

**Volume 1**

**Erika Aleixo  
Maria Angélica Maciel Costa**

# **Políticas Públicas de Turismo**







Fundação

**CECIERJ**

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

**Volume 1**

Erika Aleixo

Maria Angélica Maciel Costa

## **Políticas Públicas de Turismo**



**GOVERNO DO  
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Apoio:



**FAPERJ**

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

# Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

## Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

## Vice-presidente

Masako Oya Masuda

## Coordenação do Curso de Turismo

UFRRJ - Maria Angélica Maciel Costa

UNIRIO - Camila Moraes

CEFET - Claudia Fragelli

## Material Didático

### ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Erika Aleixo

Maria Angélica Maciel Costa

### COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Cristine Costa Barreto

### SUPERVISÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Rômulo Siqueira Batista

### DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL E REVISÃO

Heitor Soares de Farias

Jorge Amaral

Lúcia Beatriz da Silva Alves

Marcelo Alves da Silva

### AValiação DO MATERIAL DIDÁTICO

Thaís de Siervi

## Departamento de Produção

### EDITOR

Fábio Rapello Alencar

### COORDENAÇÃO DE REVISÃO

Cristina Freixinho

### REVISÃO TIPOGRÁFICA

Cristina Freixinho

Carolina Godoi

Elaine Bayma

Renata Lauria

### COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Ronaldo d'Aguiar Silva

### DIRETOR DE ARTE

Alexandre d'Oliveira

### PROGRAMAÇÃO VISUAL

Andreia Villar Martins

Bianca Lima

Janaína Santana

### ILUSTRAÇÃO

Fernando Romeiro

### CAPA

Fernando Romeiro

### PRODUÇÃO GRÁFICA

Verônica Paranhos

Copyright © 2011, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

A366

Aleixo, Erika.

Políticas Públicas de Turismo v. 1 / Erika Aleixo, Maria Angélica Maciel Costa. – Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2014.

288 p. ; 19 x 26,5 cm.

ISBN: 978-85-7648-763-0

1. Políticas do turismo. 2. Turismo. 3. Estado. I. Costa, Maria Angélica Maciel Costa. II. Título.

CDD 338.4791

Referências Bibliográficas e catalogação na fonte, de acordo com as normas da ABNT e AACR2.  
Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

# Governo do Estado do Rio de Janeiro

**Governador**  
Sérgio Cabral Filho

**Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia**  
Gustavo Reis Ferreira

## Universidades Consorciadas

**CEFET/RJ - CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO  
TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA**  
Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

**IFF - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO,  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE**  
Reitor: Luiz Augusto Caldas Pereira

**UFENF - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO  
NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO**  
Reitor: Silvério de Paiva Freitas

**UERJ - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO  
RIO DE JANEIRO**  
Reitor: Ricardo Vieiralves de Castro

**UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
Reitor: Roberto de Souza Salles

**UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO  
RIO DE JANEIRO**  
Reitor: Carlos Levi

**UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL  
DO RIO DE JANEIRO**  
Reitora: Ana Maria Dantas Soares

**UNIRIO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO  
DO RIO DE JANEIRO**  
Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca



### SUMÁRIO

<b>Aula 1</b> – Introdução aos conceitos de Estado _____	7
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 2</b> – Região e território: uma discussão sobre a dimensão espacial nas políticas públicas de turismo ____	31
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Aula 3</b> – O papel do Estado na estrutura da administração pública do turismo _____	55
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Aula 4</b> – Políticas de turismo no Brasil: dos primeiros anos à criação da Embratur _____	83
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 5</b> – Políticas de turismo no Brasil: de 1992 a 2003 _____	113
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 6</b> – As políticas municipais e o Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT _____	139
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 7</b> – Políticas de turismo no Brasil: Plano Nacional de Turismo de 2003 a 2007 _____	167
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 8</b> – Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão _____	199
<i>Erika Aleixo</i>	
<b>Aula 9</b> – A “questão Nordeste” e o turismo: um estudo sobre as políticas de desenvolvimento para a região no século XX _____	227
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Aula 10</b> – Políticas públicas de financiamento do turismo no Brasil _____	253
<i>Maria Angélica Maciel Costa</i>	
<b>Referências</b> _____	279





# 1

## Introdução aos conceitos de Estado

*Erika Aleixo*

### Meta da aula

Apresentar conceitos básicos sobre Estado e políticas públicas, mais particularmente o surgimento do Estado moderno e as principais interpretações sobre ele e seu desdobramento nas políticas públicas.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 explicar as diferentes interpretações sobre o que é Estado;
- 2 identificar os executores das políticas públicas na sociedade;
- 3 definir as formas de cidadania brasileira através da relação entre Estado, políticas públicas e sociedade.

## **Introdução**

O Estado tem uma importância fundamental na vida das pessoas, ainda que elas não o vejam explicitamente ou desacreditem na sua atuação. É comum observarmos certa descrença no Estado e no governo; contudo, há que se perguntar: sem ele, como seria possível a vida em sociedade?

Ele está presente desde a vida cotidiana, como em uma coleta do lixo, ou até em um campo extenso, como a política externa. É a partir dele que a cidade cresce e se desenvolve, ou, ao contrário, estagna e desacelera.

Entender o que é Estado se tornou essencial para discutir o que são as chamadas políticas do turismo. Como desdobramentos do Estado, existem as políticas públicas. Elas são um conjunto de decisões e não decisões que afetam diretamente a sociedade. Sendo assim, entender como elas se processam é entender o próprio funcionamento da sociedade.

E preciso destacar que, nesta aula, não se pretende discorrer sobre os diversos conceitos e correntes que estudam o Estado, pois, para tal, seria necessário um curso inteiro. Iremos apenas refletir sobre seu papel na sociedade, para, por fim, entendermos sua atuação sobre a mesma, ou seja, qual o alcance do Estado na sociedade e o turismo como parte dela.

## **Estado: conceitos e reflexões**

Para entender o que são políticas do turismo é necessário, primeiro, explicitar a relação entre Estado e políticas. Contudo, antes desta análise, é preciso destacar que tais conceitos são condicionados historicamente, ou seja, o conceito de Estado não é um conceito universal, mas perpassou na história diversas características e funções. Na verdade, tanto o conceito sobre esse fenômeno se transmutou quanto o próprio fenômeno também agregou novas características, como veremos adiante. Pretendemos, neste primeiro momento, refletir mais sobre as relações

entre Estado, políticas públicas e sociedade, do que estabelecer conceitos engessados. Tal reflexão justifica sua importância para se pensar sobre as ditas políticas de turismo.

Para estabelecermos um marco teórico, entenderemos o Estado como uma forma de ordenamento político surgido na Europa, que se deu primeiramente no século XIII até final do século XVIII, e que no início do século XIX assumiu a forma de Estados nacionais. Portanto, neste texto não iremos nos deter nas outras formas de organização política, mas somente naquilo que ficou definido por Estado Moderno Europeu.

Portanto, uma das principais características desse “Estado Moderno Europeu” – pelo menos nos seus primórdios – é a progressiva centralização de poder segundo uma “instância sempre mais ampla” (BOBBIO, 1986, p. 426). O Estado moderno surge na superação do sistema policêntrico e complexo dos senhorios feudais, fundado na afirmação do princípio da territorialidade e na unificação do poder. Essa forma de organização fecunda um terreno propício para o surgimento, primeiro, do absolutismo e, depois, do Estado-Nação e para o desenvolvimento do capitalismo.

Estado, portanto, remete a uma instituição, organizada de forma política, social e jurídica, ocupando um território definido. A ele cabe também a função de exercer, na definição weberiana, o controle social, pois detém o monopólio legal do uso da força, ou da coerção sobre o social. Em outras palavras, para **Max Weber**, o Estado moderno irá legitimar, através do seu aparato jurídico-institucional, o monopólio sobre um território bem definido, através da violência física ou coercitiva. Além disso, a sua legitimidade é garantida pela “autoridade racional-legal” com base em regras impessoais que irá concentrar o poder do Estado nas elites.

### **Max Weber**

Maximilian Weber nasceu na Alemanha em 1864 e foi um dos precursores da sociologia no mundo.

Entre seus trabalhos, pode-se citar *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, que é um ensaio fundamental sobre as religiões e a afluência dos seus seguidores na sociedade capitalista. Significante, também, é o ensaio de Weber sobre a política como vocação. Weber postula ali a definição de Estado que se tornou essencial no pensamento da sociedade ocidental, em que o Estado é a entidade que possui o monopólio do uso legítimo da ação coercitiva. A política deverá ser entendida como qualquer atividade em que o Estado tome parte, de que resulte uma distribuição relativa da força. Weber morreu em 1920 na cidade de Munique, Alemanha.



Para Max Weber, há três tipos de legitimação de poder, a saber:

- *Poder legal*: prevalece nas sociedades ocidentais e apresenta o modelo para todas as sociedades. É também chamado de *burocrático*. Neste tipo, a lei representa o ponto de equilíbrio, ao qual deve se reportar as regras e regulamentos. Há também uma forte burocratização, em que há relações hierárquicas entre os cargos de chefias e subalternos, e a seleção dos funcionários é realizada através da competência técnica. Daí a exigência de concursos e diplomas como instrumentos de base à admissão. Neste tipo, as relações informais não existem ou são suplantadas pelo Estado.
  - *Poder tradicional*: é o tipo mais puro de dominação patriarcal, ou seja, há uma obediência dos súditos às ordens do senhor. Assim, o quadro administrativo desse Estado é formado por “servidores” e não por técnicos. Não há, neste tipo, um caráter formal estatutário, mas, sim, normas que vão ao encontro de normas tradicionais e com o ponto de vista puramente pessoal. Seus princípios são os da equidade ética material, da justiça ou da utilidade prática – diferente do caráter formal existente na dominação legal.
  - *Poder carismático*: dá-se em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais (carisma) e, particularmente, a faculdades mágicas, revelações ou heroísmo, poder intelectual ou de oratória. Seu tipo mais puro é a dominação do profeta, do herói guerreiro e do grande demagogo.
- Os tipos descritos são definidos na sua forma pura, podendo haver junção de um ou mais tipo na forma de governar.

Assim, a organização das relações (poder), através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), é utilizada para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e tende a impor sobre os demais as forças dominadoras daquela estrutura social.

Weber (1994) afirma que o poder significa a probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, ainda que contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade. Isto significa que um grupo consegue manter, mesmo sem a vontade dos outros, o domínio sobre estes. Segundo a tradição realista do pensamento político, o que mantém o poder é a força e a violência.

Outros autores justificam a necessidade do poder exercido pelo Estado, por meio do governo, porque este consegue restaurar a cooperação e a coesão necessárias à sociedade, pois o ser humano tende sempre ao individualismo e daí se derivam os conflitos. Esse raciocínio leva a pensar que o detentor do poder abusa de sua posição para beneficiar uma determinada classe social, na qual ele se inclui, caracterizando, assim, a tendência individualista.

A política, por sua vez, pode ser reconhecida como a forma de articulação da rede intrincada de relações conforme a lógica do poder dominante. Para se entender perfeitamente o poder político, seria necessário derivá-lo de sua origem, o homem. Thomas Hobbes (1984) reflete sobre a questão e acredita que o homem é um ser político e antissocial (dele deriva a conhecida frase – “o homem é o lobo do homem”) e defende que a República (*Leviatã*) deveria ser instalada para proteger o homem do próprio homem, em seu “estado Natural”. Este leva à discórdia, à competição, a uma constante guerra. Portanto, seria necessário um poder comum que conseguisse ordenar as ações e relações sociais.

Thomas Hobbes (1984) defendeu a necessidade da existência do Estado, fundamentando sua filosofia política na sua obra mais conhecida chamada *Leviatã* (*Leviatã* = República).

O Estado é representado pelo poder permanente, soberano, e é, acima de tudo, necessário, pois o homem deveria ser regulado para não voltar ao seu “estado de natureza”. Este “estado de natureza”, para o autor, seria a condição em que o homem se encontra fora de uma comunidade política (sociedade), em que

eles disputam todas as coisas por um direito natural e absoluto. É a natureza individualista do homem que leva à discórdia, ou a um constante estado de guerra, por isto, é necessário um poder comum para ordenar a sociedade.

O objetivo do Estado, segundo Hobbes, é o de dar segurança para que nenhum desejo individualista se sobreponha aos demais. A segurança é proporcionada pela lei, que emana da força do Estado. Na verdade, Thomas Hobbes pretendia justificar, racional e universalmente, a existência do Estado e indicar as razões pelas quais sua orientação deveria ser cegamente obedecida.

Hobbes foi considerado o filósofo da burguesia ao afirmar, em sua teoria política, que o Estado não se baseia em leis construtivas (sejam divinas, naturais, ou de contrato social) que determinem o que é certo ou errado no interesse individual em relação às coisas públicas, mas, sim, nos próprios interesses individuais. Deste modo, o interesse privado e o interesse público são a mesma coisa. Neste sentido, o autor pretendia proteger os interesses privados da burguesia, alegando que, corretamente interpretados, eles eram, também, os interesses políticos.

A teoria marxista, por sua vez, renovou o modo de compreender a política, pois procurou entendê-la dentro e a partir da sociedade. Antes de Karl Marx, a política era pensada como expressão mais elevada da vida em coletividade, ou, pelo menos, como condição para ultrapassar o estado (primitivo) de natureza. O filósofo alemão estudou a política pelo ângulo econômico. Dizia não ser possível compreender a origem da política e da luta de classes sem, no entanto, analisar a estrutura econômica das sociedades.

É preciso entender que, na teoria marxista, há aqueles que detêm os meios de produção (o capitalista) e aqueles que não têm meios de produção e por isso vendem a sua força de trabalho para garantir sua própria reprodução (sobrevivência); daí sur-

ge a dinâmica entre dominantes e dominados. O Estado, nesta perspectiva, protege a soberania do homem *economicus*, e pode corroborar esta relação de dominação ou tentar mudá-la.

Sendo assim, o Estado surge, para Marx, enquanto complexo centralizado de meios de dominar e dirigir sociedades, cristalizando a divisão entre dominantes e dominados, anteriormente à política, enquanto esfera diferenciada de deliberação e de decisão dos assuntos coletivos. Cabe ressaltar que, para este autor, o caráter determinante das relações sociais é o econômico, uma vez que este determina as relações sociais e é causador das mudanças. Em outras palavras, é o fator econômico que revoluciona as épocas em que entram em contradições, ou seja, quando há conflitos em torno das relações de produção.

O autor afirma que cada instância social tem um peso determinante na ação recíproca que todos exercem sobre todos, ou seja, a religião, o direito, a economia, entre outros, tinham uma importância relativa em cada momento histórico. Na Idade Média, por exemplo, a religião tinha importância maior que as outras instâncias. A instância da política, em Atenas ou Roma, era muito maior que na Idade Média e, em ambas, a da economia era menor. Mas isto ocorria porque o modo de produção da riqueza social não estava subordinado à lógica da valorização do capital.

Neste sentido, surge a democracia – uma forma do Estado –, que pode ser entendida como um conjunto de leis cuja função seria articular o processo contraditório da sociedade e do Estado. Entretanto, existe um paradoxo nessa forma de governar, ou seja, de um lado a democracia se apresenta como a única maneira de ampliar os direitos sociais e políticos, por meio da representação popular. Mas, para dar satisfação aos direitos sociais dessas populações, ela tende a concentrar todo o poder nas mãos do Estado. Logo, tende a se tornar formal.

Assim, na contemporaneidade, adotando a lógica de Marx, o Estado, o poder e a política estão a serviço do capital e não do homem ou de suas relações sociais.

Para Freitas (2008, p. 35):

O conceito de Política refere-se ao que é coletivo, ou comum a todos, mas o termo tem diversas acepções, ou seja, no uso cotidiano e pejorativo. Política, como substantivo ou adjetivo, compreende as ações, comportamentos, manobras, entendimentos e desentendimentos dos homens (os políticos), para conquistar o poder. Na conceituação erudita, segundo Maquiavel (2006), a Política seria a arte de conquistar, manter, exercer o poder, o governo. Pode significar, também, a orientação ou a atitude de um governo em relação a certos assuntos e problemas de interesse público (políticas públicas).

Neste sentido, é claro que o Estado está presente e é um dos principais atores no processo de desenvolvimento econômico e social, portanto justifica-se a análise acerca da sua capacidade de desempenhar o referido papel. É na formulação de políticas públicas que se pode traduzir as reais intenções e aportes do Estado. Em outras palavras, a política pública pode ser estudada para se compreender as causas e consequências das decisões políticas e melhorar o conhecimento sobre a sociedade.

Posto isso, é preciso reiterar que da passagem do feudal para o Estado moderno surge outra categoria: a sociedade civil. É a partir do absolutismo que se dá a separação entre o público e o privado e, portanto, a tomada de consciência do indivíduo frente ao poder estatal. Como bem coloca Bobbio:

(...) é sobretudo na base do desenvolvimento econômico, verdadeiro princípio unificador dos interesses comuns dos súditos, severamente empenhados não apenas na defesa das coisas privadas mas na valorização política do domínio privado, que se foi formando a "sociedade civil" como conjunto organizado dos interesses privados e dentro dela a primordial diferenciação em classes na base de uma dominação sempre menos contrastada conseguida pelo novo modo de produção capitalista (1986, p. 429).



