



2º CONGRESSO INTERNACIONAL DE TURISMO  
2<sup>nd</sup> INTERNATIONAL CONGRESS ON TOURISM  
ESGIPCA

## ***SESSÃO 6\_2***

# **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PLANO NACIONAL DE TURISMO PARA AS CIDADES**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PLANO NACIONAL DE TURISMO PARA AS CIDADES**

*Yoná da Silva Dalonso*

University of the Region of Joinville

E-mail: yona.dalonso@univille.br

*Júlia Maria Brandão Barbosa Lourenço*

Universidade do Minho

E-mail: jloure@civil.uminho.pt

*Paula Cristina Remoaldo*

Universidade do Minho

E-mail: cris.remoaldo@gmail.com

**RESUMO**

Este estudo tem como objetivo discutir o Plano Nacional do Turismo Brasileiro - PNT 2007/2010, no que diz respeito às políticas públicas para o desenvolvimento turístico das cidades. Os Macros Programas Nacionais de infra-estrutura, equipamentos, transporte, informação, difusão, entre outros temas e programas do PNT são analisados através de pesquisa documental e discutidos. Esta discussão é baseada numa revisão de literatura. Como resultado, observa-se que o Plano Nacional do Turismo prioriza diretrizes de desenvolvimento do turismo regional, através da adoção de programas nacionais de macro estratégias que visam reforçar as regiões de turismo do Brasil. Conclui-se que apesar dos avanços nas políticas nacionais, é importante considerar a necessidade de maior diálogo entre os municípios e o Governo. Isto pode ser alcançado através da implementação de mecanismos para monitorar o processo de desenvolvimento do turismo nos centros de turismo importantes, dado o importante papel das cidades na eficácia das políticas nacionais.

**Palavras-chave:** Plano turístico, políticas públicas, cidades.

**ABSTRACT**

This study aims to discuss the Brazilian National Tourism Plan - PNT 2007/2010, with regard to public policies for tourism development of cities. The National Macro Programs on Infrastructures, Equipments, Transportation, Information Diffusion among other topics and the programs on the PNT are analyzed through documentary research and discussed. This discussion is based on a literature review. As a result, it is noted that the National Tourism Plan prioritizes regional tourism development guidelines, through the adoption of National Macro Programs aimed at strengthening the tourism regions of Brazil. It is concluded that despite the advances in the national policies, it is important to consider the need for greater dialogue between the Municipalities and the Government. This can be attained through the implementation of mechanisms to monitor the process of tourism

development in the major tourism centers, given the important role of cities in the effectiveness of national policies.

**Keywords:** Tourism plan, public policies, cities.

## 1. INTRODUÇÃO

O turismo vem ganhando, nas últimas décadas, uma maior atenção entre as organizações governamentais e não-governamentais, como resultado da elevada capacidade da actividade turística para a qualificação dos ambientes e geração e distribuição de renda às comunidades envolvidas.

Para o desenvolvimento qualitativo da actividade turística num território, vários atributos interagem, tais como os recursos paisagísticos, a valorização da produção local e boas infra-estruturas para receber os visitantes. O turismo, quando bem planeado e com a participação efectiva dos residentes, pode constituir uma actividade económica importante para o desenvolvimento local e regional, possibilitando, inclusivamente, uma maior interação dos diversos sectores produtivos, dinamizando-os.

Neste contexto, a actividade turística, assim como outras formas de actividade económica, existem num ambiente composto por diferentes actores. Uma das forças mais importantes manifesta-se através de uma rede complexa de políticas, leis, regulamentações e outras acções dos Governos (Kanitz *et al.*, 2010).

Por se tratar de uma actividade multisetorial, o desenvolvimento, implantação e acompanhamento de políticas públicas e directrizes dirigidas à actividade turística no âmbito nacional são necessárias para um alinhamento dos diferentes projectos e acções desencadeados nos diferentes municípios do país. Neste sentido, a adopção de um Plano Nacional de Turismo auxilia as cidades no desenvolvimento da actividade turística, a partir da orientação das linhas estratégicas a serem seguidas, a fim de adequar os diferentes produtos turísticos existentes no país.

No Brasil, o Ministério do Turismo estabeleceu a segunda edição do Plano Nacional de Turismo, intitulada PNT 2007/2010: “Uma viagem de Inclusão”, como documento norteador das políticas e directrizes estratégicas para o desenvolvimento da actividade turística no país, nos estados, regiões e municípios brasileiros. O documento está estruturado num conjunto de macroprogramas e programas que, alinhados com os programas e as acções do Plano Plurianual de Governo do Brasil, estabelecem, segundo o documento, as condições para a sua efectivação no âmbito do Governo Federal.

As metas do PNT são orientadas por oito macroprogramas, a saber: Informação e Estudos Turísticos, Planejamento e Gestão, Logística de Transportes, Regionalização do Turismo, Fomento à Iniciativa Privada, Infraestrutura Pública, Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos e Promoção e Apoio à Comercialização.

