorizações e permissões de uso, qual é o risco de esse arranjo não contemplar a sustentabilidade? Caso os editais e os contratos de concessão não valorizem os empreendedores das comunidades de entorno das unidades de conservação, promovendo o compartilhamento dos

benefícios sociais, corre-se o risco de se absorver grandes cadeias ou até cadeias estrangeiras, que poderiam gerar um sentimento de não pertencimento das comunidades à área da UC.

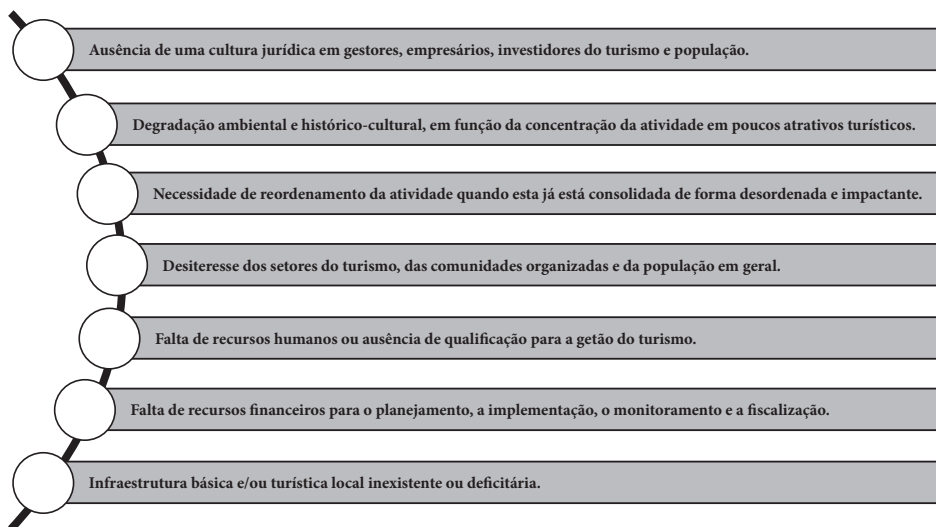
No segundo semestre de 2016, o Governo Federal iniciou processos de concessões de serviços de uso público nos parques nacionais (Parnas) de Brasília (DF), da Chapada dos Veadeiros (GO) e do Pau-Brasil (BA), e realizou estudos de viabilidade para concessões em diversas outras unidades de conservação, como o Parque Nacional da Serra da Bocaina (SP e RJ), Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA) e Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT).

A previsão é que, no Parna de Brasília, haja a concessão dos serviços de cobrança de ingressos, estacionamento, loja de conveniência, lanchonete, aluguel de bicicletas e centro de visitantes, com auditório e espaço para eventos. No Parna da Chapada dos Veadeiros, as concessões referem-se à cobrança de ingressos, transporte interno, acampamento e loja de conveniências. E no Parna do Pau-Brasil, as concessões são as seguintes: cobrança de ingressos, estacionamento, acampamento, lanchonete, empório, tirolesa, arvorismo e transporte interno. É importante ressaltar que as concessões já são uma prática em quatro Parnas brasileiros: Iguaçu (PR), Fernando de Noronha (PE), Serra dos Órgãos (PE) e Tijuca (RJ).

Ainda que a falta de dados específicos seja um ponto crítico para o setor, o Instituto Semeia (2014) realizou um estudo sobre o potencial impacto econômico das unidades de conservação no Brasil e concluiu que, entre impactos diretos e indiretos, a estimativa do impacto potencial anual da exploração das UCs poderia estar em R\$ 16,8 bilhões.

Outro tema do turismo sustentável diz respeito às limitações do Poder Público em implementar e gerenciar o desenvolvimento do sistema de turismo e meio ambiente com reflexo no cenário de capacitação dos gestores públicos, que cada vez mais precisam buscar arranjos, ferramentas e instrumentos que auxiliem nesse processo. Segundo Salvati (2004), os desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento e a gestão do turismo são enormes, conforme apresentado na figura a seguir:

Figura 4.4 | Desafios para o desenvolvimento e a gestão do turismo



Fonte: adaptada de Salvati (2004, p. 175).