Assim, é indiscutível que a criação do Estado moderno é um tanto distinto, mas ligado à sociedade civil. Daí se desenvolve o *ethos* (paradigma) das chamadas políticas de Estado. O termo “política” irá ser usado para indicar a atividade – ou conjunto de atividades – que tem como referência o Estado. Dessas atividades, o Estado é por vezes o sujeito e se refere na esfera da política a atos como:

O ordenar ou proibir alguma coisa com efeitos vinculados para todos os membros de um determinado grupo social, o exercício de um domínio exclusivo sobre determinado território, o legislar através de normas válidas *ergas omnes*, o tirar e transferir recursos de um setor da sociedade para outro (BOBBIO, 2003, p. 122).

### ***Erga omnes***

Expressão latina que significa “que tem efeito ou vale para todos”, em referência ao ato jurídico (HOUAISS apud DIAS, 2003, p. 122).

A seguir, iremos ver mais aprofundadamente o conceito de políticas públicas nos preceitos contemporâneos.



## **Atividade**

### **Atende ao Objetivo 1**

1. Cite e explique os principais conceitos de Estado, conforme a definição de Weber, Hobbes e Marx.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Para Weber, o Estado exerce a função de controle social, pois detém o monopólio legal do uso da força, ou da coerção sobre o social. O Estado moderno se legitima, através do seu aparato jurídico-institucional, em um território, por intermédio da violência física ou coercitiva. O controle é legitimado através de três formas: poder legal-burocrático, carismático e tradicional.*

*Para Hobbes, o homem é o “lobo do próprio homem,” dado seu caráter individualista, seria um “estado natural.” Para evitar que os interesses individuais se sobreponham, é preciso que a República (Leviatã) atue no sentido de manter a ordem, ordenar as ações e relações sociais.*

*Por fim, Marx acredita que o Estado é o resultado de um acordo de vontades dos membros da sociedade, mas, na verdade, ele constitui a organização do poder da classe dominante. Ele acredita que o Estado surge, enquanto complexo centralizado de meios de dominar e dirigir sociedades, cristalizando a divisão entre dominantes e dominados, anteriormente a política, enquanto esfera diferenciada de deliberação e de decisão dos assuntos coletivos.*

*Cada autor tem suas ideias baseadas no contexto em que estão inseridos, além de interpretar os fenômenos sociais de acordo com a época em que estão vivendo. Enquanto uns repudiam a força que emana do Estado, outros entendem que ele é necessário, pois protege o homem do homem no seu estado de natureza. Entretanto, para Marx, é o Estado que protege a soberania do homem economicus. Embora divergentes, as teorias apontadas concordam em dizer que tanto o homem em seu “estado de natureza” quanto o Estado, na qualidade de representante do poder, podem impedir ou possibilitar o desenvolvimento das minorias.*

## O Estado e as políticas públicas

Podemos definir a política pública como um conjunto de ações executadas pelo Estado, este visto como sujeito, que são dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Contudo, é errôneo pensar que as chamadas políticas públicas são exclusivas do Estado. Elas podem ser também exercidas pelo conjunto da sociedade, uma vez que são ações que buscam satisfazer ao interesse público e têm que ser direcionadas ao bem comum e por isso podem ser efetuadas por qualquer indivíduo da sociedade (DIAS, 2003).

Um outro aspecto ligado ao senso comum pressupõe que toda política pública é somente aquela ligada ao que se realiza, ou seja, em se tratando de Estado, a política pública seria tudo aquilo que este realiza; contudo, se entendermos políticas públicas como um total de atividades empenhadas pelo Estado que se destinam ao bem coletivo, o não realizado também é revelador. Em outras palavras, tudo aquilo que o Estado não faz, em termos de ação, pode ser considerado também política pública. Assim, para HALL (apud DIAS, 2003, p. 121), política pública “é tudo o que o governo decide fazer ou não”. Essa afirmação, embora, à primeira vista, simplista, demonstra que as decisões ou não decisões, ações ou inações, implicam uma escolha deliberada entre alternativas. Complementando este pensamento, para Marques (apud BENI, 2006, p. 17), “toda política pública é concebida a partir de uma representação do setor à qual ela se refere, assim como um conjunto de normas, organizações, técnicas e recursos de poder que a implementarão”, e daí reside o fato de que toda a política pública irá ser uma escolha política e ideológica.

Portanto, segundo Azevedo (apud FREITAS, 2008), política pública “é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Nessa visão, ela é, na verdade, a concretização das ideologias do Estado na

sociedade, no território e no tempo. E é a partir do deciframento dessas ideologias que se pode verificar a real intenção do Estado e dos grupos que dele fazem parte. Assim, o esclarecimento desses processos é fundamental para explicar a adoção de determinadas políticas públicas e seus impactos, seus benefícios e repercussões sociais e explicar o fracasso e o limitado êxito de certos programas e as circunstâncias que permeiam a adoção de algumas decisões políticas importantes.

Podemos dizer que as políticas públicas têm duas características principais: a busca do consenso em torno do que se pretende fazer ou não fazer (quanto maior o consenso, maiores chances de aprovação e implementação do que foi proposto) e a definição de normas e o processamento de conflitos (elas podem definir normas tanto para a ação como para resolução de conflitos entre indivíduos e agentes sociais).

Inicialmente, as políticas públicas podem se dividir em: redistributivas, distributivas e regulatórias. A primeira é redistribuir renda na forma de recursos ou financiamentos e serviços públicos. Pode-se citar como exemplo a isenção ou diminuição de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para as camadas mais baixas da população. Assim, o município passa a financiar as políticas urbanas e sociais por meio dos tributos da classe alta e média, promovendo uma redistribuição de renda, sem diminuir a arrecadação geral (FREITAS, 2008).

Já as políticas distributivas têm objetivos setoriais e estão ligadas à oferta de equipamentos e serviços públicos. São financiadas por meio do orçamento público, e quem se beneficia são pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais. Pode-se dizer que as modalidades têm abrangência social e se mostram explicitamente compensatórias, pois, no geral, se destinam a elevar o nível de bem-estar das classes mais pobres. Este tipo é muito utilizado para demonstrar o poder político dos parlamentares e, neste sentido, são chamadas de clientelistas quando têm um apelo de voto para as eleições (FREITAS, 2008).

Uma forma de limitar este procedimento se dá quando a forma de atender às necessidades da comunidade são reguladas pelos conselhos regionais de assistência social, orçamentos participativos, entre outros instrumentos, ou seja, na chamada participação popular. Os conselhos, especificamente, podem transformar as relações políticas, baseadas na ausência de autonomia popular, de forma que as decisões sejam tomadas de baixo para cima.

As políticas regulatórias, como o próprio nome diz, visam regular determinado setor, criando normas para o funcionamento da prestação de determinado serviço e a implantação de equipamentos urbanos. Elas se referem à legislação e se transformam em instrumento que permite normatizar a aplicação de políticas redistributivas e distributivas, a exemplo da Lei do Uso do Solo e os Planos Diretores (FREITAS, 2008).

Segundo Benevides (apud FREITAS, 2008, p. 37), um outro modo pelo qual as políticas públicas se manifestam se refere às ações indutoras comandadas pelo Estado, destinadas a estimular e a viabilizar investimentos fixos privados:

Pode ocorrer indiretamente através da utilização seletiva. Como exemplo deste tipo de política, pode-se citar o provimento de saneamento básico ou de iluminação pública em uma região carente da cidade. Elas não são garantidas por lei e são de fácil implementação, pois quase não existe oposição ao atendimento destas demandas. De vários instrumentos da política macroeconômica – créditos subsidiados, incentivo e renúncias fiscais, taxa de câmbio e de juros –, espacial e setorialmente dirigidos para priorizar a geração de emprego e renda, como variáveis promotoras do desenvolvimento.

Estes estímulos ocorrem, também, diretamente com a instauração de infraestrutura física, ou seja, saneamento, energia, comunicação, transporte e, no caso do setor turístico, disponibilizando, ainda, acessibilidade, condições para restauração e manutenção do patrimônio cultural e natural.

Embora possa ser realizada em diversos âmbitos, a criação de políticas tem sido de responsabilidade da esfera administrativa pública, por meio da racionalidade técnica de planejadores, assim como a implementação e função do poder executivo. Segundo Oszlak (apud FREITAS, 2008), elas são, em sua formulação, a “expressão genuína do interesse da sociedade”. Isto se dá devido ao seu caráter legítimo, pois, no caso da administração pública, sempre irá passar pelo crivo de um processo legislativo democrático. Mas a implementação das políticas públicas ocorre no âmbito da conhecida burocracia estatal, podendo, então, se desvirtuar ou se corromper.

Assim, para explicar o êxito ou fracasso das políticas, é preciso entender, entre outras variáveis, as ações burocráticas, que muitas vezes não implementam de forma eficiente os programas que são elaborados pelos técnicos competentes. Estes, por sua vez, apesar de contarem com conhecimentos específicos para a implementação dos instrumentos necessários, não possuem o poder suficiente para imporem suas propostas. Mas é necessário, também, compreender o interesse que está por trás da formulação de tais políticas, o contexto em que elas se inserem e a quem elas irão atingir.

Visto que o Estado é uma instância de articulações, é preciso dizer que sua instabilidade política se reflete nos projetos, que por sua vez se apoiam em alianças sociais diferentes. Portanto, o desenvolvimento de um projeto político atua em uma estrutura burocrática preexistente, na qual o “grau de interação entre projeto e aparato público pode alterar certas hierarquias, competências, direitos adquiridos, enfim, situações de poder já estabelecido” (FREITAS, 2008, p. 33). Contudo, nem o Estado nem a sociedade são tão passíveis, e têm que enfrentar as resistências, os conflitos, que, por sua vez, modificam o sentido das decisões e ações a serem empreendidas.

Assim, essas situações vão suscitar ajustes para se desvencilhar dos bloqueios burocráticos, fazendo com que as instituições estatais não sejam única e exclusivamente implemen-

tadoras de um conjunto de normas, mas, sim, mediadoras de interesses, sejam de sua clientela ou do restante da sociedade, que possam estar sustentados em seus projetos políticos.

Obviamente, essa mediação de interesses encena um jogo, que se orienta pelo modo de produção capitalista, no qual o Estado é ator importante na defesa de interesses econômicos hegemônicos. Mesmo intermediando os conflitos, ele – o Estado – irá utilizar seu poder para alterar, de acordo com o seu projeto político, a relação de forças na sociedade, garantindo a manutenção das relações de forças dominantes, e consolidar sua base de sustentação.

Ao se pensar nas políticas públicas por parte do Estado, sejam do turismo ou de qualquer outra área, deve-se ter em mente esta lógica e dinâmica de funcionamento do Estado. O resultado das ações do Estado demonstra as inclinações e interesses nesse jogo de forças. É no mínimo ingênuo pensar assim, ou pensar que existe um predomínio da razão ou do desinteresse no complexo jogo de interesses que é a atuação política. Há uma dicotomia entre política e administração, e ela deve ser levada em conta, principalmente na hora de avaliar os impactos de tais medidas.

Não só no Turismo, mas também em outras áreas, ficou notória a afirmação de que o planejamento poderia orientar ações estatais, no sentido de induzir a eficiência administrativa, ou seja, que, com a utilização do planejamento, este seria um instrumento para melhor coordenação de funções, ordenamento hierárquico das decisões e uma gestão centralizada de recursos. Assim, o planejamento por parte do Estado passa a fazer parte da agenda das políticas públicas. Contudo, nem toda ação do Estado perpassa pelo planejamento, e esse é um instrumento específico, um campo determinado. Isto fica muito claro ao se analisar as intervenções estatais no turismo: nem sempre tais intervenções são tidas como planejamento, mas por vezes apenas regulatórias, por exemplo. Na próxima aula, aprofundaremos essa questão.



## Atividade

## Atende ao Objetivo 2

2. Identificar os executores das políticas públicas na sociedade. Há, no senso comum, uma consonância de que as chamadas políticas públicas só poderiam ser realizadas pelo governo, em suas três instâncias – municipal, estadual e federal. Comente essa afirmação, exemplificando a sua resposta com um caso concreto vivido em sua realidade.

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins or other markings on the paper.

### ***Resposta Comentada***

*As ações das políticas públicas podem ser realizadas por todos na sociedade, daí se dá o pleno exercício da cidadania. Tais ações buscam satisfazer ao interesse público e têm que ser direcionadas ao bem comum, e por isso podem ser efetuadas por qualquer indivíduo da sociedade. A partir disso, você pode pegar qualquer exemplo de sua realidade que se aplica aos conceitos e reflexões realizados neste tópico. Lembre-se de que as políticas públicas também podem ser entendidas como aquelas ações não executadas pelo Estado, como por exemplo, ações de Organizações Não Governamentais ou associações de classe.*



## Políticas públicas e o exercício da cidadania

É no campo das políticas públicas que se dá o desenvolvimento e a consolidação da cidadania.

A ideia de cidadania como resultado da ação na esfera pública é um conceito nascido na Grécia Clássica. Os atenienses se reuniam em praças – que eram a *ágora* – para discutir o futuro da cidade – pólis. Nessa visão, a ágora seria o espaço das tomadas de decisão política – um espaço onde todos seriam iguais e no qual imperaria a democracia. Cidadão seria o morador da cidade, e a força de sua presença é retomada sempre que as cidades ganham destaque sobre outras formas de convivência política.

A esfera pública, no sentido tradicional, envolveria os espaços públicos de reunião dos cidadãos, na ágora, para ali discutir o futuro da cidade. Na cidade medieval, na cidade renascentista, e mesmo na cidade moderna, a esfera pública será sinônimo maior da concepção de cidade, vista como espaço do livre exercício profissional, livre exercício político e do poder de opinar sobre o destino do cidadão e da comunidade.

Tal como em políticas públicas, a questão da cidadania tem uma tensão entre teoria e prática. Mesmo na Grécia antiga, não eram todos os moradores da cidade que eram considerados cidadãos. Estes eram apenas os homens em situação econômica privilegiada, o que excluía as mulheres, escravos e outros desabonados financeiramente.

Hoje, a questão da cidadania em termos práticos se torna complexa, pois mesmo com a Declaração dos Direitos Humanos – na qual todos são iguais perante a lei –, há efetivamente o exercício da cidadania entre todos? Ou ainda, o Estado garante a todos o direito à cidadania?

Não se pode pensar em cidadania apenas em relação ao direito ao voto. O pleno exercício da cidadania supõe direitos civis, direitos políticos (participação no poder por meio do direito de associações, de livre expressão e de práticas políticas), direi-

### Ágora

Era a praça principal na constituição da pólis, a cidade grega da Antiguidade Clássica. Normalmente, era um espaço livre de edificações, configurada pela presença de mercados e feiras livres em seus limites, assim como por edifícios de caráter público. Enquanto elemento de constituição do espaço urbano, a ágora manifestava-se como a expressão máxima da esfera pública na urbanística grega, sendo o espaço público por excelência. É nela que o cidadão grego convive com o outro, onde ocorrem as discussões políticas e os tribunais populares: é, portanto, o espaço da cidadania. Por esse motivo, a ágora (juntamente da *panyx*, o espaço de realização das assembleias) era considerada um símbolo da democracia direta, e, em especial, da democracia ateniense, na qual todos os cidadãos tinham a mesma voz e igual direito a voto. A de Atenas, por esse motivo, também é a mais conhecida de todas as ágoras nas pólis da Antiguidade

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%81gora>

tos sociais (regulação do trabalho, aposentadoria, alimentação, habitação, saúde e educação) e direitos culturais. Mais do que isso, a cidadania se relaciona diretamente com a identidade dos indivíduos. O autor José Murilo de Carvalho tenta demonstrar que no Brasil não houve um atrelamento dessas três dimensões políticas. O direito a esse ou àquele direito, digamos, à liberdade de pensamento e ao voto, não garantiu o direito a outros direitos, por exemplo, à segurança e ao emprego. No mesmo sentido, a agudização dos problemas sociais no país nos últimos anos serve de apoio para o autor contrastar as dimensões dos direitos políticos, via o sufrágio universal, com os direitos sociais e os direitos civis. A negação desses direitos, vez ou outra no Brasil, é utilizada pelo historiador para dar sustentação à sua tese de que se tem gerado historicamente neste país uma cidadania inconclusa (CARVALHO, 2001).

Manzini-Crove (apud GASTAL; MARUTSCHKA, 2007) nos diz que cidadania é a identidade do indivíduo que vem para fora, e, ao mesmo tempo, é pensamento e ação para lidar com o mundo para organizá-lo melhor, e, nesse sentido, cidadania é estender conhecimento para que as pessoas passem a exercer a possibilidade e o direito de reivindicar e eliminar a pobreza política, sem a qual não se acabaria a pobreza material: “Não cidadão é, sobretudo, quem por estar coibido de tomar consciência crítica da manipulação que lhe é imposta, não atinge a oportunidade de conceber uma história alternativa e de organizar-se politicamente para tanto” (idem, p. 33). Complementando este comentário, as autoras Gastal & Marutschka falam que cidadania é o ato de garantir pequenos e grandes acessos que existem na sociedade.