Nesta perspectiva, o presente artigo teve por objectivo, além de apresentar uma retrospectiva das políticas públicas para o turismo no Brasil, discutir o conteúdo dos macroprogramas supracitados, em especial o Macroprograma Regionalização do Turismo, no sentido de identificar as iniciativas que favorecem o fortalecimento do turismo nas cidades. Da mesma forma, este trabalho propõe identificar a efectiva articulação do Plano Nacional de Turismo com os mecanismos de controlo e monitorização da actividade turística nas localidades brasileiras.

O desenvolvimento turístico dos territórios tem como factor determinante a existência e formação do capital social, cabendo ao poder público a iniciativa de fortalecer este capital constituído. Neste contexto, é função dos governantes implementar políticas consistentes, mobilizadoras e que realmente possibilitem o diálogo entre as comunidades e as lideranças governamentais (Lechner *apud* Alvares, 2008).

Assim, este artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: uma primeira secção que de forma sucinta centra-se na metodologia adoptada; uma segunda secção que contempla uma discussão sobre as políticas públicas para o turismo, fazendo uma análise cronológica das políticas constituídas no Brasil, dando ênfase à metodologia

estabelecida pelo Plano Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT. Na terceira secção, faz-se uma exposição do Plano Nacional de Turismo PNT 2003/2007 e do PNT 2007/2010: “Uma Viagem de Inclusão”, seguido, na quarta secção, de uma análise do Macroprograma Regionalização do Turismo. Na última secção, apresentam-se os resultados obtidos da análise, bem como são tecidas algumas conclusões.

O presente texto constitui uma primeira abordagem no âmbito das políticas públicas para o turismo no Brasil inserindo-se num projecto de investigação que foi iniciado em 2011 e que tem subjacente, nos próximos três anos, os seguintes objectivos: identificar os sistemas de planeamento territorial de um destino turístico; diagnosticar o percurso do desenvolvimento da actividade turística; conceptualizar o modelo a ser aplicado na avaliação da relação do plano-processo da cidade de Joinville com o desenvolvimento da actividade turística; aplicar o modelo proposto a uma região turística do Brasil, localizada no Estado de Santa Catarina; diagnosticar o grau de efectividade do processo de planeamento territorial e as suas inflexões e rupturas quanto ao processo de desenvolvimento turístico da destinação proposta na pesquisa.

## **2. METODOLOGIA**

A metodologia utilizada para a elaboração do presente estudo baseia-se na pesquisa documental, utilizando como documento base o Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT o Plano Nacional de Turismo PNT 2003/2007 e o Plano Nacional de Turismo 2007-2010, além de efectuar a leitura, análise e interpretação de produções bibliográficas, textos, periódicos e fontes virtuais sobre o tema.

Segundo Bardin (1977) a análise documental é realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. Para Richardson *et al.* (2008), a pesquisa documental refere-se à análise de uma diversidade de documentos e conteúdos que possibilitam o estudo científico como, por exemplo, registos escritos em jornais e revistas, diários, memórias, autobiografias, obras científicas e técnicas, obras literárias, objectos, elementos iconográficos, documentos fotográficos, cinematográficos e fonográficos.

Toda aquela diversidade de documentos é elemento inesgotável para a pesquisa social, pois reúnem e expressam, muitas vezes, de maneira dispersa e fragmentada, as manifestações da vida social no seu conjunto e em cada um dos seus sectores. Não se trata de fenómenos sociais em si, mas manifestações que registam esses fenómenos e as ideias elaboradas a partir deles (*ibidem*).

Assim, a partir desse percurso metodológico é possível identificar o efectivo papel das cidades no âmbito do PNT, tendo em conta a relevância de um Plano Nacional quanto ao direccionamento das políticas públicas instituídas nos Governos estaduais, Secretarias e demais actores envolvidos.

## **3. POLÍTICAS PARA O TURISMO NO BRASIL**

As políticas públicas são iniciativas do poder público que têm o propósito de promover o bem comum e o entendimento das necessidades da sociedade, muitas vezes constituídas a partir da adopção de ferramentas governamentais de planeamento (Dias *apud* Alvares, 2008).

A política pública na actividade turística pode ser classificada como uma micropolítica responsável por elaborar directrizes, planeamento, promoção e controlo da actividade turística do país. Geralmente são geridas e elaboradas pelos órgãos administrativos ligados ao sector de turismo, a saber, Ministério do Turismo, Secretarias Estaduais e Municipais de Turismo (Motejano *apud* Bolson, 2006a).

Para Cruz (2000, 40):

“Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. Assim sendo, uma política pública setorial - como as políticas públicas de turismo- não tem de ser concebida, necessariamente sob essa designação. Toda diretriz ou estratégia instituída pelo poder público com o objetivo exposto, comporá, com o conjunto de medidas estabelecidas com a mesma finalidade, a política governamental em questão.”

No Brasil, a actividade turística foi efectivamente instituída a partir da década de 1960, com a criação da Empresa Brasileira de Turismo - Embratur, em 1966. Em 1991, passou a ser denominada de Instituto Brasileiro de Turismo, bem como foram instituídos o Conselho Nacional de Turismo - CNTUR e o Fundo Geral do Turismo - FUNGETUR. Tais organismos foram criados com o propósito de estruturar a política nacional da actividade turística. Com o desenvolvimento em plena ascensão, o turismo ganhou força e expandiu-se durante o “milagre económico”, até meados da década de 1980, quando o interesse nacional pelo sector diminuiu, devido à crise económica, reaparecendo como actividade marcante novamente na década de 1990, impulsionada pela instituição do Plano Real, em 1996, e os incentivos e fomentos públicos na área.