As parcerias e a cooperação entre os agentes do turismo, desde Poder Público até a sociedade civil e turistas, partem de instrumentos legais e processos jurídicos que vêm sendo cada vez mais implementados. Todavia, de modo geral, não fazem parte de uma cultura atual de gestão e de iniciativas populares, sendo necessário sensibilizar e incentivar essas parcerias e cooperação. Da mesma forma, o manejo de visitantes nos atrativos, ou seja, a verificação da capacidade de carga e distribuição de turistas em diversos locais, bem como o planejamento prévio dessa distribuição, anterior à verificação de impactos negativos, não são as práticas comuns, sendo necessárias ações corretivas após a consolidação da visitação desordenada.

Além disso, o turismo é extremamente complexo, diversificado e fragmentado quando pensamos em quantos elementos devem ser trabalhados para que ocorra o desenvolvimento de maneira sustentável. Como reflexo dessa complexidade, há também o grande número de agentes envolvidos no processo.

Os gestores, então, precisam estar capacitados não somente na administração da Secretaria de Turismo ou no planejamento da atividade, mas em temas profundos, como:

- Melhores formas técnicas de planejamento e gestão administrativa e orçamentária.
- Aspectos jurídicos e tributários.

- Formas e técnicas de sensibilização e mobilização da comunidade, de maneira a garantir a participação social.
- Implementação de sistemas de monitoramento, com indicadores para todas as dimensões da sustentabilidade.
- Técnicas e ferramentas de comunicação e marketing.
- Alocação de recursos.
- Avaliação da implementação de planos e ações, entre outros.



### Exemplificando

Como exemplo de alternativas da gestão pública para o desenvolvimento do turismo, podemos observar a ação do Governo do Estado de Minas Gerais de estruturar uma parceria público-privada (PPP) com vistas à visita turística da Rota das Grutas Peter Lund, que abrange três unidades de conservação estaduais: o Parque Estadual do Sumidouro, o Monumento Natural Estadual Peter Lund e o Monumento Natural Estadual Gruta do Rei do Mato, ao norte da região metropolitana de Belo Horizonte.

A concessão administrativa para a exploração da área é prevista para o prazo de 25 anos, com possibilidade de instalação de lojas, restaurantes, hotelaria e atividades de ecoturismo.

No Parque do Sumidouro está prevista a gestão compartilhada, cuja concessão de serviços e atividades de apoio à visita deverá ficar a cargo da empresa vencedora da licitação, e o Governo Estadual realizará as atividades de fiscalização. O processo encontra-se em fase de licitação.

Segundo o Governo do Estado de Minas Gerais, o principal destaque é o caráter inovador de conciliar a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, com possibilidade de duplicação do número de visitantes em um prazo de cinco anos (INSITUTO SEMEIA, 2014).

Os aspectos abordados sobre a nova postura dos gestores e as alternativas de gestão devem estar alinhados com as chamadas boas práticas do turismo sustentável. Na seção de autoestudo anterior, vimos algumas práticas recomendadas em relação à sustentabilidade ambiental, de maneira que, para entender os aspectos contemporâneos da sustentabilidade nas políticas de turismo, é importante aprofundarmos o tema com exemplos do que os destinos turísticos nacionais e internacionais vêm colocando em prática.



### Assimile

O termo “boas práticas” vem do inglês “*best practices*”, e apresenta uma série de procedimentos e formas ideais para se realizar alguma ação ou atividade. Diversas instituições de pesquisa e organizações destinadas ao melhoramento de um setor, no nosso caso do turismo, apresentam as recomendações nesse sentido.

Podemos verificar similaridades do turismo nacional com o estudo do Parlamento Europeu sobre as melhores práticas para o desenvolvimento do turismo sustentável, como a falta de dados atualizados sobre os impactos ambientais e sociais, a dependência dos recursos públicos para iniciativas sustentáveis e a incipiente (inicial) postura do empresariado em assumir e internalizar os custos do desenvolvimento sustentável.

Então, as recomendações do estudo são importantes para que as políticas públicas consigam promover o aumento da competitividade do produto turístico, garantindo a conservação dos recursos naturais e a qualidade de vida das comunidades.

No âmbito dos transportes, a sustentabilidade deverá levar em conta a promoção de transportes intermodais, com sistemas globais de distribuição e aquisição de bilhetes. Ou seja, por meio de portais de venda, o ideal é que o turista tenha à disposição as reservas e o pagamento para diferentes formas de transportes até chegar ao destino, reduzindo, sempre que possível, a dependência do uso da aviação e dando ênfase a transportes alternativos, com a oferta de destinos e atrativos no percurso. Outro fator refere-se a uma política que garanta uma justa concorrência entre transportadores de baixo custo, como os ônibus, e incentive as empresas de turismo a fazer melhor uso de transportes alternativos.