Assim, segundo Gastal & Marutschka, as políticas públicas voltadas para garantir esses acessos deveriam ser redistributivas, em termos de renda e poder, não apenas nos bens materiais, mas também na posse e no manejo dos bens simbólicos (como identidade e memória); ser equalizadoras de oportunidades no sentido de instrumentar os desiguais para que tenham chances

históricas pelo menos mais aproximadas; ser emancipatórias, não no sentido de doar a emancipação ao outro, mas de que ele possa emancipar-se e, por fim, “ser preventivas e não curativas”.

Para alguns teóricos, a noção de cidadania, por ser herança do Iluminismo (ou seja, marcado pelo uso da razão), traz implícita a ideia de igualdade de deveres e direitos a uma noção de Estado, ou seja, seria uma adesão ideal (a igualdade) a um conceito também abstrato: o de bem público. Mesmo a construção de identidade se construiria nesse quadro social.

Com isso, a cidadania se fundou na busca da igualdade entre os indivíduos, mas esse ideal passou a ser questionado com os movimentos sociais na década de 1960, quando as minorias étnicas, culturais e de gênero se impuseram sob um discurso de respeito às diferenças, a exigir políticas públicas que considerassem e consagassem não a igualdade, mas a diferença. Ou seja, a cidadania teve seu significado alinhado a um direito à diversidade ao invés de um direito à igualdade. Foi aberto um espaço de negociação entre direitos e deveres coletivos, em torno da adesão a uma ideia abstrata de Estado, e os direitos ao exercício de identidade e identificações culturais baseadas na diferença.

Retomando o conceito de políticas públicas – construído historicamente – como conjunto de ações que objetivam exercer o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade, elas significam a democratização do usufruto aos bens – democratização de acesso – e pela organização da sociedade para determinação e distribuição destes bens – democratização da gestão (GASTAL; MARUTSCHKA, 2008).

Políticas públicas, portanto, não podem ser pensadas em termos de localismos, ou imediatismos, mas sim de uma forma ampla e contínua. Ela deve levar em conta todos os aspectos, seja legal-jurídico, seja administrativo, seja simbólico. É somente através da esfera pública que se pode garantir o real exercício da cidadania e a participação de todos com a consciência no seu papel no mundo.

Em relação ao turismo, é essencial que as políticas de Estado tenham em seu escopo a intenção da sustentação da cidadania. Elas devem se basear na lógica do bem-estar social e da diminuição das diferenças sociais da comunidade receptora, evitando o impacto material e simbólico que a atividade pode acarretar.

É necessário pensar também no conceito do turista-cidadão. Este deve ter em mente sua situação de sujeito em trânsito, pensando em sua prática e atuando também como cidadão na localidade visitada. Não se pode pensar no turismo apenas como aspecto econômico, mas como uma rede intrincada de relações simbólicas, das quais as políticas públicas do turismo devem ter conhecimento.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. Nos dias atuais, tem se pensado cidadania em um sentido mais amplo do que somente o exercício do voto. Alguns desses autores atribuem à cidadania um papel fundamental em nossa sociedade. Trace as principais ideias de José Murilo de Carvalho, Susana Gastal e Marutschka e Manzini-Crove acerca da cidadania.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*José Murilo Carvalho trabalha com a tese da cidadania inconclusa. Para ele, existem três tipos de cidadania: direitos civis (direito à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei), direitos políticos (direito à participação do cidadão no governo da socie-*

*dade – voto) e direitos sociais (direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde e à aposentadoria). O objetivo geral de Muriilo de Carvalho é demonstrar que no Brasil não há exercício de todas essas cidadanias, se tornando, assim, uma cidadania em parte, tendo ênfase somente no direito ao voto. Para Susana Gastal e Marutschka, o pleno exercício da cidadania não está apenas em “doar,” mas sim em capacitar pessoas para exercer sua função na sociedade. Por exemplo: dar o direito ao voto, através de uma legislação específica, não é dotar o indivíduo da capacidade (ou consciência) de escolher melhor seus governantes. Para a autora, esse tipo de cidadania é parcial. No mesmo pensamento, Manzini-Crove acredita que a cidadania está inserida na questão da compreensão do indivíduo sobre as coisas e o mundo. É a conscientização política que é relevante para o exercício da cidadania, e esta só poderia ser atingida através da educação.*

## **Conclusão**

Os principais teóricos do Estado entendem que este é um organismo que pode diminuir as diferenças entre as classes por meio de ações que tentem estabelecer uma articulação entre as diversas forças da sociedade. Estas ações são consideradas políticas públicas, ainda que não somente por parte do Estado, ou seja, as políticas públicas, por se destinarem ao bem comum, podem ser realizadas por qualquer pessoa da sociedade; o papel do Estado é muito relevante, pois serve tanto de fio condutor ou exemplo para outras ações quanto para contribuir para o estabelecimento da real cidadania. Esta deve se deter no aspecto cívico e no simbólico, pois a cidadania não é somente o direito ao voto, mas garantir acesso a um conjunto de bens materiais e imateriais presentes na sociedade.



## Atividade Final

De acordo com os conceitos vistos, como se dá a relação entre Estado, políticas públicas, cidadania e turismo?

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

### ***Resposta Comentada***

*Como desdobramento do Estado, as políticas públicas devem ter em mente a questão da cidadania. Pegando o conceito de Manzini-Crove, a cidadania é a identidade do indivíduo. É estender conhecimento para que as pessoas passem a exercer a possibilidade e o direito de reivindicar e eliminar a pobreza política, sem a qual não se acabaria a pobreza material. Assim, as políticas públicas do turismo devem ter em seu escopo a questão de uma prática mais justa, levando em conta as comunidades receptoras e o espaço no qual estão inseridos, pois a participação dos moradores na cidade (ou o direito à cidade) também é levada em conta na prática cidadã.*

## ***Resumo***

Para se entender como se dão as políticas públicas do turismo é preciso ter em mente o papel do Estado na formulação e execução das políticas públicas. A partir dos conceitos apontados, pode-se afirmar que a pergunta essencial a se fazer é: quais são as tensões dessas políticas e a real intenção do Estado ao realizar as chamadas políticas públicas? O Estado tem um papel de articulação entre as diversas forças da sociedade e tem a capacidade de diminuir as diferenças entre as classes.

Uma das formas ou a principal forma de exercer essa articulação são as chamadas políticas públicas. Como vimos, as políticas públicas podem ser divididas em regulatórias, redistributivas e distributivas. Através delas é que se dá o exercício ou não da cidadania.

Neste sentido, para um turismo cidadão, é preciso que essas políticas tenham em vista a prática de um turismo mais justo e responsável, além de se pensar na comunidade receptora e no uso do espaço.





# 2

## **Região e território: uma discussão sobre a dimensão espacial nas políticas públicas de turismo**

*Maria Angélica Maciel Costa*

### **Metas da aula**

Apresentar e discutir conceitos de Geografia – principalmente região e território – que auxiliem no entendimento do turismo como fenômeno socioespacial marcante da contemporaneidade.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** analisar teoricamente alguns conceitos da Geografia para melhor compreensão da dimensão espacial da atividade turística;
- 2** analisar o caráter multifacetado das políticas públicas de turismo, por ser uma prática social realizada no espaço e transformadora deste;
- 3** identificar como a “dimensão espacial” da atividade turística se faz presente nas políticas públicas da área.

## Introdução

Você já deve ter notado que a dimensão espacial é uma questão importante que norteia o turismo, pois, para que a atividade aconteça, são as localidades (as espacialidades enquanto matéria prima da atividade) – quer sejam elas distritos, cidades, estados, países – que se adaptarão para receber o turista, uma vez que a oferta turística é imóvel.

Quando realizamos uma viagem, é fácil observar que naquele destino visitado existe uma infraestrutura – seja no setor de transportes, alimentação, hospedagem, entretenimento, segurança e outros – que possibilita a permanência dos grupos de turistas naquele espaço. É claro que nem sempre essas modificações são realizadas apenas com finalidade turística, visto que a população local é quem mais se beneficia com uma cidade bem-estruturada. Além do mais, os visitantes não utilizam apenas serviços especificamente turísticos, mas também outros voltados para o setor de telecomunicações, saúde, transporte, dentre outros. Porém, o que nos interessa neste momento é saber que, para que essas transformações se concretizem no espaço e no tempo, são necessárias políticas públicas que disponibilizem capitais e mão de obra especializada para atingir o objetivo que se deseja alcançar. Em outras palavras, o que se observa é que o turismo, mais do que uma atividade econômica, é também uma prática social, um tipo de atividade que requer a base espacial para o seu desenvolvimento.

Nestes termos, são imprescindíveis bom entendimento e reflexão sobre a dimensão espacial do turismo, principalmente no momento de elaboração de uma política pública, sendo necessário lançar mão de alguns conceitos da Geografia para alcançar este objetivo. Mas você deve estar se perguntando: afinal, quais são as contribuições que a Geografia pode trazer nesta discussão? Inseridos nesta ciência existem muitos conceitos, entendidos também como categorias de análise, alguns deles mais antigos e outros mais recentes, que surgem em razão da necessidade de

compreensão da complexidade do mundo atual. Os principais conceitos são: espaço geográfico, lugar, região, paisagem, território, territorialidade, redes e escalas geográficas. Nesta aula, buscam-se uma breve compreensão teórica desses conceitos e a discussão de sua importância para a elaboração, bem como para o estudo, das políticas públicas de turismo.

## **Os conceitos da Geografia na prática do turismo**

Em termos geográficos, uma diferença fundamental entre turismo e outras formas de lazer praticadas na sua cidade natal, ou na própria casa (frequentar um clube, assistir televisão, por exemplo), seria o componente deslocamento, viagem, considerando, normalmente, um tempo mínimo de permanência de uma noite neste local de destino (PEARCE, 2003). E são justamente esta interação espacial e as necessidades de adaptação dos espaços para receber os turistas os pontos-chave a serem discutidos para um melhor entendimento sobre a espacialidade nas políticas públicas de turismo, ou seja, a capacidade que a atividade traz consigo de modificar o espaço geográfico, principalmente, através do poder do Estado e de suas políticas públicas.



Ao estudar o turismo de forma acadêmico-teórica, percebemos que há vários conceitos utilizados para designar esta atividade, alguns com viés mais econômico, outros de cunho sociológico e até mesmo geográfico. Nesta aula, para atingir o nível de profundidade almejado, serão utilizadas as reflexões de Coriolano (2006, p. 40), por acreditarmos que a autora possui uma visão mais abrangente da atividade. Ela acredita que o turismo deva ser estudado como um fenômeno que envolve diferentes abordagens e, em qualquer uma delas, será preciso destacar o papel do espaço na reestruturação do sistema econômico e do próprio território. Nessa atividade interagem lugares, mercados, pessoas, empregos, trabalho, políticas, como força motriz do desenvolvimento regional. Contudo, esclarece Coriolano, o turismo “é uma abstração, o que existe são os lugares e o que eles possuem transformados em atrativos turísticos naturais e culturais a serem usufruídos pelas populações locais e viajantes.”

Como eixo norteador desta aula, insistiremos na necessidade de uma visão abrangente sobre o turismo, tratando-o como um fenômeno espacial, social e econômico. Isto porque estamos falando de uma área multidisciplinar e recente em termos de reflexões teóricas no Brasil e no mundo. Por isso buscamos, frequentemente, nos conceitos da Geografia um importante embasamento teórico para descrições e análises do turismo. Outro ponto em comum entre as duas áreas é que tanto o turismo quanto a Geografia preocupam-se em investigar fenômenos relacionados a pessoas e lugares. Neste caso, é preciso fazer uma breve explicação de alguns conceitos da Geografia, destacando-se:

Espaço geográfico: é o conjunto de elementos materiais (naturais e edificados pela sociedade) sob permanente ação do homem, que o modifica e o organiza através do trabalho e das diversas relações econômicas, sociais e políticas, ou seja, a iden-

tificação das áreas do globo em que o homem promoveu alterações define o espaço geográfico; e as formas como a sociedade foi se desenvolvendo demonstra o aumento da capacidade de intervir no espaço de forma mais intensiva no meio natural. As consequências da ação humana são partes essenciais da configuração do espaço geográfico e os problemas ambientais, verificados atualmente, são muitas vezes decorrentes da expansão do espaço geográfico.

Paisagem: é aquilo que se vê e se percebe em um determinado momento e em um determinado trecho do espaço; relaciona-se com a dimensão da percepção, o que chega aos sentidos. A comparação entre paisagens de diferentes países demonstra como o ambiente e a cultura alteram a forma de intervenção humana na natureza. A análise das paisagens urbanas e das áreas industriais demonstra a expansão da paisagem humanizada e a capacidade criadora do ser humano. A paisagem é, sem dúvida, um importante elemento de atratividade de turistas para certas localidades.

Lugar: quando nos deparamos com o universo da realidade cultural, percebemos que, em muitas situações, as características de alguns locais insistem em permanecer, não desaparecendo devido ao processo de globalização. O conceito de lugar ajuda a compreender esta dinâmica. Os aspectos culturais adquirem importância quando se avaliam o apego e a relação dos indivíduos com o seu lugar, parte do espaço geográfico com a qual os antepassados se relacionavam e a comunidade atualmente residente mantém relação direta. Ao se estudar o processo de globalização, podemos salientar que ele, muitas vezes, contribui para fortalecer uma identidade local ao invés de destruí-la. Pensando em termos turísticos, alguns estudos apontam como o turismo de base comunitária surge como estratégia popular de inserção e adaptação dos autóctones no sistema capitalista, através de um turismo alternativo. Simultaneamente, estes atores lutam para se preservar e se diferenciar, devido às suas singularidades decorrentes do pertencimento a um lugar que possui

uma cultura única. Nestes termos, é possível observar a convivência “relativamente harmônica” entre *cadeias internacionais de mega resorts* e hospedagens rústicas em vilas de pescadores no Nordeste brasileiro, por exemplo.



Neste momento, convém tecermos uma visão crítica a respeito das cadeias de *resorts* internacionais. Sobre estes equipamentos de hospedagem, a geógrafa Luzia Neide Coriolano explica que se trata de uma das configurações espaciais mais elitizadas e excludentes existentes no setor de turismo. Isto porque se localizam geralmente em áreas naturais preservadas e formam verdadeiros enclaves, ou seja, naquele espaço é disponibilizada uma oferta variada e cativante de atrações sem dar a chance para os seus hóspedes, apenas uma minoria de alto poder aquisitivo, saírem destes ambientes e interagir com a dinâmica do entorno (CORIOLANO, 2006).



Maurício Padovani

**Figura 2.1:** *Resort* de luxo, de uma cadeia internacional de hotéis, na Bahia.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/10946059@N06/2908213343>

Redes: a organização em redes pode ser analisada por meio das discussões sobre a estrutura urbana de um país, da compreensão do funcionamento mundial das redes de tráfico de drogas ou da acessibilidade à internet. A rede de transporte também pode ser entendida como estratégia de ação de empresas logísticas e distribuidoras de mercadorias. O conceito de redes permite compreender o fundamento de muitos conteúdos relacionados com o turismo, tais como a presença e a influência das ***idades globais***, das rotas e fluxos de turistas que utilizam o transporte aéreo e ainda a distribuição das grandes e poderosas cadeias de hotelaria de luxo pelo mundo, dentre outros.

### ***Cidades globais*** ■

São aquelas que concentram a movimentação financeira, bem como a sede das grandes empresas, importantes centros de pesquisa e as principais universidades. São dotadas de infraestrutura para a realização de negócios nacionais e internacionais e uma gama extensa de serviços disponíveis.



Lukas Schrank

**Figura 2.2:** Cruzamento em uma avenida movimentada de Tóquio.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/399628>



Eran chesnutt

**Figura 2.3:** Foto da capital do Japão, Tóquio.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/152333>



Gayle Lindgren

**Figura 2.4:** Avenida movimentada e poluição visual nesta foto de Nova York, cidade dos Estados Unidos.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1151918>

Escalas: cada fenômeno pode ser analisado em uma escala primária e se relacionar a outras análises escalares, quando se adquire a habilidade de reflexão transescalar. A influência dos EUA pode ser pensada internacionalmente e chegar à identificação de elementos dessa atuação nas pequenas cidades brasileiras. Da mesma forma, um fenômeno que a princípio pareça apenas de nível local pode ganhar proporções mundiais, como o gás carbônico liberado localmente, que pode contribuir para o fenômeno do aquecimento global. No turismo também é possível identificar que determinadas práticas de planejamento e/ou de



políticas públicas que são efetivadas sofreram influência do contexto internacional. Exemplos disto são as ações de Planejamento Estratégico, frequentemente adotadas pelo poder público, para que uma localidade seja adequada a um destino turístico internacionalmente reconhecido.

Propositadamente, deixamos por último a discussão dos conceitos de *território* e de *região*, por acreditar que tais conceitos possuem relação estreita com a elaboração de políticas públicas.