Em virtude da crença na capacidade da actividade turística de possibilitar um desenvolvimento económico, social e ambiental, a partir de 1996 o Governo Brasileiro, através da Embratur, lançou a Política Nacional de Turismo, através do documento PNT 1996/1999. As diretrizes da nova política marcam uma nova mudança no eixo prioritário das políticas públicas de turismo no Brasil. Há uma substituição da relevância do desenvolvimento para a valorização e preservação do património natural e cultural do país e também para a valorização do homem.

Das macroestratégias estabelecidas na Política, destacavam-se o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, que propôs uma descentralização da gestão turística; e a outra refere-se ao Programa de Apoio para o Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR, que incentivava, bem como subsidiava a implantação de infra-estruturas básicas e infra-estruturas turísticas através da aplicação de recursos (Embratur, 1996).

O PNMT foi uma tentativa do Governo Federal para fomentar o desenvolvimento de um turismo interno e regional através de iniciativas locais. O Programa adoptava uma metodologia da Organização Mundial de Turismo - OMT (OMT, 1994), que tinha como propósito promover a conscientização, a sensibilização e a capacitação dos monitores municipais, a fim de despertar e reconhecer a importância e a dimensão do turismo como gerador e distribuidor de renda. O ponto forte do programa foi a proposta de envolvimento directo da comunidade local nas discussões do sector (Pellin, 2004).

A estrutura do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, ancorada no nível federal, era constituída pelo Comitê Executivo Nacional e pela Coordenação Geral do PNMT. À escala estadual, era composta pelo Comitê Estadual e à escala municipal, através da constituição de um Conselho Municipal de Turismo em cada cidade envolvida. O PNMT contemplava a elaboração de inventários da oferta turística da cidade, a criação dos Conselhos e Fundos Municipais, bem como a constituição do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal. Cada município que atingia esta meta, recebia do Governo Federal um “selo” de destino turístico (Embratur, 2001).

Em 2002, com a criação do Ministério do Turismo, o Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur passa a cuidar exclusivamente da promoção do Brasil no exterior, cabendo ao Ministério do Turismo o papel de elaborar e nortear os eixos de desenvolvimento turístico do Brasil, prescritos no novo Plano Nacional de Turismo: PNT 2003/2007.

A partir destas novas directrizes nacionais, o processo de planeamento turístico dos destinos deixa de estar no âmbito dos municípios e passa a ser discutido através da estruturação de regiões turísticas. Neste momento, o Ministério do Turismo e o Conselho Nacional de Turismo - CNT passaram a utilizar os indicadores de desempenho dos destinos para estabelecer os principais mercados indutores da actividade turística no país para, então, identificar os roteiros turísticos prioritários do Brasil.

#### 4. O PLANO NACIONAL DE TURISMO

O Plano Nacional de Turismo “PNT: 2003/2007”, adoptado a partir da constituição do Ministério do Turismo no Brasil, definiu como principais objectivos para o desenvolvimento turístico a criação do produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais do país, bem como o estabelecimento de estratégias para o estímulo e facilidade do consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Dentro das metas estabelecidas no Plano de 2003, destacavam-se a geração de novos empregos e ocupações; o aumento do número de turistas estrangeiros no Brasil, incrementando, com isso, o gerar de divisas para o país; o aumento nos vôos domésticos e a ampliação da oferta turística brasileira.

Alguns autores, já há mais de uma década, chamavam a atenção para o crescimento do turismo doméstico, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento (Beni, 2003; Molina, 2003). Hoje, estima-se que mais de 80% do fluxo global do turismo é de origem doméstica. Segundo estatísticas da Organização Mundial do Turismo (WTO, 2011), o principal crescimento do turismo doméstico ocorre na América do Norte, América do Sul, em especial no Brasil, América Central e Europa.

O PNT 2003/2007 apresentava sete macroprogramas estratégicos, conforme descrito no Quadro 1.

QUADRO 1 – MACROPROGRAMAS PNT 2003/2007

Macro-programa	Descrição
<b>Gestão e Relações Institucionais</b>	Composto pelo Programa de Acompanhamento do Conselho Nacional do Turismo, Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano e Programa de Relações Internacionais.
<b>Fomento</b>	Tem como prioridade o Programa de Atração de Investimentos e o Programa de Financiamento para o Turismo.
<b>Infra-estrutura</b>	Composto pelo Programa de Desenvolvimento Regional e pelo Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial.
<b>Estruturação e Diversificação da Oferta Turística</b>	Constituído pelo Programa de Roteiros Integrados e Programa de Segmentação
<b>Qualidade do Produto Turístico</b>	Composto pelo Programa de Normatização da Atividade Turística e pelo Programa de Qualificação Profissional.
<b>Promoção e Apoio à Comercialização</b>	Constituído pelo Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro, pelo Programa de Reposicionamento da Imagem Brasil e pelo Programa de Apoio à Comercialização.
<b>Informações Turísticas</b>	Constituído pelos Programa de Base de Dados, Programa de Pesquisa de Demanda, Programa de Avaliação de Impacto do Turismo e Programa de Avaliação de Oportunidade de Investimento.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Bolson (2006).