Com relação aos destinos, as políticas devem incentivar a certificação (a exemplo da certificação *Blue Flag* para praias e marinas que atendam aos critérios sustentáveis estabelecidos); monitorar a gestão da emissão dos gases de efeito estufa nos destinos e usar esse elemento no marketing turístico; incentivar e encorajar os sistemas de governança locais (fóruns, conselhos, ente outros); efetivar a acessibilidade universal no turismo e as viagens em baixa temporada; entre outros.

Para os negócios, serviços e produtos sustentáveis, as políticas públicas devem difundir a aplicação de certificações sustentáveis aos negócios, bem como a integração das questões das mudanças climáticas nessas certificações, além de incrementar a formação e capacitação de recursos humanos para atuação no setor.

Em relação ao monitoramento do turismo, às estatísticas e à investigação, as recomendações referem-se à atualização de estudos e pesquisas com modelos que permitam avaliar os impactos do turismo e dos transportes nas dimensões ambiental e social, principalmente, além de desenvolver as estatísticas referentes ao monitoramento dos impactos do turismo, como chegadas, pernoites, motivações, gastos realizados, formas de transportes, entre outros.

Complementando o estudo de ações inovadoras e novas posturas diante dos desafios para o planejamento, a gestão e o monitoramento do turismo sustentável, devemos verificar algumas situações práticas ou *cases* de sucesso. Em 2014, o Ministério do Turismo, em parceria com o Sebrae, realizou um estudo para divulgar possibilidades de inovação no turismo a partir da avaliação de ações com resultados positivos no desenvolvimento local ou regional. Dentre 80 projetos pesquisados, 11 se destacaram por promover alto grau de inovação (BRASIL, 2014). São eles:

1. Em Brasília, a Secretaria de Turismo do Distrito Federal criou um sistema de informações nos atrativos turísticos em português, inglês e espanhol. Trata-se do aplicativo *Beekme*, que, via tecnologia *bluetooth* (sem necessidade de o turista ter conexão à internet), disponibiliza informações de mais de 80 pontos turísticos, que podem ser acessadas em smartphones e tablets.
2. Em Cuiabá (MT), uma operadora local inovou frente aos altos custos operacionais dos roteiros turísticos ao criar uma alternativa que fosse viável às demais agências e operadoras locais e aos turistas. O *Tour Regular* tem a centralização da operação e das vendas, além de saídas fixas programadas, com uma central na web e compartilhamento por 12 empresas da cidade. Houve um incremento significativo no número de turistas.
3. Em Fernando de Noronha, a Coordenação de Ecoturismo do Distrito, a Secretaria de Turismo de Pernambuco e a Empresa de Turismo de Pernambuco (Empetur) implementaram o projeto *Mais Noronha* como forma de reduzir os impactos da sazonalidade do turismo. O projeto prevê promoção e descontos nos pacotes em baixa temporada, em um esforço coletivo de empreendedores locais (80 empresas) e poder público.
4. O Núcleo Integrado de Gerenciamento de Projetos (Profoz) consiste em um ambiente para elaboração de projetos turísticos e monitoramento de ações coletivas, gerido pelo Insituto Polo Internacional Iguassu, como resultado da Gestão Integrada do Destino Iguaçu: Secretaria Municipal de Turismo, Iguassu Convention & Visitors Bureau, Itaipu Binacional e Fundo Iguaçu. Dentre as ações, está o processo de captação de recursos.