## **Território e região: espaço onde se desenvolvem a turística e o controle político**

Território é um espaço delimitado, formado por diversas paisagens, controlado e apropriado por pessoas, grupos econômicos ou Estados. Estes procuram defender e cuidar do seu território, mantendo sobre ele uma relação de domínio e de poder, além de simbólica e afetiva, como veremos adiante. A respeito do território cabe citar, ainda, a sua relação com a conquista de áreas no período colonial e imperialista, quando o termo passa a ganhar mais notoriedade, assim como a compreensão do papel do *Estado Nacional*.



Aqui cabe uma discussão sobre o termo “Estado-Nação”; este surgiu na Europa, no final do século XVIII e no início do século XIX. O aparecimento do Estado-Nação corresponde à fase nacionalista do Ocidente, pós-Primeira Guerra Mundial, e ao seu processo de industrialização. Assim, o seu surgimento justificou investimentos tecnológicos e lucro aos países, fomentando as economias nacionais e gerando capacidades militares de defesa, e mesmo de ataque. Além do mais, transformou o nacionalismo em uma ideologia que não mais parou de ganhar adeptos e permitiu aspirações de natureza econômica e territorial.



Segundo Marcelo José Lopes de Souza, professor de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países membros da União Europeia.

■ As **populações tradicionais** variam de acordo com cada região do Brasil. Estas apresentam traços culturais que as diferenciam da população que está em seu entorno; são exemplos de comunidades tradicionais: os “povos indígenas”, as comunidades “remanescentes de quilombos” (quilombolas rurais ou urbanos), os “caboclos ribeirinhos”, as “populações tradicionais marítimas”, que se subdividem em “pescadores artesanais” e “caiçaras”, entre outras.

Outros agentes das relações de poder que constituem os territórios, assim como outras escalas de análise, também se inserem na importância deste conceito, como, por exemplo, as reivindicações de **populações tradicionais** ribeirinhas e quilombolas. Neste caso, o termo faz alusão a determinado espaço imbuído de conteúdos políticos, onde se estabelecem as relações sociais e afetivas que dão forma ao “lugar”. O território, visto como unidade e diversidade, é questão de estudo para compreender a história humana e dos países, ou seja, remetendo-o como o produto da história da sociedade, que, portanto, está em constante modificação.

Neste sentido, conforme nos alerta a professora Claudia Freitas (2008), em sua tese de doutorado, a análise territorial demanda uma visão simultânea de processos que contemplem tanto as mudanças nas estruturas de poder político e econômico, quanto nas apropriações humanas. São processos de territorialização que reestruturam espaços geográficos, na maioria das vezes preocupados com a formação de novas riquezas, dentro do sistema econômico vigente (capitalismo). São processos que, além das técnicas, não descartam expressões culturais, heranças históricas, particularidades regionais e outros atributos.

Os territórios turísticos são formados dentro deste contexto, em determinados lugares onde se relacionam os agentes públicos, o poder privado, as comunidades locais, as instituições não governamentais e o fluxo migratório temporário. O desenvolvimento da atividade turística nestes territórios pode ser de-

finido pela implantação de infraestrutura, pelo dinamismo da economia e da sociedade. O turismo, para acontecer, como já mencionado, demanda infraestrutura de apoio, serviços e equipamentos agregados às potencialidades. Mas, somente a partir dos movimentos populacionais, dos deslocamentos temporários e voluntários é que se configuram as funções do “novo espaço”. Sem a presença do turista, o espaço não pode ser considerado território turístico.



Contribuindo para a discussão, Soja (2000) apud Freitas (2008) explica que a expressão da territorialidade seria o fenômeno de comportamento associado à organização do espaço em esferas de influências ou em territórios nitidamente delimitados, que assumem características distintas e podem ser considerados como exclusivos de quem os ocupa e de quem os define. Acredita-se, assim como o referido autor, que a territorialidade afeta o comportamento humano em todos os níveis da atividade social e que sua noção é construída a partir da ideia ocidental de propriedade privada. A territorialidade seria, então, as ações desenvolvidas por vários agentes sociais em uma determinada área geográfica e em um certo momento histórico. As ações são produzidas pelas relações estabelecidas entre os agentes, em que se incluem os processos vinculados a produção, mas, também, os elementos culturais que se referem ao conjunto complexo de padrões de comportamento, dado pelas crenças, instituições, valores éticos (espirituais e materiais) que são transmitidos coletivamente e que caracterizam uma dada sociedade.

Em outras palavras, a consideração da dimensão territorial denota uma abordagem geográfica profunda, pois falar em território, em vez de espaço geográfico, é afirmar que os locais nos quais estão inscritas as existências humanas foram construídos pelos homens, ao mesmo tempo pela sua ação e técnica e pelos discursos que estes mantinham sobre ele.

As relações que os grupos conservam com seu meio não são somente materiais, mas também de ordem simbólica (afetiva), o que os torna seres atuantes e pensantes.

A partir desta discussão, podemos visualizar, com mais segurança, a importância de se ter uma compreensão apurada do território que se deseja estudar e onde deseja atuar o futuro profissional da área do turismo. Ao turismólogo cabe sempre o questionamento sobre o tipo de planejamento que melhor se adequa àquela realidade (convém ressaltar que a população local deve atuar como protagonista neste processo), bem como em relação às políticas públicas direcionadas ao território turístico, seu âmbito de atuação, as variáveis a serem adotadas, seus acertos e falhas. Sendo assim, percebemos que a dinâmica territorial bem como as relações sociais que aí se engendram deve ser entendida para que se possa organizar os espaços vocacionados para o turismo, criar territórios turísticos sem descaracterizá-los ou lhes roubando as características de “lugares” (FREITAS, 2008).

Com relação ao termo “região”, Corrêa (1986) esclarece que este é um dos mais comuns entre os geógrafos e também no linguajar da população em geral. Este conceito está ligado à noção fundamental de diferenciação de área, à aceitação de que a superfície da Terra é constituída por áreas diferentes entre si. É na medida em que a história do homem acontece, marcada pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela dinâmica da sociedade de classes e de suas lutas, que o processo de regionalização torna-se mais intenso, ou seja, maior é a retaliação do espaço ocupado pelo homem em numerosas regiões. Visto assim, observa-se que o conceito de região encontra-se imbricado ao de território, tendo em vista que o surgimento dos locais reais ou regiões estão inseridos, historicamente, no contexto do desenvolvimento desigual da economia capitalista, conferindo particularidades às formas de reprodução do capital no espaço. O uso da escala regional, como lócus de planejamento – isto é, a delimitação de um território para ação e controle – tem o seu apogeu no Brasil nas décadas de 1960 e 1970.

Podemos considerar ainda que entender a região, segundo a corrente da Geografia Crítica, significa considerar o tema regional sob uma articulação do modo de produção capitalista. Significa entender que a atuação do capital deixa suas marcas no espaço, criando-o, transformando-o ou adaptando-o de acordo com seus interesses. A região surge, geralmente, como um ato político, um instrumento de planejamento político-administrativo para controle das ações no espaço. Além do mais, as propostas de divisões regionais do Brasil apresentam critérios de regionalização diferentes. A respeito destas ideias, mesmo sabendo que não existe um consenso a respeito dos conceitos e critérios utilizados para a regionalização dos espaços, deve-se sempre levar em conta que qualquer que seja o objetivo da segmentação do espaço – seja por fundamentos religiosos, políticos, culturais, turísticos – a definição de usar os critérios de homogeneidade (divisões por paisagens, relevo, clima, ou outros atributos naturais) ou de heterogeneidade deverá estar em consonância com o objeto de estudo; ou seja, se o objetivo for regionalizar economicamente uma sociedade mercantil, a heterogeneidade mostra-se mais adequada, por privilegiar a construção de cadeias de dependência, de complementaridade entre os diversos pontos do espaço. No entanto, se o objetivo for compreender aspectos da organização política, os critérios de homogeneidade serão mais bem empregados (FREITAS, 2008).

Na tentativa de transportar tais reflexões para o estudo do turismo, especificamente para a metodologia de regionalização turística do espaço, entende-se que os polos ou circuitos são regiões de planejamento, traduzidas em regiões, programas e planos que, criados pelo Estado, por sua vez, constituem mecanismo de controle e ação do Estado. Portanto, devem ser construídos em uma visão tradicional a partir de dois critérios, ou seja, das regularidades quanto aos elementos do meio físico, onde se integram os atrativos naturais e histórico-culturais e, também, com base na interdependência, quanto aos aspectos de infraestrutura, serviços e produção econômica (FREITAS, 2008).



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. Escreva, com suas próprias palavras, a importância dos conceitos de território e região para o profissional/gestor que lida com políticas do turismo.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper has a slight shadow on the right side, suggesting it's resting on a surface.

### ***Resposta Comentada***

*Nesta atividade, você deve demonstrar que compreendeu a relação estreita existente entre a prática do turismo e as alterações espaciais que esta demanda. Assim, de forma sucinta, podemos perceber que o conceito de território é importante para o gestor de turismo, pois ele deve ter ciência de que, naquele espaço geográfico onde trabalha, poderão existir grupos sociais que mantêm relações afetivas, simbólicas, culturais com o lugar, de que é preciso respeitar e preservar as tradições. Já o conceito de região expressa um ato político de planejamento territorial para controle e administração do espaço geográfico.*

## Turismo: prática de consumo do espaço

Discutimos no início que existe uma série de definições conceituais para a atividade do turismo, dentre estas a que está melhor adequada aos objetivos desta aula é a de Coriolano (2006, p. 40) que o vê como “uma abstração, onde o que existe de fato são os

lugares e o que eles possuem transformados em atrativos turísticos naturais e culturais a serem usufruídos pelas populações locais e viajantes”. Ou seja, diz respeito à adaptação, ao desenvolvimento por que certos “lugares” passam para se transformar em “territórios turísticos” dotados de infraestrutura, equipamentos, serviços e atrativos capazes de atrair e acomodar certos grupos de turistas por um determinado período de tempo. Assim, é dada ênfase especial ao caráter espacial da atividade do turismo e ao poder de modificação do espaço através do Estado e de suas políticas públicas.

Tomando por base estudos que enfatizam a relevância que o espaço assume no processo competitivo observado nos dias atuais, podemos afirmar que, no contexto da globalização, o conteúdo do espaço gera condições diferenciadas de competitividade aos agentes econômicos. Uma fábrica, por exemplo, ao se instalar ou deslocar para determinado espaço, leva em consideração uma série de variáveis, sejam os incentivos fiscais, passando pela facilidade de escoar a produção, até a presença de matéria-prima e mão de obra abundante. E, no que se refere à atividade turística, a competitividade entre os territórios para se tornarem um destino internacionalmente reconhecido os tem levado a buscarem um diferencial entre si, seja através da criação de espaços espetaculares e extraordinários, seja pela valorização das características socioculturais locais, manifestadas nas artes, tradições, identidades, história, ou ainda pela disponibilidade de infraestrutura e equipamentos básicos e turísticos, de serviços de apoio ao turista, pela qualidade do serviço prestado e pela preservação do ambiente natural. Assim, as diferentes formas e conteúdos dos espaços assumem relevância na competitividade turística que emerge no contexto da **acumulação flexível** (FRATUCCI, 2008). Refletindo sobre este ponto de vista, poderemos avançar na discussão do caráter multifacetado do turismo, uma prática social realizada no espaço e transformadora deste, que pode trazer consigo impactos tanto positivos quanto negativos às localidades visitadas.

Harvey (1998) explica que o regime conhecido por **acumulação flexível** é marcado por um enfrentamento direto com a rigidez do fordismo (produção em série) – ele se apoia na flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo do pós-Segunda Guerra Mundial. São características deste regime a volatilidade do mercado, o aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro e a crescente precarização nas relações de trabalho.

Com relação aos impactos positivos do turismo, sabemos que o aumento espontâneo ou planejado de fluxos turísticos pode dinamizar as economias locais e regionais pelas demandas que os turistas trazem consigo (demandas por hospedagem e alimentação, entre outras), multiplicando infraestruturas, gerando postos de trabalho, fazendo o dinheiro circular, além de outros impactos de ordem simbólica, tais como aumento da autoestima da população local, maior consciência da necessidade de preservação do patrimônio natural e cultural e intercâmbio cultural entre população nativa e turistas.

Sobre os impactos negativos, conforme alerta Cruz (2009), é preciso refletir no papel que o turismo tem na distribuição da riqueza, sob a luz da dimensão espacial da atividade. Isto porque, para a autora, o turismo poderia acontecer em todos os lugares do planeta, pelo menos teoricamente, já que a elaboração de atrativos turísticos são construções culturais – isto quer dizer que alguns lugares que hoje exercem atratividade não exerceram no passado ou, ainda, que a tecnologia cada vez mais avançada permite a possibilidade de construção de complexos turísticos em praticamente qualquer contexto geográfico (exemplos: Disneyland, Dubai e outros). Esta característica confere ao turismo uma competência maior do que qualquer outra atividade econômica: a de distribuir espacialmente a riqueza. Contudo, mesmo diante deste atributo, é preciso um olhar crítico, pois em muitas situações a distribuição espacial da riqueza não se traduz em distribuição estrutural da riqueza. E é justamente por isto que muitos lugares pobres, quando “capturados” pela atividade do turismo, viram suas economias serem dinamizadas e assistiram a profundas transformações em seus territórios sem que, necessariamente, suas populações tivessem se tornado automaticamente detentoras de melhores condições de vida e de renda (CRUZ, 2009).

Cruz (2006) apresenta ainda um outro lado perverso da atividade do turismo, argumentando que, se de um lado o turismo pode, teoricamente, contribuir para “aliviar a pobreza”, de outro,



tem sido, na prática, responsável por sua redistribuição espacial. Ao tornar determinadas porções do território atrativas para trabalhadores com baixa qualificação profissional, dado que grande parte dos postos de trabalho diretamente associados ao turismo estão na informalidade ou são mal remunerados, o turismo tem atraído contingentes de pobres para lugares receptores de fluxos, na busca por sua inserção no mundo do trabalho. Foi assim que muitos destinos turísticos distribuídos pelo país viram suas periferias crescerem, com ocupações desordenadas e carentes de infraestruturas urbanas, sendo este processo, em muitos casos, iniciado por trabalhadores do setor da construção civil, que corresponde a um dos setores mais dinamizados pela atividade do turismo (CRUZ, 2006). Contudo, cabe esclarecer que não é apenas no setor turístico que é possível observar indícios de precarização nas relações de trabalho.



Claudia Bueno

**Figura 2.5:** Vendedor ambulante em uma praia brasileira.

Fonte: [http://www.flickr.com/photos/vidas\\_de\\_nossas\\_vidas/432964228/](http://www.flickr.com/photos/vidas_de_nossas_vidas/432964228/)



Adriano Ribeiro

**Figura 2.6:** “Camelô em alto-mar”. Vendedor ambulante nas piscinas naturais de Pajuçara, litoral alagoano.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/65148658@N00/61320460>

A partir de leituras dos principais documentos e legislações que regem o turismo no Brasil, é possível notar que as políticas públicas apresentam-se, pelo menos no plano teórico-institucional, sob um discurso de inclusão social, participação e descentralização/regionalização das ações. Convém ressaltar que o planejamento do turismo no Brasil também vai de encontro com estas perspectivas, já que a “inclusão social” é apresentada como um dos pressupostos do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (projeto estruturante do Ministério do Turismo). O próprio Plano Nacional de Turismo – PNT 2007/2010 – tem como título “Uma viagem de inclusão” e entre os seus objetivos está a promoção do turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e de renda, e ainda pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros (ao proporcionar aos brasileiros a oportunidade de viajar pelo seu país). Neste Plano é apontado o foco dos benefícios resultantes da atividade turística que estará centrado nas populações locais. As decisões e as ações que beneficiam a comunidade deverão

ser priorizadas, sendo relegadas a segundo plano aquelas que favoreçam exclusivamente um ou outro segmento. Para que estes objetivos sejam alcançados, será necessária a criação de mecanismos de distribuição dos benefícios conquistados para proporcionar um crescimento econômico equilibrado, favorecendo a geração e a ampliação de postos de trabalho, além da distribuição de renda, conforme trecho apresentado a seguir:

Um dos maiores e mais notáveis desafios da sociedade brasileira tem sido o enfrentamento das questões da desigualdade e da exclusão social, em um cenário democrático, que pressupõem a ampla participação do conjunto dos atores sociais. (...) O Governo Federal vem desenvolvendo ações afirmativas legais e institucionais para mudar este cenário. O Ministério do Turismo aliou-se a esta luta e convoca a sociedade para a cidadania. A idéia de inclusão assumida pelo MINTUR enfoca também o acesso e a distribuição dos benefícios da atividade turística. Ao poder público cabe a função de fomentador para a ascensão sociocultural e econômica dos indivíduos, na qual age como articulador para a participação intersetorial e institucional no processo (BRASIL. MINTUR, 2008, p. 12).