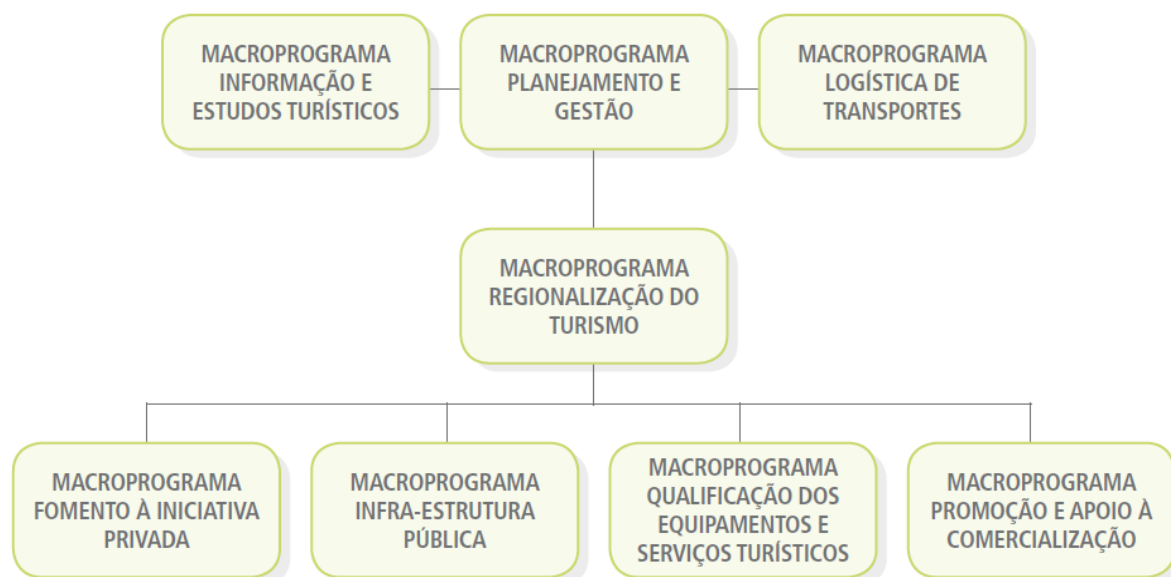
Em 2004, o Governo Brasileiro lança o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, realizado por meio de teleconferência para cerca de 15 mil pessoas, conectadas a 550 pontos de transmissão. Na ocasião, foram divulgadas as Diretrizes Políticas do Programa, pautadas pelas orientações contidas no PNT 2003-2007 (Ministério do Turismo, 2007). O Programa, que passa a integrar-se no Macroprograma de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, propôs a estruturação e o ordenamento da oferta turística do país através da constituição de regiões turísticas competitivas, desenvolvendo, para tal, no mínimo, três produtos de qualidade em cada estado brasileiro e no Distrito Federal. Segundo o Ministério do Turismo (2010, p. 14) “O lançamento tornou-se um marco na Política Nacional de Turismo: a regionalização passou do planejamento à realidade”.

Em 2007, na intenção de rever e aperfeiçoar a primeira versão do Plano Nacional de Turismo PNT 2003/2007, o Ministério do Turismo lança o Plano Nacional de Turismo 2007/2010: “Uma Viagem de Inclusão”, ampliando de sete para oito macroprogramas estratégicos

As metas estabelecidas para o período 2007/2010 foram: Meta 1: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; Meta 2: criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações (sendo esta cumulativa); Meta 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; Meta 4: gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas (Ministério do Turismo, 2007).

A Figura 1 apresenta o organograma dos macroprogramas estabelecidos no PNT 2007/2010.