5. Em Ipojuca (PE), as jangadas são adaptadas para pessoas com deficiência, com esteiras de acesso ao mar, cadeiras de rodas anfíbias e profissionais qualificados para o banho de mar assistido. O projeto faz parte do Programa Turismo Acessível Pernambuco Sem Barreiras, da Secretaria de Turismo de Pernambuco e Empresa de Turismo de Pernambuco (Empetur).
6. Em Maragogi (AL), o *trade* turístico e o Poder Público, por meio de Secretarias de Turismo, Assistência Social e de Meio Ambiente, Conselho Tutelar, Guarda Municipal e Polícia Militar, se uniram para implementar o projeto Maragogi em Defesa da Criança e do Adolescente, conscientizando os turistas a não adquirerem o artesanato produzido em palha verde, que envolve a mão de obra de crianças e adolescentes, que deveriam estar frequentando a escola.
7. Na Praia do Forte, em Mata de São João (BA), com o apoio do Sebrae (BA), os pequenos e microempreendimentos de serviços turísticos se uniram de maneira cooperada para realizar compras conjuntas, venda e promoção: a Central de Negócios de Praia do Forte, que conta com 90 empresas do setor.
8. Em Porto Seguro (BA) foi criado o Bloco Carnavalesco Disque 100 como forma de conscientizar, mobilizar e informar sobre a exploração sexual de crianças e adolescentes. O projeto foi realizado pela Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Social de Porto Seguro e pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).
9. Em Recife (PE), o projeto Porto Leve, do Núcleo de Gestão do Porto Digital, oferece uma plataforma com serviços que envolvem o estacionamento inteligente, o sistema de compartilhamento de bicicletas, de carros elétricos e serviços de informação sobre mobilidade urbana, sistema de segurança e um centro de estudos para beneficiar turistas, trabalhadores, empreendedores e a comunidade que circula no bairro do Recife Antigo.
10. Também em Recife, o Projeto Olha Recife, organizado pela Secretaria Municipal de Turismo e Lazer, oferece para a comunidade local opções de passeios gratuitos a atrativos turísticos.
11. Em Tiradentes (MG), os empresários proprietários de restaurantes, hotéis, pousadas, agências de receptivo, entre outros, se reuniram para criar o grupo Tiradentes Mais, com o objetivo de divulgar o destino.

## Sem medo de errar

Com esta seção de autoestudo encerramos o conteúdo da disciplina **Políticas públicas para o turismo** e, para tanto, trouxemos muitos exemplos práticos de destinos que enfrentam os problemas resultantes dos impactos negativos do turismo e buscam soluções para mitigá-los, com o objetivo de alcançar a sustentabilidade.

Dessa forma, se pensarmos na situação-problema apresentada, para todas as dimensões da sustentabilidade turística, você poderá relacionar os impactos negativos com novas atuações e recomendações que devem estar previstas e presentes nas políticas públicas.

Como mencionado, o tema das concessões de serviços turísticos em unidades de conservação não é um ponto pacífico e os debates vêm evoluindo muito, além das ações práticas nesse sentido. É fundamental que, após o estudo do tema, você tenha em mente que não há uma regra padrão para ser usada em todas as UCs, e que cada uma deve contar com estudos de viabilidade socioeconômica e ambiental para implementar a visitação turística.

Outro ponto importante diz respeito a uma nova postura de gestão, buscando soluções inovadoras, e muitas delas tecnológicas, para os problemas enfrentados. Em grande parte dos exemplos citados, é possível notar que o êxito das ações está muito associado às parcerias entre Poder Público, iniciativa privada, comunidade local e turistas.

A definição das melhores práticas para o turismo sustentável é um esforço mundial. Uma grande vantagem dos tempos atuais é a rapidez e facilidade com que as informações são divulgadas e compartilhadas, de maneira a embasar muitas das respostas necessárias aos gestores públicos e empresários. Além disso, a produção desse conhecimento é extremamente dinâmica e pode ser ampliada tanto quanto possível. É uma grande oportunidade para você pesquisar realidades locais, analisá-las sob a ótica das metodologias e estudos de referência e produzir novos conhecimentos.

## Avançando na prática

### Turismo ordenado e sustentável

#### Descrição da situação-problema

Em um determinado destino turístico costeiro há ecossistemas sensíveis, e a visitação turística vem crescendo a cada ano. As embarcações de esporte e recreio

passaram a buscar o local para visitas de um dia, permanecendo fundeadas com âncoras jogadas ao mar sem a menor preocupação com relação ao impacto dessa ação. Durante os mergulhos, os turistas praticam a pesca subaquática, além da pesca amadora, sem a fiscalização em relação aos limites estabelecidos por lei (15 kg + um exemplar em águas marinhas). Os estoques pesqueiros estão diminuindo e há muitas reclamações dos pescadores artesanais. Além disso, a poluição causada pelos vazamentos de óleo das embarcações de turistas vem degradando o local e poluindo as águas. Os moradores locais não se beneficiam da atividade e sentem somente os impactos negativos do turismo. O que fazer para conter esse processo?