Ainda sobre políticas públicas de turismo, não podemos deixar de citar a questão das escalas de planejamento. Em um passado recente, as políticas públicas de turismo se centravam na escala municipal (assunto que será aprofundado na aula sobre o Programa Nacional de Municipalização do Turismo); na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o foco passa a ser a escala regional (Programa de Regionalização do Turismo – PRT). Cabe a nós, profissionais do turismo, o conhecimento sobre a trajetória das políticas públicas anteriores de turismo e o acompanhamento crítico sobre o processo atual, pois sabemos que delimitar uma região é um ato político do Estado para seu controle e ação em determinado território. Cabe a ele agora competência técnica e econômica suficiente para gerir e apoiar as centenas de roteiros criados no âmbito do PRT e a capacidade de identificar as particularidades e os conflitos existentes dentro destas regiões turísticas.



## Atividade

---

### Atende aos Objetivos 2 e 3

2. Uma expressão frequentemente associada ao turismo e que merece destaque neste debate é a que afirma que a atividade turística é a “indústria sem chaminés”, graças ao seu potencial de produzir riquezas, sem (supostamente) agredir o meio ambiente. Nesta ótica, a atividade seria considerada uma espécie de indústria limpa, que não polui. Sob este ponto de vista, e levando em conta a discussão anterior sobre a dimensão espacial da atividade do turismo, redija um pequeno texto sobre o poder distributivo da riqueza associado à atividade.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Nesta resposta, devemos compreender que o turismo possui como característica singular o fato de poder ser desenvolvido em quase todos os espaços do planeta, basta lançar mão de tecnologia de ponta, investimentos vultosos e políticas públicas para alcançar tal objetivo. Como estamos refletindo sobre uma atividade que gera benefícios econômicos, pode-se afirmar que o turismo possui então uma grande capacidade de distribuir riqueza dentre estas territorialidades turísticas criadas, pelo menos teoricamente. Porém, na prática, muitas vezes esta riqueza é mal distribuída (concentrada na mão de pequenos grupos; um exemplo é quando um turista se hospeda em um resort de uma cadeia internacional e não interage com o seu entorno) e não gera aumento da qualidade de vida na localidade.*

Nesta aula, podemos concluir que é de grande valia o conhecimento e uso dos conceitos da Geografia na prática do planejador e gestor do turismo, já que ambas as disciplinas (Turismo e Geografia) lidam e se relacionam com o espaço e com as pessoas.



## Atividade Final

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Após a leitura da notícia abaixo, explique como as questões relativas ao conceito de território poderão ser usadas para solucionar o problema apresentado. Para organizar a sua resposta, redija um pequeno texto, se posicionando a favor de um dos dois grupos, quer sejam eles os pescadores artesanais ou o grupo de empresários do *resort*.

#### Ameaça à restinga de Maricá (RJ)

A restinga vem sendo ameaçada em sua preservação por um grupo hoteleiro luso-espanhol que pretende construir, na APA (Área de Preservação Ambiental) de Maricá, um *resort* (hotel de luxo), violando dispositivos constitucionais. Na tentativa de “privatizar a restinga”, em 2007 o referido grupo empresarial cercou a área e tentou expulsar os pescadores de Zacarias. A medida, no entanto, foi questionada por ação civil pública, que gerou liminar restabelecendo o livre trânsito de pescadores e moradores na restinga.

Um dos indicativos aprovados durante o evento foi no sentido de que se aprofunde a luta pela criação de um Parque Nacional federalizado na área da restinga, garantindo a permanência dos pescadores de Zacarias no entorno da Lagoa de Maricá, com regularização de suas terras e direito a cessão de uso e posse. De acordo com uma militante favorável aos pescadores, pela legislação atual, as APAs dão brecha para que se construa em áreas consideradas “degradadas”, facilitando a vida dos especuladores. E para piorar, afirma ela, o governo do Estado editou Decreto em 2007 que flexibiliza ainda mais a exploração da lagoa, permitindo a construção em Áreas de Preservação Permanente (APPs) (PELLICCIONE, 2008).

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta atividade você deve argumentar favoravelmente à população local, usando argumentos que perpassam o conceito de território. Sendo assim, você deve defender a ideia de que aquele território deve ser resguardado pela comunidade de pescadores, de que é injusto um resort (em prol do lucro próprio) querer retirá-los da sua territorialidade (local de onde tiram o sustento). Isto porque, dentre outros motivos, se aquele local ainda se encontra preservado, foi devido à maneira como aquela população fez uso dos atributos naturais (manejo). Além do mais, as relações que os grupos conservam com seu meio não são somente materiais, mas também de ordem simbólica (afetiva) e cultural (modo de vida e formas de sobrevivência).*

### **Resumo**

Nesta aula, vimos que o turismo deve ser entendido como um fenômeno social, uma prática do homem que se desloca por motivações diversas e que a partir daí demanda uma série de serviços, equipamentos, atividades econômicas que irão causar transformações no espaço, assim como faz gerar uma série de efeitos positivos e negativos sobre o meio ambiente, que podem ser de caráter social, econômico, cultural e ecológico. As políticas têm que contemplar esta diversidade e fomentar o desenvolvimento, no seu sentido mais amplo.

Para entendermos a dimensão espacial da atividade, lançamos mão de uma série de conceitos da Geografia, dentre os quais destacamos "região" e "território". Foi visto que a regionalização

é decorrente de um ato político, enquanto os processos de territorialização são intrínsecos a determinados grupos sociais que estabelecem com o lugar vínculos políticos, afetivos, religiosos e outros, legitimados, devido à sua história e poder junto ao território. Esta discussão é especialmente relevante para os gestores públicos do turismo, pois a dinâmica territorial, as relações e os conflitos que aí se engendram devem ser entendidos, para que se possa organizar os espaços vocacionados para o turismo sem descaracterizá-los. Proporcionam, assim, uma distribuição mais justa da riqueza originada e o consequente aumento da qualidade de vida nos territórios turísticos.

### **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula, aprenderemos sobre as primeiras políticas públicas de turismo que tivemos no Brasil.





# 3

## O papel do Estado na estrutura da administração pública do turismo

*Maria Angélica Maciel Costa*

### Meta da aula

Apresentar o funcionamento da estrutura administrativa pública do turismo no Brasil, bem como as principais atribuições dos atores envolvidos na gestão, principalmente com relação ao papel do Estado, nas três esferas de atuação.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar o papel e a importância do Estado para o desenvolvimento do turismo no espaço;
- 2 analisar o funcionamento e a estrutura da gestão pública do turismo no país;
- 3 identificar os atores envolvidos com a formulação de políticas públicas de turismo, seu âmbito de atuação bem como as suas responsabilidades.

## Introdução

Conhecemos bem a afirmação de que o Brasil é um país detentor de grande potencialidade turística. As riquezas paisagísticas e a diversidade biológica e cultural são de grande interesse para o turismo doméstico e internacional. Por esses e outros motivos que, mais do que nunca, o setor necessita de instrumentos públicos legais e de uma *Política Nacional* norteadora que sirvam tanto de incentivo para um turismo mais responsável quanto de controle para o ordenamento e uso equilibrado dos espaços turísticos. Além do mais, vimos na aula passada que o turismo é uma atividade que ocorre no espaço, sua matéria-prima. Demos ênfase ao caráter espacial da atividade do turismo e ao seu poder de modificar o espaço através das ações do *Estado* e de suas políticas públicas.

Em princípio, os papéis de fomento e controle devem ser de responsabilidade do conjunto de agentes públicos e privados que atuam com o turismo. Porém, cabe ao Estado a prerrogativa de ditar políticas orientadoras para o planejamento e a gestão do turismo em todos os níveis de governo, assim como para o setor privado.

Você saberia dizer quais são os instrumentos políticos disponíveis para a gestão do turismo? Dentre os instrumentos disponíveis, uma legislação clara tem um papel de destaque por ordenar não só o funcionamento do setor privado, mas principalmente deixar claro o papel dos governos (nos três níveis de atuação: federal, estadual e municipal) no desenvolvimento do turismo.

Fomentar o turismo significa dispor de um conjunto de normas claras que instrumentalize o poder público com regras facilitadoras para o financiamento dos negócios, estímulo aos investimentos, defesa da concorrência, apoio à capacitação dos agentes do mercado, disponibilização de dados sobre o setor, ações em promoção turística, investimentos em infraestrutura básica, entre outras atribuições que veremos no decorrer desta aula.

## Políticas públicas: formas de intervenção legítima no território

Você lembra o que é uma política pública? Segundo Azevedo (2003) apud Freitas (2008), política pública "é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões". Ou seja, ela é, na verdade, a concretização das ideologias do **Estado** na sociedade, no território, no tempo. Adotando esse conceito podemos dizer que as políticas públicas têm duas características: a busca do consenso em torno do que se pretende fazer ou não fazer (quanto maior o consenso, maiores chances de aprovação e implementação do que foi proposto); a definição de normas e o processamento de conflitos (elas podem definir normas tanto para a ação, como para a resolução de conflitos entre indivíduos e agentes sociais).

Sabemos a importância que o patrimônio ecológico, histórico e cultural desempenha na geração de fluxos turísticos para as localidades. Logo, para que esta atratividade se mantenha, são necessárias ações que preservem os atrativos, evitando possíveis degradações. Dito isto, gostaríamos de tratar do seguinte aspecto: suponhamos que em uma determinada localidade não exista setor público atuante ou com quadro de pessoal suficiente para fiscalizar o andamento das políticas públicas por ele adotadas.

Neste caso, o desenvolvimento turístico ocorre à revelia dos interesses difusos, ou seja, permite que iniciativas e interesses individuais possam se sobressair, desencadeando, inevitavelmente, desequilíbrios nos destinos turísticos (CRUZ, 2006). E isto é justamente o que deve ser evitado: que os interesses de determinados grupos sociais, preocupados em maximizar os benefícios econômicos com a atividade do turismo a qualquer preço, se sobreponha aos interesses da maioria da população. Ou ainda, que a falta de educação e respeito para com o meio ambiente de determinadas pessoas ou grupos sociais acarrete danos físicos ao patrimônio natural e histórico.

### **Estado**

Na sua concepção mais comum, pode ser entendido como uma instituição formada por uma população (povo) que vive em determinado território, com governo próprio. Ele desempenha um conjunto de funções sociais (saúde e educação, por exemplo) mantém a lei e a ordem, resolve os conflitos entre grupos sociais e econômicos, é responsável pela defesa do país e estabelece e controla as regras comerciais e econômicas (LUCCI, 2003).



**Figura 3.1:** Grupo de pessoas acampando perto de uma cachoeira, desrespeitando uma placa de “proibido acampar” bem próxima ao local onde eles estão.



Percebemos em nossa vida, enquanto cidadãos, que a função do Estado sofre constantemente com a escassez de recursos, principalmente para planos e investimentos e, por isso, ações criativas em parceria com o mercado privado (as chamadas parcerias público-privadas – “PPP”), com as universidades, as comunidades locais e o terceiro setor podem ser uma estratégia eficiente.



O ano de 2008 foi um ano importante para o setor turístico, pois foi formulada a primeira Política Nacional de Turismo, Lei Geral do Turismo n.º 11.771/08, de 17 de setembro de 2008. Ela define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. A sua ausência significava um fator de descontrole e descompasso nas ações entre os agentes públicos e privados promotores do turismo.

## As atribuições dos atores que lidam com o turismo

Afirmamos que o Estado deve intervir no turismo para que a atividade traga mais benefícios do que malefícios aos territórios turísticos, além da difícil tarefa de mediar os interesses e necessidades dos grupos sociais envolvidos. Assim, chegou o momento de listarmos quais os papéis que o poder público deve desempenhar na área do turismo, visando ao fomento e, ao mesmo tempo, ao controle da atividade. Podemos destacar (conforme orientações de Salvati, 2004):

- elaboração e implementação da política de turismo, com o intuito de direcionar o desenvolvimento;
- estabelecimento de prioridades e estratégias no desenvolvimento do produto turístico;



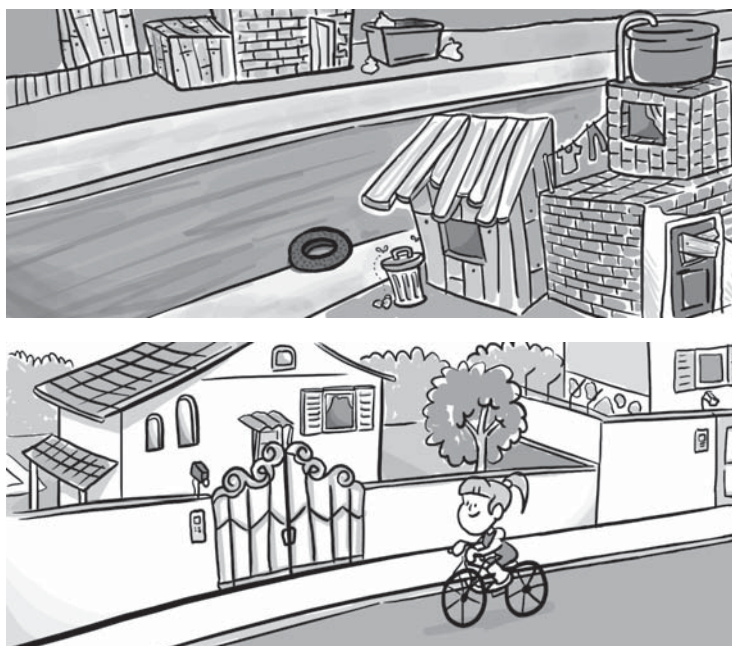
**Figura 3.2:** Turistas se hospedando em hotéis de frente para o mar.

- elaborar e aplicar legislação e regulamentação do turismo, estipulando normas sob as quais as atividades turísticas devem se desenvolver;



**Figura 3.3:** Turistas entregando *voucher* para adentrar em uma caverna que possui placa com número limite de visitantes.

- capacitação de recursos humanos;
- implementação e manutenção da infraestrutura;



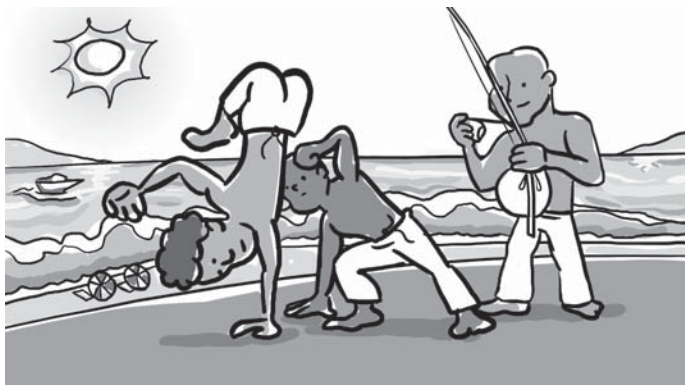
**Figura 3.4:** Cidade desordenada acima de uma cidade com infraestrutura adequada.

- estruturação e diversificação da oferta turística;



**Figura 3.5:** Turistas admirando uma cachoeira enquanto o guia turístico apresenta o local.

- promoção turística;
- elaboração de dados estatísticos, a fim de direcionar investimentos;
- proteção e conservação dos recursos naturais, paisagísticos, históricos e culturais de uso turístico direto ou não;



**Figura 3.6:** Grupo fazendo apresentação de capoeira, com o mar ao fundo.

- promoção do bem-estar das comunidades que recebem o turista e do próprio turista;
- promoção da articulação e mobilização entre os diversos atores envolvidos no processo de desenvolvimento do turismo.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. Releia os tópicos mencionados com as atribuições designadas ao Estado no que tange à regulamentação da atividade do turismo. Escolha um destes papéis que cabe ao poder público e escreva um pequeno texto que contenha:
  - a) a importância desta responsabilidade no fomento e ou controle do turismo;
  - b) sugestão de estratégias para alcançar este objetivo;



c) apresente um exemplo real de alguma política pública de turismo, efetuada por quaisquer dos três níveis de governo, que se proponha a esta finalidade escolhida por você.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta atividade você deve demonstrar que compreendeu a importância e as atribuições delegadas ao poder público, enquanto agente de fomento e controle da atividade turística.*

*Caso escolha a atribuição de “implementação e manutenção da infraestrutura”, por exemplo, deverá explicar que uma cidade bem estruturada é fundamental para acolher turistas, bem como proporcionar qualidade de vida para a população local (ambos desfrutarão e/ou se beneficiarão de serviços públicos de saneamento, de energia elétrica, saúde pública, acesso, dentre outras). Para tanto, podem usar como estratégia para atingir este objetivo, parcerias público-privadas e/ou parceria com as outras esferas de governo. Um exemplo de política pública que provê infraestrutura visando ao turismo são as ações do Prodetur Nordeste.*

Feita esta apresentação geral da importância do papel do Estado para o desenvolvimento adequado da atividade turística, faremos no tópico a seguir uma discussão sobre as responsabilidades cabíveis aos três níveis de governo.

## **Estado e políticas públicas: seu poder de intervenção no território**

Embora consigamos perceber, com clareza, que é no nível local em que o turismo ocorre de fato, ou seja, que é nesta escala que deverão se concentrar os esforços de planejamento, fomento, ordenamento e controle de seu desenvolvimento, as outras instâncias de gestão pública (federal e estadual) não devem jamais ser desprezadas. Isto porque elas proporcionam as bases gerais de planejamento, as diretrizes da gestão e o suporte técnico, financeiro e logístico para o desenvolvimento integrado do turismo. Além disso, é necessário observar que o papel de cada instância não é igual, mas, sobretudo, complementar; ou quando o é, atua em esferas diferentes.