FIGURA 1-MACROPROGRAMAS DO PNT 2007/2010



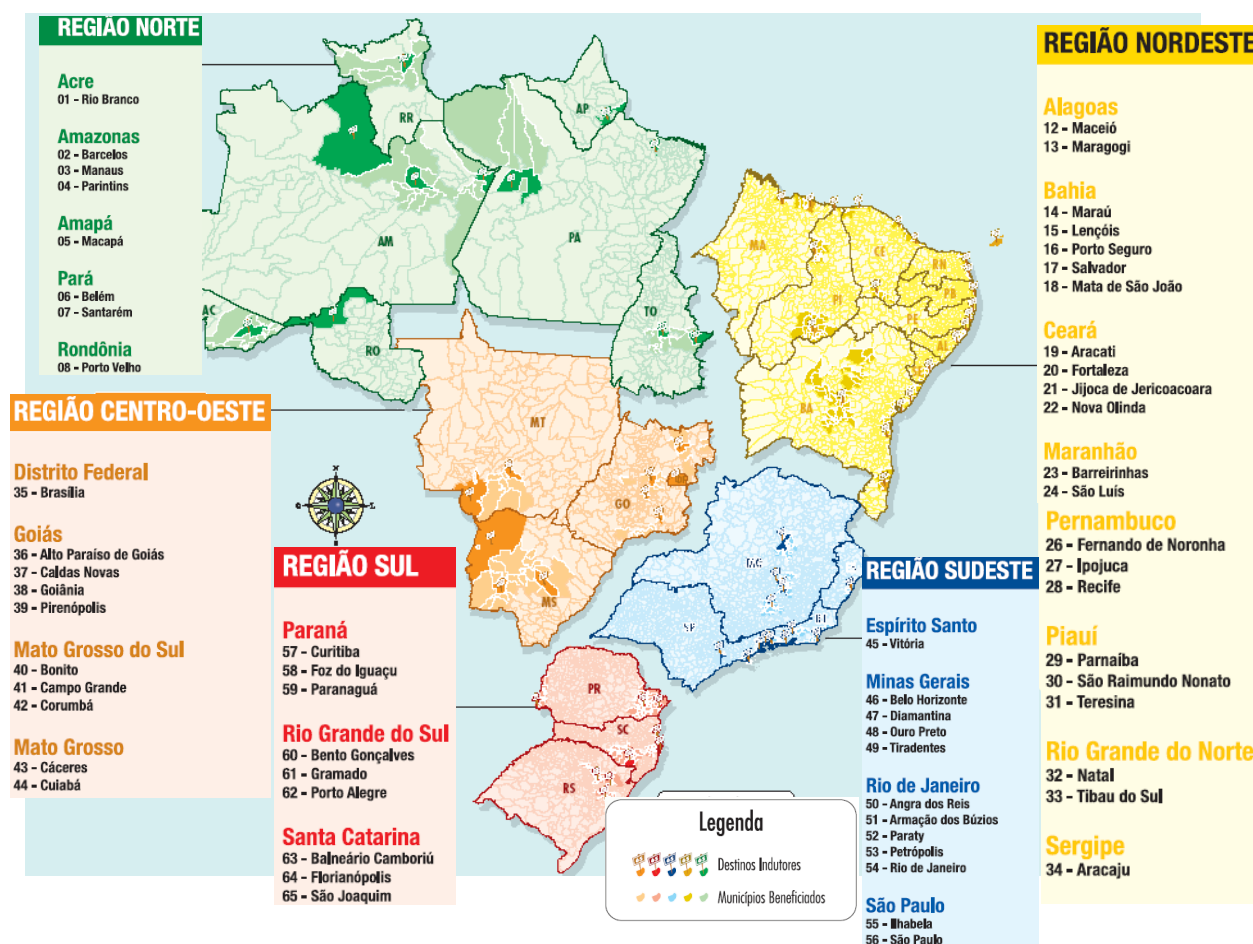
Fonte: Ministério do Turismo (2007, p.58)

A partir desta segunda edição do Plano Nacional de Turismo, o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, lançado em 2004, passa a configurar-se como a principal política nacional de turismo. Este programa ganha o *status* de macroprograma e, para a sua estruturação, o Ministério do Turismo identificou 200 regiões turísticas que contemplavam 3819 municípios. Com base neste universo, foram produzidos 396 roteiros



que perpassavam por 149 regiões e 1027 cidades. Com a intenção de estabelecer as regiões e roteiros com maior potencial de mercado, face aos padrões internacionais de destino turístico, o Plano priorizou “87 roteiros turísticos, abrangendo 474 municípios, em 116 regiões turísticas” (Ministério do Turismo, 2007, p. 69). Destes 87 roteiros estratégicos, foi estabelecida a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, no sentido de se configurarem em destinos modelo para a competitividade turística do Brasil no exterior (Figura 2).

FIGURA 2-65 MUNICÍPIOS INDUTORES – ROTEIROS DO BRASIL

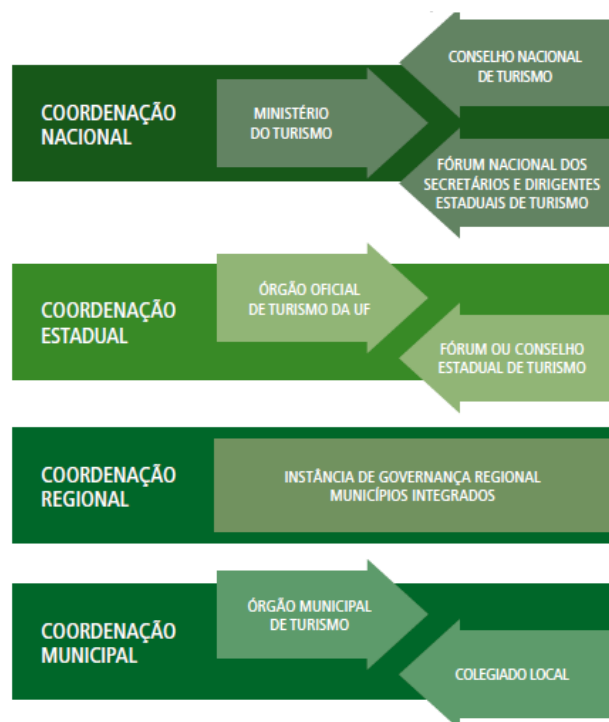


Fonte: Adaptado a partir do Ministério do Turismo (2009, p.25)

Para a operacionalização do Programa de Regionalização do Turismo, o Ministério do Turismo, juntamente com o Conselho Nacional de Turismo, Governos dos Estados e os respectivos Conselhos Estaduais de Turismo propuseram a criação de instâncias de governança, que tinham a função de sensibilizar e mobilizar os atores envolvidos na actividade turística e a comunidade das regiões brasileiras. Assim, o Programa estabeleceu a Instância de Governança como uma organização “com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa Roteiros do Brasil em âmbito regional” (Ministério do Turismo, 2007, p. 18).