### Resolução da situação-problema

Uma alternativa para o caso seria a criação de uma unidade de conservação de uso sustentável para que a população local possa continuar com suas atividades socioeconômicas sem sofrer com a visitação turística. A elaboração do Plano de Manejo poderia estabelecer o zoneamento ideal e definir as atividades permitidas em locais específicos, bem como as regras para cada atividade. Além disso, um Plano Diretor do Turismo deveria ser elaborado de modo a refletir a política de turismo da área, apresentando as bases da sustentabilidade, que estariam retratadas em ações e projetos com soluções para os conflitos e os impactos causados pela visitação turística. Nesse momento, os projetos inovadores e o estímulo ao turismo de base comunitária, de maneira a incentivar a gestão do turismo pelas comunidades locais e parcerias entre poder público e iniciativa privada, promoveriam o equilíbrio e a busca pela sustentabilidade.

### Faça valer a pena

#### 1. Analise as afirmações:

I. A visitação em unidades de conservação (UCs) mostra um grande potencial para o turismo sustentável e, segundo a Organização Mundial do Turismo, estima-se que 10% de todas as pessoas que viajam no mundo buscam atividades de ecoturismo, sendo as UCs os principais destinos para esse segmento.

PORTANTO,

II. no Brasil, as unidades de conservação que permitem a visitação turística encontram-se, em sua maioria, estruturadas e com indicadores satisfatórios para a geração de receitas e renda para as comunidades tradicionais.

Com base nas afirmações, indique a alternativa correta:

- a) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, e a II complementa a I.
- b) As afirmações I e II são proposições verdadeiras, e a II não complementa a I.
- c) A afirmação I é uma proposição verdadeira, e a II é uma proposição falsa.
- d) A afirmação I é uma proposição falsa, e a II é uma proposição verdadeira.
- e) As afirmações I e II são proposições falsas.

**2.** O turismo é extremamente complexo, diversificado e fragmentado quando pensamos em quantos elementos devem ser trabalhados para que ocorra o desenvolvimento de maneira sustentável. Como reflexo dessa complexidade, há também o grande número de agentes envolvidos no processo. Assim, os gestores precisam estar capacitados, não somente na administração da Secretaria de Turismo ou no planejamento da atividade, mas em temas profundos, como:

I. Melhores formas técnicas de planejamento e gestão administrativa e orçamentária.

II. Aspectos jurídicos e tributários.

III. Formas e técnicas de sensibilização e mobilização da comunidade, de maneira a garantir a participação social.

IV. Implementação de sistemas de monitoramento, com indicadores para todas as dimensões da sustentabilidade.

Avaliando os temas possíveis para capacitação dos gestores, indique a alternativa que contém as afirmações pertinentes.

- a) I e II, apenas.
- b) III e IV, apenas.
- c) I, II e III, apenas.
- d) II, III e IV, apenas.
- e) I, II, III, e IV.

**3.** As recomendações do estudo do Parlamento Europeu sobre as melhores práticas para o desenvolvimento do turismo sustentável são importantes para que as políticas públicas consigam aumentar a competitividade do produto turístico, garantindo a conservação dos recursos naturais e a qualidade de vida das comunidades.

Em relação às melhores práticas para os transportes em destinos sustentáveis, indique a alternativa incorreta:

- a) Incentivo à utilização da aviação para se acessar o destino.
- b) Promoção de transportes intermodais.
- c) Garantia da justa concorrência entre transportadores de baixo custo.
- d) Incentivo aos sistemas globais de distribuição e aquisição de bilhetes.
- e) Incentivo às empresas de turismo em relação à utilização de transportes alternativos em detrimento à preferência pelo uso dos automóveis privados.



# Referências

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **O que são unidades de conservação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/o-que-sao>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. **Turismo e sustentabilidade**: formação de redes e ação municipal. Brasília: MTur / Florianópolis: SEaD - UFSC, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano nacional do turismo**: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: MTur, 2013. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Boas práticas em turismo**. Brasília: MTur, 2014.

INSTITUTO SEMEIA. **Unidades de conservação no Brasil**: a contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico. São Paulo: SEMEIA, 2014.

\_\_\_\_\_. **Modelos de gestão aplicáveis às Unidades de conservação do Brasil**. São Paulo: SEMEIA, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Turismo internacional**: uma perspectiva global. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo e Planejamento Sustentável**: a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 1997.

SALVATI, Sérgio Salazar. **Manual para políticas públicas**. Brasília: WWF Brasil, 2004.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **Manual de monitoramento e gestão dos impactos da visitação em unidades de conservação**. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/publicacoes/2016/12/manualdeamonitoramentoa egestoadosaimpactosadaavi.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

SOLHA, Karina. Papel do poder público para o turismo sustentável. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Barueri: Manole, 2010.











ISBN 978-85-8482-844-9



9 788584 828449 >