Convém, neste momento, atentarmos para o fato de que na Constituição Federal de 1988 as responsabilidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios se igualaram em relação ao desenvolvimento do turismo, pois o art. 180 dispõe que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico". Entretanto, entendemos que essa atribuição foi apresentada de maneira muito genérica, requerendo complementação e maior clareza de funções nos respectivos âmbitos governamentais (SALVATI, 2004). Observe as necessidades e visões dos diferentes atores sociais a seguir. Cabe ao Estado mediar os interesses em prol do bem da coletividade.

O governo local almeja: <ul style="list-style-type: none"><li>• gerar desenvolvimento econômico e social;</li><li>• projetar o município como destino turístico;</li><li>• incrementar a arrecadação e a circulação de renda.</li></ul>
O setor privado procura: <ul style="list-style-type: none"><li>• oportunidade econômica;</li><li>• recursos humanos capacitados;</li><li>• infraestrutura, facilidades e acessos;</li><li>• atrativos em quantidade e qualidade.</li></ul>
O Patrimônio Natural e Cultural necessita: <ul style="list-style-type: none"><li>• proteção e recuperação;</li><li>• conscientização e valorização.</li></ul>
A comunidade local busca: <ul style="list-style-type: none"><li>• saúde, trabalho, educação e saneamento;</li><li>• respeito aos seus direitos e suas tradições;</li><li>• participar das tomadas de decisões.</li></ul>
O turista deseja: <ul style="list-style-type: none"><li>• preço, conforto e segurança;</li><li>• qualidade nos serviços e na experiência da visitação.</li></ul>

Dito isto, esclareceremos nos tópicos a seguir como a divisão de atribuições ocorre na prática.

## A estrutura pública federal do turismo

O Ministério do Turismo (MTur), criado oficialmente em 2003, tem como objetivo desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social. Segundo informações obtidas na página eletrônica deste organismo, uma de suas inovações está na condução de políticas públicas com um modelo de *gestão descentralizada*, orientado pelo pensamento estratégico.



A gestão descentralizada, ou descentralização espacial das funções atribuídas ao setor público, tomou impulso a partir da Constituição de 1988 (no período de repressão militar a gestão pública era concentrada no nível federal), por meio da criação de espaços de gestão com responsabilidades compartilhadas (conselhos e fóruns de turismo). É uma das premissas básicas nas políticas contemporâneas de desenvolvimento de diversos setores, inclusive do turismo. Porém, precisamos ter um olhar atento sobre estas experiências, pois cabe aos governos não apenas criar os espaços para a participação da sociedade civil e iniciativa privada nas tomadas de decisão, mas também capacitar e criar condições favoráveis para os diferentes atores participarem ativamente no estabelecimento, execução e monitoramento de políticas públicas de turismo.

Convém, ainda, acrescentar que existem dois tipos de arranjos participativos, aqueles *consultivos* (em que os membros se reúnem para debater sobre determinado assunto de interesse público e expressam a sua opinião aos gestores públicos; são propositivos) e os *deliberativos* (nas reuniões de um conselho ou fórum deste tipo, os seus membros detêm o poder de votar a favor ou contra determinada questão em debate e o resultado desta votação deverá ser acatado pelo poder público). Atualmente, o Conselho Nacional de Turismo e os Fóruns Estaduais de Turismo são colegiados de tipo consultivo, enquanto no nível municipal existem alguns Conselhos Municipais de Turismo (Comtur) deliberativos.

A descentralização é um assunto relevante no âmbito do MTur, tanto que existe um setor específico para esta tarefa: trata-se do programa “Implementação de Descentralização da Política Nacional de Turismo”. Este abrange as atividades relacionadas à formulação da Política Nacional de Turismo e a sistematização no Plano Nacional de Turismo. Há também a implementação, por meio de ações de apoio, do encaminhamento das recomenda-

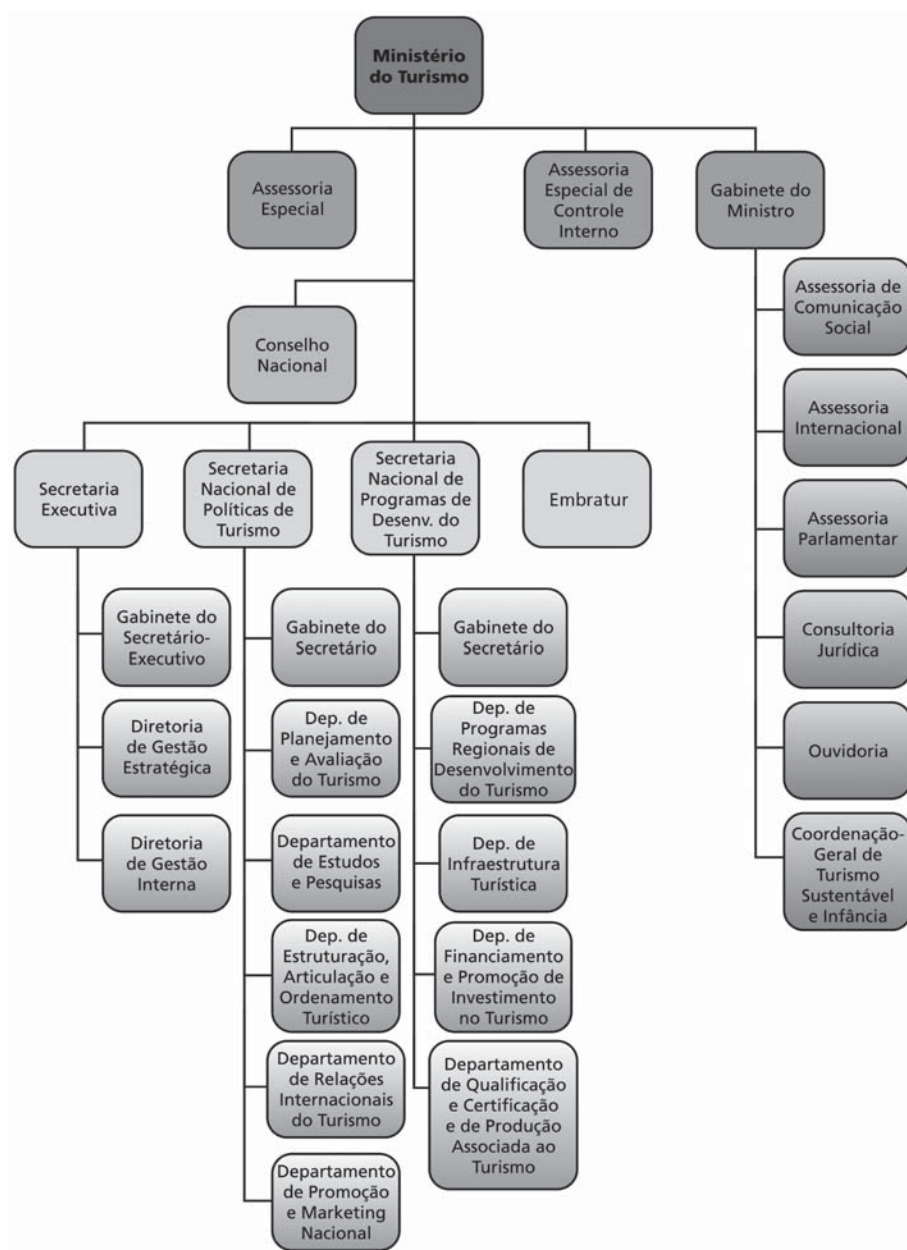
ções do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Contempla, em âmbito nacional, o acompanhamento e a integração das ações dos Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, nas 27 Unidades da Federação, e o apoio à estruturação, à organização e à integração das ações de instâncias regionais e macrorregionais de turismo. O programa deve dar encaminhamento às propostas e ações relacionadas com a elaboração da Agenda Ambiental para o Turismo, que deve orientar as políticas públicas do setor no que se refere à sustentabilidade ambiental e também ao combate à exploração sexual infantojuvenil, em um trabalho articulado com o Ministério da Justiça, segundo informações obtidas no *site* do ministério.

Na estrutura organizacional do MTur está, ainda, a Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, que assume o papel de executar a política nacional para o setor, orientada pelas diretrizes do Conselho Nacional do Turismo. Também é responsável pela promoção interna, além de zelar pela qualidade da prestação do serviço turístico brasileiro. Para subsidiar a formulação dos planos, programas e ações destinados ao fortalecimento do turismo nacional, há a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo. O órgão possui como atribuição promover o desenvolvimento da infraestrutura e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. O Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, criado em 18 de novembro de 1966 como Empresa Brasileira de Turismo, tinha o objetivo de fomentar a atividade turística ao viabilizar condições para a geração de emprego, renda e desenvolvimento em todo o país. Porém, desde janeiro de 2003, com a instituição do MTur, a sua atuação concentra-se na promoção, no marketing e no apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior.

A criação do novo ministério foi um marco importante para a atividade do turismo, pois se trata de mais uma estrutura de apoio ao órgão central. É evidente e efetiva a mudança nas suas funções que, em linhas gerais, são: promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos brasileiros no exterior;

e elaboração de estudos e pesquisas que orientem os processos de tomada de decisões e avaliem o impacto do turismo na economia nacional (SALVATI, 2004).

A figura a seguir apresenta o organograma do Ministério do Turismo.



**Figura 3.7:** Fluxograma da divisão de competência dos órgãos que compõem o Ministério do Turismo.



Consulte a página eletrônica do MTur e conheça todas as legislações federais que regem a atividade do turismo no Brasil. O *link* é: <http://www.turismo.gov.br/turismo/legislacao/>. Para saber sobre os programas de ação acesse: [http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/)

## A estrutura pública estadual do turismo

Cada estado brasileiro possui uma forma de inserir os assuntos de desenvolvimento turístico em seus órgãos públicos estaduais. Alguns destinam uma Secretaria Estadual inteiramente ao turismo e outras inserem o turismo juntamente com outras pastas (secretarias de “esporte, lazer e turismo”, ou “indústria, comércio e turismo”, “cultura e turismo”), podendo existir uma ou mais secretarias que se ocupem do assunto. Porém, se os assuntos relativos ao turismo estiverem espalhados em muitos organismos públicos diferentes, torna-se difícil um direcionamento único para o turismo naquele estado como um todo – no Rio de Janeiro, por exemplo, existe a Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer (Sete) e a Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro (TurisRio) empresa estatal de economia mista; além de ser possível encontrar assuntos de interesse turístico nas secretarias de Cultura e Meio Ambiente.



Sabemos que o turismo é uma atividade complexa que se relaciona com diversos setores da gestão pública, logo, não estamos nos posicionando contrários à existência da discussão do turismo em várias secretarias. A crítica é com relação às dificuldades de planejamento turístico quando há falta de dados sistematizados em um único órgão, sobreposição de tarefas entre os organismos, ou inexistência de funcionários públicos que se ocupem apenas da questão do turismo e detenham uma visão holística do fenômeno naquela região. Além do fato de que os orçamentos destinados ao turismo geralmente são inferiores ao necessário para a realização de um bom trabalho.

Independentemente da estrutura que possui, cabe ao órgão estadual obter e fornecer informações permanentes e atualizadas sobre a atividade turística nos âmbitos federal e municipal (dentro do seu estado), tomando conhecimento e incentivando as políticas e programas desenvolvidos pelas municipalidades, ou seja, esta instância será o elo de ligação entre o federal e o local (ou regional). Além do mais, de acordo com as orientações do Ministério do Turismo, cabe a cada estado regionalizar seu território em áreas turísticas, de forma a facilitar a adoção e implementação de políticas públicas.

Os estados brasileiros que possuem regiões de relevante interesse turístico, que abrangem dois ou mais municípios, já começam a despertar para a importância de se pensar no planejamento regional através da formatação de um Circuito Turístico.

Você já ouviu falar sobre os Circuitos de Minas Gerais? Circuitos Turísticos são entidades sem fins lucrativos, que caracterizam a política pública de Regionalização do Turismo de Minas Gerais, implantada pelo governo de Minas em 2003, por meio do Decreto-Lei nº 43.321. As associações abrigam um conjunto



de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas, que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, consolidando uma identidade regional.

Hoje, de acordo com a Resolução 008/2008, Minas Gerais conta com 42 Associações de Circuitos Turísticos certificados, envolvendo todas as regiões do estado. Além de serem certificados pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, são contemplados com sinalização turística rodoviária, cursos de capacitação e de melhoria do serviço turístico. As ações da Secretaria de Estado de Turismo em prol do desenvolvimento do turismo, nestes Circuitos, incluem sensibilização, mobilização, elaboração de plano estratégico de desenvolvimento e roteirização, indo até a promoção do destino turístico (MINAS GERAIS, 2010). O mapa a seguir mostra um destes Circuitos.



**Figura 3.8:** Mapa mostrando o nome e a localização dos municípios que compõem o Circuito Turístico dos Diamantes (MG).

Fonte: [www.turismo.mg.gov.br](http://www.turismo.mg.gov.br)



O projeto de formatação de Circuitos Turísticos decorre de uma política pública estadual de turismo no estado mineiro. No nível federal há um projeto similar; trata-se do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Em alguns casos pode acontecer a sobreposição entre os dois projetos. Um exemplo disto acontece na região apresentada no mapa anterior. Ela é tanto Circuito Turístico do Diamante (política estadual) quanto é considerada pelo Mintur como um dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional (política federal).

Outro instrumento que poderá ser utilizado como instância de planejamento do turismo são os Fóruns Estaduais de Turismo. Porém, os Fóruns atuais não possuem uma base legal que os caracterize como órgão efetivamente competente para deliberar em assuntos de turismo no estado.

Assim, como não possuem, ainda, representatividade ampla, sugere-se sua habilitação legal como um Conselho Estadual de Turismo apto a exercer a função de órgão consultivo, normativo e propositivo para os assuntos de desenvolvimento turístico de forma participativa e, portanto, legítima perante os diferentes interesses regionais, dos setores privados do turismo, da sociedade civil organizada e das comunidades receptoras (SALVATI, 2004).

### **A estrutura pública municipal do turismo**

A Constituição Federal de 1988, em seu *artigo 23*, confere poderes de atuação aos municípios em matéria de proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, bens cuja conservação é essencial, em se tratando de valores turísticos locais. Portanto, é permitido e necessário que os municípios criem estruturas administrativas próprias (Secretarias de Meio Ambiente, de Cultura,

de Turismo e Conselhos Municipais), por intermédio de legislação municipal, dotando-as de atribuições específicas para colocar em prática essas incumbências constitucionais.



Diz o artigo 23 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

Os organismos municipais de turismo constituem uma das bases indispensáveis do processo e do desenvolvimento turístico. Pois é ali, junto ao município ou aos seus distritos, que o consumidor entra em contato com o produto turístico e realiza o ato de consumo. Outro fator que faz emergir a municipalidade como protagonista do processo é o fato de que uma das metas das políticas do MTur é a descentralização da gestão.

Neste contexto, os municípios assumem responsabilidades maiores no desenvolvimento do turismo, pois a estratégia de fazer políticas públicas de *cima para baixo* é cada vez mais valorizada. E, em contrapartida, as prefeituras assumem compromissos na execução de programas e na formulação de políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento sustentável do turismo na cidade.

Para organizar suas atividades e promover sua política de desenvolvimento, o município deverá fazê-lo mediante adequado sistema de planejamento permanente. Para a realização desta tarefa é preciso dispor de um corpo técnico qualificado e reservar orçamento financeiro, visando concretizar as adaptações necessárias no território para o recebimento da demanda turística. Tudo isto, é claro, com o devido envolvimento e aval de representantes da população local e iniciativa privada.

Segundo dados do MTur (BRASIL, 2007), uma estrutura de gestão, no âmbito da administração municipal, deve se constituir por:

- uma secretaria municipal;
- um departamento situado em um organismo de promoção do desenvolvimento;
- uma agência ou empresa municipal de turismo;
- minimamente, uma assessoria vinculada, preferencialmente, ao gabinete do prefeito.



**Figura 3.9:** Figura de uma casa, com uma placa de "órgão municipal de turismo", simbolizando o local onde os atores se reúnem para discutir a gestão do turismo.

Independentemente da configuração adotada para o Órgão Municipal de Turismo, é fundamental que este seja vinculado a um colegiado local (fórum, comitê, conselho ou outro formato) que agrupe, em uma rede de colaboração, um conjunto de atores. Entre esses atores destacam-se: os gestores públicos; as lideranças comunitárias; os agentes da economia privada do comércio e serviços voltados ao turismo, especialmente, dos setores de gastronomia e hotelaria; os representantes dos artesãos; os representantes de grupos locais de interesse cultural, e outros (SALVATI, 2004).

Nos casos em que o turismo já se constitui como atividade econômica central da localidade ou em municípios de maior porte demográfico, a estrutura, se situada no âmbito da administração direta, deve ser uma secretaria municipal, com capacidade executiva e orçamento adequado. Contudo, pelo dinamismo da atividade, é aconselhável criar uma instância de administração indireta – agência de desenvolvimento do turismo ou empresa municipal, que poderá tornar a gestão da atividade mais ágil e flexível, além de abrigar distintos atores da sociedade civil, especialmente o colegiado de direção do empresariado (BRASIL, 2007).