A estrutura, o formato e o carácter jurídico dessa Instância ficaram ao critério dos envolvidos, podendo ser um fórum, um conselho, uma associação, um comitê ou outro tipo de colegiado. Na Figura 3, está representada a estrutura de coordenação do Programa Roteiros do Brasil.

FIGURA 3-ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL



Fonte: Ministério do Turismo (2007, p.45)

O Governo Federal define uma nova estrutura de interlocução com os municípios, através do incentivo à constituição das Instâncias de Governança. Observa-se que grande parte das Instâncias de Governança criadas no Brasil era constituída a partir dos 65 destinos turísticos indutores. Com isso, estes municípios passam a liderar as estratégias de organização do turismo na região em que estavam inseridas.

## 5. RESULTADOS

Com base no histórico das políticas públicas para o turismo no Brasil expostos neste trabalho, faz-se uma breve análise da Política Nacional de Turismo 1996/1999 e dos Planos Nacionais de Turismo de 2003/2007 e de 2007/2010, com relação à sua interface com as cidades.

A Política Nacional de Turismo: PNT 1996/1999 foi a primeira política voltada exclusivamente para o desenvolvimento da actividade turística no Brasil. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT desempenhou um papel fundamental na sensibilização das comunidades locais em relação à actividade turística. A partir deste Programa, iniciou-se um processo de mobilização das bases locais para a criação de ferramentas específicas para o desenvolvimento do turismo, capacitando os actores locais como agentes multiplicadores do processo.

Apesar dos méritos do Programa, observaram-se algumas falhas durante a sua implementação. Uma delas está relacionada com a constante alternância dos monitores locais e dos representantes dos municípios nas oficinas organizadas pelo PNMT, ocasionando com isso, uma falta de cumprimento das orientações do Programa. Outro factor que prejudicou o bom andamento do programa foi o formato dado à constituição dos Conselhos Municipais de Turismo (COMTUR), bem como ao andamento do Fundo Municipal de Turismo e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, instrumentos integrantes do processo. O PNMT preconizava que a nomeação da presidência deveria ser do secretário de turismo municipal, como uma forma de dar sustentabilidade política ao Conselho. No entanto, na prática, observou-se que tanto a Presidência do Conselho, como a composição do COMTUR foram deliberadas por representantes da iniciativa privada. Frente a este cenário complexo, o PNMT demonstrou ser um Programa que exigia um acompanhamento maior e mais dispendioso do que a própria Embratur previa.

Importa ressaltar que o PNMT foi o único Programa Federal até hoje constituído na Política Nacional do Turismo que priorizou e discutiu a organização do turismo na esfera das cidades.

Em relação ao Plano Nacional de Turismo, constituído a partir de 2003, denota um avanço quanto à ampliação das políticas públicas para o turismo no Brasil. A partir do cenário económico favorável que o Brasil vivia, o Governo Federal passou a desenvolver estratégias, preconizadas no PNT 2003/2007 que viessem a produzir um maior consumo do turismo no território nacional. No que se refere às políticas dirigidas às cidades, observa-se que, a partir deste Plano, se inicia um direccionamento e fortalecimento das estratégias regionais, com a implementação do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, em 2004.

Com isso, o Ministério do Turismo do Brasil, ao estabelecer 65 municípios referenciais como destinos indutores ao desenvolvimento turístico nacional em âmbito internacional inicia-se um processo de restrição à participação das demais cidades no processo de planeamento do turismo brasileiro. Apesar das Instâncias de Governança se caracterizarem como organizações regionais que abrigavam os actores turísticos locais, o que de facto se observou foi um predomínio da procura turística dos destinos indutores.

Com a reedição do Plano em 2007, intitulado PNT 2007/2010: “Uma Viagem de Inclusão”, o Governo Brasileiro faz uma tentativa de “fortalecer o turismo interno, promover o turismo como fator de desenvolvimento regional, assegurar o acesso [...] a pacotes de viagens em condições facilitadas, investir na qualificação profissional e na geração de emprego e renda e assegurar ainda mais condições para a promoção do Brasil no exterior” (Ministério do Turismo, 2007, p. 11). Entretanto, constata-se que o PNT 2007, assim como o Plano de 2003, tiveram uma forte actuação na promoção dos destinos turísticos, tanto no Brasil como no exterior. Estas acções de marketing foram focadas nos 65 destinos indutores estabelecidos no Macroprograma de Regionalização do Turismo, priorizando com isso, a transferência de recursos da União para as acções de melhoria da oferta turística e da promoção destes destinos.