Neste sentido, existem alguns instrumentos que podem/devem ser criados e implementados em âmbito local em prol da gestão do turismo. Dentre eles, alguns são clássicos e fundamentais, tais como os Planos Diretores e as Leis de Uso e Ocupação do Solo, legislações que objetivam ordenar o território de forma a garantir o desenvolvimento socioeconômico do município e a qualidade de vida de seus habitantes. Outros dois instrumentos constitucionais para o exercício de suas funções com relação ao turismo são a Lei Orgânica do Município e o Fundo Municipal de Turismo.

A Lei Orgânica do Município é a lei pela qual os municípios devem reger suas políticas gerais e sua administração. Ela trata dos seguintes temas: alimentação, educação, saúde, lazer e esportes, segurança, cultura, ambiente ecologicamente equilibrado, transporte coletivo, assistência social, habitação, saneamento básico e outros.

Sobre as competências municipais, as prefeituras devem se organizar para, dentre outras coisas: prestar os serviços públicos de interesse local; elaborar o Plano Diretor; estabelecer normas de edificações; participar de entidades que congreguem outros municípios com interesses comuns (exemplo: participar do Fórum ou Conselho Estadual de Turismo já que a articulação com outros municípios quase sempre é demandada no planejamento espacial da atividade turística); sinalizar as vias urbanas; ordenar as atividades urbanas; legislar sobre assuntos de interesse local; promover a proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural e do meio ambiente local; e promover a educação, a cultura e a assistência social.

Ora, se os municípios com potencial turístico têm como premissa de administração pública atender aos objetivos mencionados, o Plano Diretor deverá direcionar o desenvolvimento e crescimento físico do município, podendo abranger o turismo, se for o caso.

Mas afinal o que é um Plano Diretor? O Plano Diretor é um documento aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Ele regulará os processos de produção, reprodução e uso do espaço urbano e rural, de maneira a melhorar a qualidade de vida da população em geral. Dependendo da realidade local, o Plano Diretor pode não tratar especificamente do turismo; em outros casos, pode existir um capítulo destinado apenas ao turismo. Contudo, tal como a Lei Orgânica, muitas de suas orientações influenciam o turismo indiretamente.

Para terminar, outro mecanismo de gestão citado são os Fundos Municipais. É aconselhável, embora não seja imperioso, que, ao lado da iniciativa de institucionalização e formalização da estrutura de gestão participativa do turismo no município, crie-se o Fundo Municipal do Turismo. A criação de fundo especial, voltado exclusivamente para a viabilização de ações governamentais planejadas de maneira participativa para o fomento das atividades turísticas, poderá conferir maior flexibilidade e transparência na gestão dos recursos. Apesar de estarem vinculados por força de lei à gestão financeira da administração municipal, os fundos especiais podem, além de abrigar recursos públicos para eles carreados, receber contribuições de outros agentes econômicos, comporem *mixes* de recursos para a constituição de operações de microcrédito orientado, além de servir de incentivo para os representantes das instâncias de gestão participativa existente na cidade que irão ver as suas orientações concretizadas na prática (BRASIL, 2007).



## Atividade

### Atende aos Objetivos 2 e 3

2. Faça uma pesquisa, em sua cidade, sobre os instrumentos formais utilizados pelo poder público na gestão do turismo. Apresente um deles e demonstre a sua opinião sobre o mesmo.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

[illegible]

### ***Resposta Comentada***

*Você deverá fazer uma pesquisa no órgão responsável pelo turismo do seu município e apresentar um instrumento de gestão pública do turismo. Por exemplo, escrever brevemente sobre a maneira pela qual o turismo aparece no Plano Diretor Municipal e dar a sua opinião sobre este instrumento; neste caso, se as orientações previstas acontecem na prática.*

Com esta leitura, ficamos a par da importância do Estado no ordenamento territorial e das atividades relacionadas com o turismo. Em princípio, os papéis de fomento e controle devem ser de responsabilidade do conjunto de agentes públicos e privados que atuam com o turismo. Porém, cabe ao Estado a prerrogativa de ditar políticas orientadoras para o planejamento e gestão do turismo em todos os níveis de governo, assim como para o setor privado.





## Atividade Final

---

Vimos que o turismo está no elenco de preocupações às quais se dedica o Estado. As atribuições que os governos tomam para si no turismo, em geral, abrangem:

- planejamento setorial — proposição, execução e avaliação de planos, programas e projetos;
- promoção turística — divulgação do destino turístico junto aos mercados emissores;
- conscientização turística;
- infraestrutura urbana e de acesso;
- fomento — incentivos, subvenções e financiamentos;
- coleta e avaliação de informações turísticas;
- captação de recursos e investimentos privados;
- acompanhamento e controle — regulamentação e fiscalização do mercado turístico, qualidade do produto turístico, capacitação de recursos humanos.

Foi dito ainda que muitas vezes estas atribuições são dadas aos três níveis de governo simultaneamente, mas que o papel de cada instância não é igual, mas sobretudo complementar, ou quando o é, atua em âmbitos diferentes.

Dito isto, pede-se:

Escolher, dentre os temas apresentados há pouco, um que seja de interesse para as três esferas de planejamento – de acordo com a sua realidade (ou seja, o estado e o município deverão ser aqueles onde o aluno reside) – e apresentar sua importância, bem como dar exemplos de políticas públicas empregadas para este tema pelo poder público federal, estadual e/ou municipal.

Exemplo: se você escolheu o tema infraestrutura urbana e de acesso (ou qualquer outra) você deverá demonstrar como este tema é tratado pelas três esferas, bem como dar um exemplo prático.

– Obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para construção da rodovia XY é um exemplo de projeto federal, com verbas federais e estaduais (algumas vezes municipais também) com determinado objetivo. Assim, você deverá argumentar quais são estes objetivos, como eles se relacionam com o turismo, e ainda como descrever como o assunto em questão (no caso acessibilidade) é tratado pelos poderes federal, estadual e municipal.

[illegible]

### ***Resposta Comentada***

*Nesta atividade você deverá ser capaz de demonstrar que entendeu que o turismo envolve as três esferas públicas de gestão e ser capaz de refletir sobre o modo que o tema escolhido é visto pelos gestores, cada qual no seu âmbito de atuação, além de dar exemplos satisfatórios sobre a temática escolhida.*

## ***Resumo***

Na aula de hoje vimos a importância do Estado no ordenamento territorial e atividades relacionadas com o turismo. Em princípio, os papéis de fomento e controle devem ser de responsabilidade do conjunto de agentes públicos e privados que atuam com o turismo. Porém, cabe ao Estado a prerrogativa de ditar políticas orientadoras para o planejamento e gestão do turismo em todos os níveis de governo, assim como para o setor privado.

Dentre os instrumentos disponíveis para a gestão do turismo, uma legislação clara tem um papel de destaque por ordenar não só o funcionamento do setor privado, mas principalmente deixar claro o papel dos governos no desenvolvimento do turismo. Fomentar o turismo significa dispor de um conjunto de normas claras que instrumentalize o poder público com regras facilitadoras para o financiamento dos negócios, estímulo aos investimentos, defesa da concorrência, apoio à capacitação dos agentes do mercado, disponibilização de dados sobre o setor, ações em promoção turística, investimentos em infraestrutura básica, entre outros itens.

Com esta aula aprendemos ainda sobre a estrutura atual de gestão no nível federal – fato relevante foi a criação do MTur a partir de 2003; o tratamento dado ao turismo no âmbito estadual e às diversas responsabilidades e instrumentos de gestão disponíveis no nível municipal.



# 4

## Políticas de turismo no Brasil: dos primeiros anos à criação da Embratur

*Erika Aleixo*

### Meta da aula

Apresentar os primeiros anos de políticas públicas de turismo no Brasil até a criação da Embratur nos anos 1960 – considerada a consolidação do turismo por parte do Estado –, com seus desdobramentos e principais consequências na sociedade e na própria atividade.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar o papel do Estado na evolução histórica das políticas do turismo no Brasil até sua configuração no modelo atual;
- 2 relacionar as ações políticas do Estado com as legislações do turismo empregadas nos anos de 1960 a 1990;
- 3 caracterizar as políticas públicas de turismo iniciadas até o governo Fernando Collor de Mello.

## Introdução

Nesta aula, trataremos dos primeiros anos das políticas públicas de turismo no Brasil, da criação das primeiras legislações, por volta de 1930, até os governos de Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco na década de 1990.

É preciso dizer que as primeiras notícias de tentativas de regulação do turismo são da década de 1930; contudo, este é um dado ainda pouco estudado. É provável que existam outras medidas anteriores a essa data, mas que ainda não foram levantadas por teóricos do tema. Cumpre dizer que as medidas legais do turismo são ligadas, nos primeiros anos, à regulamentação da atividade, principalmente no que se refere ao setor aéreo e de viagens.

Somente nas décadas de 1990 e 2000 se iniciam as políticas públicas do turismo propriamente ditas, ou seja, as ações do Estado direta ou indiretamente voltadas para o turismo.

Assim, nesta aula, a primeira parte é uma contribuição à discussão sobre a questão do desenvolvimento e das políticas públicas. Essa discussão se torna essencial, pois o discurso desenvolvimentista estará presente em diversos planos e projetos do governo em se tratando de turismo. Nas demais partes, iremos tratar das principais legislações sobre o turismo, do governo Collor à criação da Embratur. Esperamos, com isso, não somente apresentar esse retrospecto, mas fazer com que você seja capaz de identificar e contextualizar as políticas públicas de turismo, com todo o seu aparato ideológico e histórico.

## Aportes sobre desenvolvimento, políticas públicas e turismo

Antes de começar a discussão a respeito das políticas públicas de turismo no Brasil, é preciso ressaltar alguns conceitos.

O primeiro conceito é a noção de território. Este é, na concepção da Geografia Política, o espaço dominado pelo poder exercido por um Estado centralizador. Assim, território é uma área de soberania estatal delimitada pela jurisdição de uma dada

legislação e de uma autoridade. O Estado moderno é genuinamente territorial, com delimitação política e geográfica. Portanto, o Estado é o grande produtor do espaço, pois é ele quem dota o território de grandes equipamentos e infraestrutura, e é um dos principais responsáveis pela ocupação do território.

Nesse sentido, as políticas de turismo são muito importantes de serem estudadas, pois permitem entender o processo de funcionamento da própria atividade, assim como seu desdobramento no espaço e no território. Por exemplo, um país que aposta no turismo como *panaceia* para seu desenvolvimento econômico irá apostar na infraestrutura urbana e turística para receber seus visitantes, daí o financiamento de estradas e os subsídios para a construção de hotéis e afins.

As políticas de turismo no Brasil nem sempre se desenvolveram por meio de planejamento. Historicamente, elas sempre se colocaram às margens das políticas públicas, apesar do seu reconhecimento como segmento gerador de emprego e renda, constituindo um mito do desenvolvimento econômico.

O mito do desenvolvimento econômico no turismo se radicaliza a partir da década de 1970. Digo mito porque esse sentido foi de tal modo difundido que até mesmo no meio acadêmico e político ainda persiste essa noção. Contudo, para se falar de desenvolvimento, é preciso fazer algumas observações.

A ideia de desenvolvimento pode ser identificada desde os primórdios do surgimento do capitalismo. Os iluministas, no período da Revolução Francesa (1789), defendiam o progresso como um remédio para os “males da humanidade”. É claro que nisto estão implícitos os ideais revolucionários de mudanças do *status quo* presente, em que faria sentido apenas uma mudança brusca, uma ruptura, com o passado medieval.

A ideia de progresso como meta a ser perseguida pelas nações se tornou de tal modo interiorizada por todos que só começou a ser questionada no final do século XX. É preciso dizer que a Revolução Industrial trouxe para as nações uma riqueza nunca antes experimentada.

### **Panaceia**

Na mitologia grega, Panaceia (ou *panacea* em latim) era a deusa da cura. O termo “panaceia” também é muito utilizado com o significado de “remédio para todos os males”.

### A expressão latina **statu quo**

**quo** vem de *in statu quo res erant ante bellum*, que significa o estado atual das coisas, seja em que momento for. Essa expressão é empregada para definir o estado de coisas ou situações. Na generalidade das vezes em que é utilizada, a expressão aparece como “manter o *statu quo*”, “defender o *statu quo*” ou, ao contrário, “mudar o *statu quo*” (FERREIRA, 2004).

Assim, a ideia de progresso assume a forma de desenvolvimento na sociedade moderna, com uma preocupação maior com a alocação de recursos, que se mantinham escassos devido à enorme concentração da riqueza produzida. Essa preocupação – de alocação de recursos – se manteve até os dias atuais, com a palavra desenvolvimento vindo acompanhada de outras que pretendem qualificar seu grau e sua capacidade de distribuir os recursos: a palavra desenvolvimento se uniu a outras, tais como social, urbano, humano, sustentável etc.

O turismo alcançou, a partir da década de 1950, pelo seu forte fator econômico, o patamar de desenvolvimento econômico, assumindo, enquanto discurso, um papel decisivo como promotor desse tipo de desenvolvimento em qualquer nível da sociedade.

Contudo, a ideia de desenvolvimento como meta a ser conscientemente perseguida pelas sociedades incide em um erro. Para Dias (2003), desenvolvimento econômico vem sempre acompanhado de crescimento da economia, embora crescimento não implique necessariamente desenvolvimento. Já crescimento econômico tem apenas uma conotação quantitativa,

Traduzindo-se por uma expansão global de produção de bens e serviços, sem reflexos sensíveis na distribuição de renda, e não provocando mudanças estruturais qualitativas na econômica (DIAS, 2003, p. 67).

Desse modo, podemos afirmar que o crescimento econômico constitui um aspecto do desenvolvimento.

Para falar, portanto, em turismo e desenvolvimento é preciso avaliar os discursos contidos em leis e planos, sejam nacionais sejam locais, e a qual nível de desenvolvimento que tais instrumentos estão se referindo. É muito comum que, sob o discurso de desenvolvimento econômico, muitas políticas do turismo utilizem a atividade como “tábua de salvação” para os problemas da comunidade. É preciso avaliar tais políticas, investigar seu conteúdo simbólico e entender qual a real intenção em se implementar determinada política. Invariavelmente, presenciamos um crescimento



econômico, mas deixamos de lado o desenvolvimento social e cultural da localidade onde a atividade é promovida. Em relação ao turismo, especialmente, o desenvolvimento também não pode estar ligado à ideia de progresso e crescimento; o desenvolvimento pode ser entendido, sob o prisma do turismo, como manutenção do patrimônio natural e cultural.

Para um melhor entendimento do seu histórico, as políticas públicas de turismo serão divididas em quatro fases distintas: os primeiros anos, até a criação da Embratur, em 1966; o segundo período, de 1966 até 1991, que pode ser entendido como a fase de estabelecimento das políticas públicas de turismo; o terceiro período, de 1995 a 2002, o início de sua consolidação; por fim, o último período, de 2003 aos dias atuais, que seria o auge das políticas de turismo por parte do Estado.

Os primeiros anos podem ser entendidos como um momento de regulamentação do setor, sendo poucas ou nulas as intervenções do Estado no território sob a égide do turismo. O segundo momento se dá a partir da criação da Empresa Brasileira de Turismo – Embratur –, e significa um marco, pois é a partir desse ponto que o turismo se torna efetivamente política por parte do Estado, ainda que não tenha as intervenções no espaço. E, por fim, é a partir do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC – que se dá uma incorporação do planejamento e de políticas públicas de turismo. Para um melhor entendimento, trataremos, nesta aula, dos primeiros anos até 1991, e, nas próximas aulas, nos deteremos nas políticas implementadas nos governos FHC e Lula.

## **Primeiros anos, de 1930 a 1966**

Os primeiros sinais de participação do Estado na atividade turística se dão a partir da década de 1920. Com inspiração na legislação francesa, cria-se o primeiro regulamento, em 1925, sobre o transporte aéreo brasileiro, estabelecendo que os voos domésticos deviam ser realizados apenas por companhias nacionais (BRASIL, 2006). Nesta época é criada a Viação Aérea Rio-Grandense – Varig –, a primeira companhia aérea brasileira.

Já na década de 1930, surge o Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, que previa a “autorização governamental para a atividade de venda de passagens para viagens aéreas, marítimas e rodoviárias” (FERRAZ apud DIAS, 2003, p. 128).

Na mesma década é criada, através do Decreto nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, a Divisão do Turismo, que pode ser considerada o primeiro organismo federal de turismo da administração pública federal. A Divisão de Turismo tinha como principal atribuição “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (FERRAZ apud DIAS, 2003, p. 128).

Embora seja o primeiro passo para ampliar o significado do turismo, pois pela primeira vez um diploma legal demonstra uma preocupação com um conjunto de serviços relativos ao turismo interno e externo, ainda se vê uma preocupação apenas regulatória do setor enquanto atividade econômica e não há, em seu escopo, medidas para a implementação de um turismo doméstico ou que tenha preocupação com as comunidades receptoras.