Na avaliação do Programa Regionalização do Turismo, feita pelo Ministério do Turismo em 2010, após completar seis anos de aplicação da proposta, os principais aspectos limitantes apontados pelos membros da Câmara Temática do Programa de Regionalização foram (Ministério do Turismo, 2010, p. 43):

- mapeamento inicial das regiões turísticas;
- não reconhecimento das regiões turísticas interestaduais;
- não consideração da diversidade de condições dos Estados, acarretando uniformidade de orientações;
- falhas na divulgação, na monitorização e na avaliação do Programa;
- falta de efectiva participação dos actores sociais;

- desnivelamento na gestão dos destinos;
- baixa valorização do trabalhador do turismo; e,
- baixa articulação das câmaras temáticas e descontinuidade de iniciativas pontuais.

Neste contexto, conclui-se que o Plano Nacional de Turismo de 2003, criado a partir da constituição do Ministério do Turismo no Brasil, se configurou como uma estratégia oficial de conceber o turismo mediante uma abordagem regional. O PNT de 2007 veio reforçar a proposta de regionalização, através da intensificação das ações relacionadas com a mobilização nacional do Programa. Para tanto, foram organizadas “sensibilizações, mobilizações, salões do turismo, encontros de Interlocutores, cadernos de turismo, verbas, sistemas, redes, parceiros, cursos a distância, oficinas, [...], enfim, um manancial de dispositivos foi criado no âmbito do Programa” (Ministério do Turismo, 2010, p. 43). Apesar dos esforços, o próprio Ministério do Turismo reconheceu que “houve lacunas, relacionadas principalmente à efetiva adesão ao programa e à estratégia norteadora da regionalização como política estruturante” (*ibidem*).

## 6. CONCLUSÃO

Ao avaliar a trajetória das políticas públicas para o turismo no Brasil, observa-se um avanço no que diz respeito à qualificação dos espaços e ao nível de competitividade do turismo brasileiro no âmbito internacional. Apesar do histórico de planejamento turístico ser recente no Brasil, o país já adquiriu um posicionamento de destino emergente no mundo.

Especificamente, no que compete aos municípios, é possível observar que o turismo conquistou prioridade na pauta de discussão nas políticas públicas locais. Pode-se afirmar que esta inserção do turismo nas políticas das cidades se iniciou com a implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Apesar das dificuldades encontradas para a operacionalização do Programa, muitas vezes relacionadas com a descontinuidade da gestão municipal e a limitação de recursos financeiros para a monitorização do Programa, o PNMT deve ser visto como uma primeira iniciativa nacional de inserir o turismo nas políticas das cidades.

Tratando-se das políticas adoptadas pelo Plano Nacional de Turismo (PNT 2003/2007 e PNT 2007/2010), o documento passou a orientar as directrizes para o desenvolvimento da actividade turística nos estados brasileiros. Isto aconteceu justamente como resultado da articulação e participação dos secretários estaduais no Conselho Nacional do Turismo, nos fóruns de debates e nas Câmaras Temáticas instituídas pelo Ministério do Turismo. Na realidade, o PNT, consolidou-se como um documento-base para as ações de planejamento turístico no Brasil, sendo relevante fazer algumas reflexões quanto ao seu papel relativo às políticas das cidades.

A principal discussão em relação ao PNT e sua interface com as cidades está relacionada com a desvinculação do Plano Nacional de Turismo com o Estatuto das Cidades. Criado em 2001, o Estatuto, preconiza a elaboração de Planos Diretores nos territórios brasileiros, cujo propósito é definir a função social de todas as áreas da cidade, sejam elas urbanas ou rurais, privadas ou públicas. Para tanto, torna-se obrigatória a sua elaboração em todas as cidades brasileiras que contêm uma população superior a 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Ministério das Cidades, 2005). Ao analisar-se o documento na íntegra, observa-se que em nenhum momento é feita uma conexão das políticas públicas nacionais para o turismo com o Estatuto das Cidades. No entanto, vale a pena ressaltar a relação do turismo com o uso e apropriação dos territórios. Vários autores (*e.g.*, Boullón, 1997), já há muito tempo que vêm discutindo o turismo como presença intrínseca do território.

Nos documentos constituídos pelo Plano Nacional de Turismo, constata-se um direcionamento para o desenvolvimento de acções relacionadas com a promoção do destino brasileiro e a organização de roteiros integrados de carácter regional. Entretanto, ao tratar-se das cidades, observa-se uma ausência de políticas dirigidas à organização da actividade turística nas localidades.

Apesar do PNT contemplar algumas iniciativas quanto à elaboração de Planos e estudos para a qualificação do turismo nas localidades, nomeadamente o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo – PRODETUR, integrado no Macroprograma de Regionalização do Turismo, o seu acesso direcciona-se para os destinos competitivos. Como preconiza o Programa (Ministério do Turismo, 2007, p. 69), “O programa deve trabalhar a associação da imagem do turismo aos produtos de reconhecimento internacional e de todos os produtos associados vinculados aos destinos turísticos, tanto no mercado interno quanto no mercado exterior”.

Neste momento em que o Ministério do Turismo faz uma avaliação do Plano Nacional de Turismo de 2007/2010: “Uma Viagem de Inclusão” para a sua renovação, torna-se estratégico uma reflexão quanto ao seu importante papel no direcionamento das políticas de turismo para as cidades. Para que a “inclusão” preconizada pelo PNT possa efectivamente acontecer em todo o território nacional, o primeiro passo deve ser dado no sentido da inclusão de políticas mais específicas que venham a atender as necessidades dos 5565 municípios brasileiros. A priorização de acções aos 474 municípios contemplados no Programa de Regionalização de Turismo não podem acarretar a exclusão das demais cidades brasileiras das políticas nacionais para o desenvolvimento turístico.

Uma das alternativas para se promover esta inclusão está, justamente, relacionada com o desenvolvimento de estudos que possam medir o nível de desenvolvimento turístico das localidades brasileiras. Neste sentido, a adopção de modelos que controlem o nível de relação entre os Planos Directores e o desenvolvimento turístico das cidades, tendo como exemplo os modelos desenvolvidos por Lourenço (2003) além de outros autores (Flores, 2006; Frata, 2007; Tamajón, 2007; Álvares, 2008; Lourenço e Álvares, 2008), podem auxiliar no grau de efectividade das políticas públicas de turismo nos territórios, bem como estabelecer previsões do impacto de várias decisões na evolução futura do turismo nas cidades.

É oportuno ressaltar que não se pretende esgotar a discussão sobre o tema, mas promover um debate alargado sobre a participação das cidades, dos seus conselhos municipais e demais actores da actividade turística das localidades nas discussões nacionais acerca das políticas públicas para o turismo brasileiro.

## **7. REFERÊNCIAS**

Álvares, D.F. (2008): Avaliação de Planos-Processo em Áreas de Desenvolvimento Turístico. Tese de doutoramento, Universidade do Minho, Portugal.

Bardin, L (1977): Análise de Conteúdo. Lisboa: edição 70.

Beni, M.(2003): Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira. São Paulo.

Bolson, J. (2006): Turismo e Políticas Públicas: Uma Análise da Implementação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais através da Percepção dos Gestores, Empresários e Comunidade Local. Tese de Mestrado. Centro Universitário UMA. Belo Horizonte.

Boullón, R. (1997): Planificación del Espacio Turístico. 3. ed. México.

- Cruz, R. (2000): Política de Turismo e Território. São Paulo, p. 40.
- Dye, T. (1981): Understanding public policy. 4. ed. New Jersey.
- Embratur. (1996): Política Nacional de Turismo. Diretrizes e programas. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2001): Programa Nacional de Municipalização do Turismo - Diretrizes. IV Versão. Brasília.
- Flores, M. (2006): O ciclo de vida do destino turístico: O estudo de caso do balneário de Búzios, in: CARVALHO, C.L.; BARBOSA, L.G.M. (Orgs.) Discussão de propostas para o turismo no Brasil: Observatório de inovação do turismo. Rio de Janeiro: Senac Nacional.
- Frata, A. (2007): Ciclo de Vida do Destino Turístico no município de Bonito em Mato Grosso do Sul. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- Kanitz, H. *et al.* (2010): Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias?, in: Turismo em Análise. Vol.21, n.03. São Paulo. p.644-667.
- Lourenço, J. M. (2003). Expansão Urbana. Gestão de Planos-Processo. Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia (MCES).
- Lourenço, J.M. e Álvares, D. (2008): Tourism development in world heritage urban areas, in: Khadpekar, N. (Ed.) *Urban revitalization: perspective and initiatives*. Hyderabad: The Icfai University Press, pp. 204-213.
- Ministério das Cidades. (2005): Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília.
- Ministério do Turismo. (2001): Programa Nacional de Municipalização do Turismo: Diretrizes e Procedimentos. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2003): Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007. 2ª ed. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2004): Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas”. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. (2007): Plano Nacional de Turismo: 2007/2010: Uma Viagem de Inclusão. Diretrizes Metas e Programas. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2009): Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2010): Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Resumo Executivo. Brasília.
- Molina, S. (2003): O Pós-turismo. São Paulo.
- Organização Mundial de Turismo. (1994): Planejamento para o turismo sustentável em nível municipal. Guia para treinamento de agentes multiplicadores e monitores municipais. Madrid.
- Pellin, V. (2004): A atividade turística como alternativa para promover o desenvolvimento local sustentável: o caso do município de Rio dos Cedros - SC. Dissertação de Mestrado. Universidade Regional de Blumenau. Blumenau.

Richardson, R. J. *et al.* (2008): Pesquisa Social: métodos e técnicas. São Paulo.

Tamajón, L. (2007): El ciclo de evolución del destino turístico: una aproximación al desarrollo histórico del turismo en Cataluña. Tese de doutoramento, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.

*World Trade Organization.* (2011): *International Trade Statistics 2010.* Disponível em: [[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2010\\_e/its2010\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its2010_e.pdf)], site acessado em 29 de jun de 2011.

#### **Lista de siglas:**

CNT	atual Conselho Nacional de Turismo
CNTUR	antigo Conselho Nacional e Turismo
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo, antigamente denominado Empresa Brasileira de Turismo
FUNGETUR	Fundo Geral do Turismo
OMT	Organização Mundial de Turismo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização de Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR	Programa de Apoio para o Desenvolvimento do Turismo