No ano seguinte, em 23 de julho de 1940, foi promulgado o Decreto-Lei 2.440, que

Tratou, exclusivamente, das empresas e agências de viagens e turismo, como estabelecimento de assistências remuneradas aos viajantes, classificadas em três categorias. A todas impôs obrigatoriedade de registro prévio junto a órgãos do governo como condição para funcionamento, a par de prever, também prévia, autorização para viagens coletivas de excursão (FERRAZ apud DIAS, 2003, p. 128).

Em 1945, pouco antes da queda do Estado Novo, é extinto o Departamento de Imprensa e Propaganda, e a Divisão de Turismo passa a integrar a estrutura do recém-criado Departamento Nacional de Informações, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Com a queda do Estado Novo, em 1946, extingue-se a Divisão do Turismo, juntamente com o Departamento Nacional de Informações, do qual fazia parte.

Assim, as legislações se voltam para as agências de venda de passagens, que ficam, a partir de 1951, sujeitas a registro, sucessivamente, pelo Departamento Nacional de Imigração e Colonização, depois pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização e, finalmente, pela Superintendência da Política Agrária, criada pela Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962 (FERRAZ apud DIAS, 2003, p. 130).

Neste período, há um hiato jurídico sobre a regulamentação do setor, e somente em 1958 é criada a Combratur – Comissão Brasileira de Turismo –, através do Decreto nº 44.863, de 21 de novembro. As atribuições da Combratur eram:

A coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e ao afluxo do estrangeiro; o estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas; a simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e à seus bens, recursos pessoais, meios de transporte e hospedagem; a promoção e estímulo por todos os meios a seu alcance, dos planos e equipamentos turísticos, especialmente os que se referem à construção e à remodelação de hotéis; criação de serviços e instalações que ampliem e completem as zonas turísticas; a realização, com a colaboração dos Estados e Municípios, do inventário das áreas de interesse turístico existentes no país, a fim de ser levantado o patrimônio natural, com a finalidade de proteger, por meio de legislação adequada, a paisagem e outros motivos considerados como atração turística” (FERRAZ apud DIAS, 2003, p. 130).

Dessa forma, a Combratur pode ser considerada um embrião da criação, mais tarde, da Embratur. É um esforço no sentido de articulação de uma política nacional do turismo, como se percebe em seu escopo:

Terá por finalidade coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do país, no que respeita ao turismo interno e internacional (FERRAZ apud DIAS, 2003, p. 131).

Vê-se aqui também presente o discurso sobre as potencialidades do país frente ao turismo internacional. Mais tarde, especificamente com a Embratur, fica muito clara uma política voltada para a recepção de turismo internacional, com a explícita intenção de que o turista internacional trouxesse para o Brasil mais recursos em virtude da utilização de moedas fortes, como o dólar.

A principal cidade promovida nesse período é o Rio de Janeiro. Reurbanizada nos primeiros anos do século XX, esta se torna a Cidade Maravilhosa, projetada internacionalmente a partir da Exposição do Centenário da Independência do Brasil, em 1922. A feira, da qual participaram 14 nações, foi visitada por mais de 3 milhões de pessoas (Embratur, 2006). Junto a isso, em 1923, se dá a inauguração do Palace Hotel Copacabana – hoje, Copacabana Palace – e a criação da Sociedade Brasileira de Turismo –Touring Club do Brasil. A capital carioca se torna o principal destino, voltado para o turismo de elites, reforçado por uma imagem de exotismo e glamur. A **Figura 4.1** é de uma propaganda da Companhia Aérea Real, de 1945, e exemplifica claramente o tipo de turismo desenvolvido nessa época: no primeiro plano se vê uma mulher, bem-vestida, se assemelhando aos gostos das elites; no segundo plano se veem alguns pontos turísticos naturais do Rio de Janeiro, enfatizando a praia, e, no canto superior esquerdo, um avião, e, abaixo, duas fotos, a primeira de pessoas sentadas à beira da praia e a segunda destacando o serviço de bordo da companhia aérea.

Na segunda figura, a cantora Carmen Miranda posa em primeiro plano, tendo a seu lado direito o Pão de Açúcar, um dos principais atrativos turísticos do Rio de Janeiro – imagem relacionada à natureza –, e, do seu lado esquerdo, uma alusão à cidade propriamente dita, ao urbanismo e ao culto ao cosmopolitismo carioca. A figura de Carmen Miranda também reforça a ideia de exotismo, ao mesmo tempo que sua imagem sempre foi consolidada como “sucesso” brasileiro no exterior.



**Figura 4.1:** Propaganda da Companhia Aérea Real de 1945.

Fonte: Embratur, 2006.



**Figura 4.2:** Carmen Miranda e a Cidade Maravilhosa em 1942.

Fonte: Embratur, 2006.

É preciso destacar que, na década de 1950, se dá ainda a criação da Associação Brasileira de Agências de Viagem – Abav –, com o objetivo de proteger os interesses da categoria, e são criadas diversas outras companhias aéreas tais como Vasp e Cruzeiro, entre outras.

Como foi visto, historicamente as políticas de turismo sempre estiveram às margens das políticas públicas, ou seja, não eram presentes nas tomadas de decisões dos Ministérios de forma integrada, apesar do seu reconhecimento como um segmento gerador de emprego e renda. Segundo Freitas (2008), no que tange ao planejamento turístico no país, foi em 1958, no período de Juscelino

Kubitschek, que, através de projetos de integração nacional aliados ao mercado de automotivos e construção de estradas, houve uma política para formação de uma classe média proprietária de carros particulares de passeio, que foi a gestação da “classe média do fusca”, viabilizando uma ampliação da circulação mercantil, passando a desenvolver os mercados turísticos brasileiros.

Através do Decreto nº 572, de 2 de fevereiro de 1962, a Combratur é extinta, não conseguindo efetivar concretamente uma política nacional de Turismo. No ano de 1961, foi reorganizado o Ministério da Indústria e Comércio através da Lei nº 4.048, de 29 de dezembro, contendo em sua estrutura a Divisão de Turismo e Certames, que teve suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 533, de 23 de janeiro de 1963.

Poucos anos mais tarde, em 1966, foi promulgado o Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro, que estabeleceu diretrizes para a elaboração de uma política nacional de turismo e criou o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo – Embratur.



## **Atividade**

---

### **Atende ao Objetivo 1**

1. Como foi visto, os primeiros anos de políticas públicas do turismo no Brasil foram, em sua maior parte, apenas regulatórios. Identifique o papel do Estado na formulação e proposição dessas políticas do turismo nos primeiros anos.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*O aluno deverá fazer uma associação entre as primeiras legislações do turismo e o papel do Estado. O objetivo é avaliar como se deu as primeiras intervenções do Governo na atividade turística, tentando estabelecer o que o Estado entendia como turismo, ou seja, como atividade econômica e, por isso, apenas ajustando seus alcances e limites, como por exemplo, a criação da Associação Brasileira de Agências de Viagens – Abav – com a intenção de regulamentar o setor de viagens, principalmente das companhias aéreas, o que demonstra a preocupação com o turismo internacional e, por outro lado, a não preocupação com a questão territorial e o turismo.*

## **Empresa Brasileira de Turismo – Embratur**

O ano de 1966 representou o grande marco para o turismo no Brasil com a criação da Embratur, uma autarquia nacional com o objetivo de propagação e expansão comercial do turismo, e também um avanço na maneira de se pensar o turismo.

Segundo Bonald (apud FREITAS, 2008), nesse período o turismo ainda era visto como um mero componente das políticas de desenvolvimento regional, e a partir dessa compreensão foi inserido no II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND – (já na década de 1970) como uma nova “indústria” a ser fomentada.

Para Freitas (2008), o II PND foi dividido em quatro partes e, entre os objetivos nacionais, se inclui “a melhoria da renda pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico e desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida nem devastação do patrimônio de recursos naturais do país”; e, nessa proposta, o turismo se enquadra como uma das mais válidas opções para o desenvolvimento brasileiro. A partir dessa década, então, as políticas públicas deixam de ser apenas regulatórias, e passam a fazer parte de um planejamento do turismo específico para determinadas localidades.

Consequentemente a esses programas, planos específicos de gestão territorial do turismo foram elaborados, tais como o Planejamento Turístico da Orla Marítima da Bahia, o Programa de Promoção e Turismo no Ceará, o Plano de Turismo de João Pessoa e o I Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico de Pernambuco. Fazendo uma sucinta análise desses planos, é válido destacar que a partir da década de 1970, é perceptível a preocupação com o uso do solo pela atividade turística e de necessidade de ordenação para atividade (FREITAS, 2008). Contudo, é preciso ressaltar que esses planos e programas se diferem entre ordenamento territorial e regulamentação do uso do solo, este último especialmente presenciado nos planos de turismo na década de 1970.

Segundo Moraes (apud FREITAS, 2008, p. 74):

O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, regiões, redes de cidades etc.) e os espaços de interesse estratégico ou usos especiais (unidades de conservação, reservas indígenas, zona de fronteira etc.). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território em seu conjunto, atentando para a densidade de ocupação, as redes instaladas e os sistemas existentes (de transporte, comunicações, energia etc.). Interessa-lhes as grandes aglomerações populacionais (com suas demandas e impactos) e os fundos territoriais (com suas potencialidades e vulnerabilidades), numa visão de contiguidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do território. Já a regulamentação do uso do solo são normas de caráter jurídico-administrativo para um específico território. Ou seja, mesmo o território sendo pensado como um condicionante importante para o estabelecimento da atividade turística, ainda não era pensado sob uma visão macro do espaço, considerando outros componentes espaciais. E esse entendimento restrito ainda se faz presente nas atuais políticas de turismo.

Assim, as políticas de turismo adotadas durante a Embratur, ainda que no intuito de planejar, se tornaram específicas de um território determinado e não transversal, pensando em todas



as peculiaridades da atividade. Contudo, é preciso reafirmar o importante papel da Embratur. É a partir dela que o turismo passa a ser valorizado:

(...) reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação. Isto está demonstrado pelo sistema de incentivos financeiros e fiscais criados em razão dessa atividade, que privilegiaram, sistematicamente, as regiões Nordeste e Nordeste (CRUZ, 2001, p. 49).

A vinculação com o Ministério da Indústria e do Comércio equivale a receber os mesmos incentivos daqueles destinados ao setor industrial, e o turismo passa a ser tratado como “indústria do lazer” ou “indústria sem chaminés”, como se pode ver em uma das primeiras legislações Embratur – o Decreto-Lei nº 55. Além disso, como visto na citação anterior, é a partir desse momento que o turismo passa a ser reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a minimização das desigualdades e dos problemas socioeconômicos existentes no Brasil. Pode-se afirmar que é partir daqui que se inicia o mito de que o turismo é uma atividade econômica-industrial capaz de trazer dividendos econômicos para as localidades onde é instalado.



Principais atribuições da Embratur segundo o Decreto-Lei nº 55, de 1966:

- fomentar e financiar diretamente iniciativas, planos, programas e projetos, que visem o desenvolvimento da indústria do turismo;
- estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico, de maneira a obter os dados necessários para seu controle técnico;
- organizar, promover e divulgar, as atividades ligadas ao turismo;
- registrar e fiscalizar as empresas do setor.

Nesse contexto é criado, em 1967 o Decreto-Lei nº 60.224, que regulamenta o Decreto nº 55/66 da criação da Embratur. Em seu conjunto cria o Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo Conselho Nacional de Turismo – CNTur, junto a Embratur e o Ministério das Relações Exteriores:

Ao Conselho Nacional de Turismo – CNTur – coube, entre outras atribuições, formular as diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo” (Decreto-Lei 60.224/67, art.6º). À Embratur caberia, por sua vez, estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo e, bem assim, aqueles que digam respeito ao seu funcionamento (Decreto-Lei 60.224/67, art.20º). O Ministério das Relações Exteriores (...) tinha como atribuição a divulgação do turismo nacional no exterior, por meio de suas tarefas diplomáticas (Decreto-Lei 60.224/67, art. 7º) (DIAS, 2003).

No ano de 1969, é instituída pelo CNTur a Resolução nº 71, de 10 de abril, que traz indicações para a elaboração do Plano Nacional de Turismo (Plantur), considerado como instrumento básico da Política Nacional de Turismo (CRUZ, 2001). Em seu escopo o Plantur estabelecia os seguintes objetivos (DIAS, 2003, p. 133):

Desenvolvimento do turismo receptivo, como fator preponderante para a geração e captação de divisas, dando-lhe tratamento de mercadoria exportável, para efeito de comercialização; incremento de turismo interno com vistas ao acréscimo de rendas e à dinamização de atividades econômicas nas áreas em que se desenvolva – desenvolvimento do turismo em bases que estimulem o aparecimento de atividades correlatas ou decorrentes e a absorção de mão-de-obra, especializada ou não, gerando novas oportunidades no mercado de trabalho; estímulo aos investimentos privados de interesse turístico; concessão de estímulos fiscais e outras facilidades que propiciem a canalização de empreendimentos turísticos para as áreas que deles necessitem e apresentem condições potenciais favoráveis.

No entanto, esse plano não chegou a sair do papel e, mais uma vez, a política de turismo deixou de ser implementada de forma abrangente e estruturada. Nessa lógica, até 1991, as ações reduziram-se na prática, à ampliação e melhoria da infraestrutura do setor hoteleiro e à concessão de incentivos fiscais e financeiros. Segundo Cruz (2001), entre 1966 e 1992 (considerado o segundo marco do turismo brasileiro), o governo brasileiro promulgou diversos diplomas legais, com o objetivo de regulamentar e implementar aspectos do desenvolvimento da atividade turística no país. E, embora tais instrumentos, irregularmente distribuídos ao longo do tempo, não deixassem claros os objetivos das respectivas políticas nacionais de turismo a que supostamente estariam subordinados, não significa que tais políticas não tenham existido. Podemos concluir que a partir da análise desse conjunto de diplomas legais é que as políticas nacionais de turismo, desse período, “falharam sob diversos aspectos, mas principalmente, por reduzirem-se a aspectos parciais da atividade, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante” (op. cit., p. 45).

É preciso reiterar que essas políticas são implantadas como reflexo de um período extremamente otimista dentro do ideal desenvolvimentista, e a partir disso, surgem os fundos de fomento direto e indireto a atividade turística.

Em 1971, foi instituído o Fundo Geral de Turismo – Funger – no contexto do Plano de Metas e Bases para ação do governo Garrastazu Médici, período de 1970-72, e dispunham de vultosos recursos, disponibilizados para investimentos em meios de hospedagem. Indiretamente, o turismo contou, ainda, com a criação de fundos tais como o Fundo de Investimento do Nordeste – Finor – e o Fundo de Investimento da Amazônia – Finam – que possibilitaram a construção de infraestrutura produtiva industrial, incluindo-se a infraestrutura turística no norte e nordeste, daí o aumento do número de turistas no Brasil nesse período.



#### **Turismo em números**

Você sabia que entre os anos de 1963 e 1970 o Brasil recebeu 1.278.314 turistas estrangeiros, sendo cerca de 500 mil de países da América do Sul. Para você ter uma ideia, o Brasil recebeu somente no ano de 2009 **4.802.217** turistas segundo o Ministério do Turismo e, mesmo 30 anos depois, o continente que mais envia visitantes continua sendo a América do Sul, com **2.095.352**. Esse aumento dos números de entradas de estrangeiros significa o amadurecimento do Brasil como destino turístico, principalmente na América do Sul.

O Fungetur é considerado o primeiro fundo especialmente criado para financiar o desenvolvimento do turismo no país (DIAS, 2008). É considerado também pioneiro em termos de plano econômico governamental no que se refere ao turismo, ou seja, de colocar o turismo como prioritário, o equiparando com outros setores (CRUZ, 2001). Também está presente em seu escopo, que em casos especiais, considerados pela Embratur como de “alto interesse turístico”, o Conselho Nacional de Turismo poderia provar projetos ampliando a aplicação de recursos originados de incentivos fiscais até o limite de 75% do custo total do empreendimento. Esse item se tornou um instrumento importante de fomento à expansão da infraestrutura turística nacional, como a criação de hotéis e restaurantes.

Outras medidas legais foram tomadas na década de 1970, sem, contudo, gerar modificações substanciais no Decreto-Lei nº 55/66. A seguir, apresentamos as principais medidas:

**Quadro 4.1:** Síntese de leis e decretos relativos à atividade turística na década de 1970

Ano	Lei ou Decreto	Conteúdo	Consequências
1973	Decreto nº 71.791	Dispõe de zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo	Divisão no Brasil entre áreas turísticas e áreas não turísticas
1974	Resolução nº 641 do CNTur	Define a prestação de serviços turísticos das agências transportadoras	Medida regulatória
1974	Decreto-Lei nº 1.376	Criação do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), da Amazônia (Finam) e o setorial (Fiset)	Diploma legal dedicado aos setores de turismo, pesca e reflorestamento, que foram importantes no desenvolvimento do turismo nas regiões Norte e Nordeste
1976	Portaria nº 3	Define promoções para os voos de turismo domésticos – VTD	O Departamento de Aviação Civil (DAC) autoriza a realização de voos de turismo domésticos com descontos, com a Embra-tur fixando processos de pedido de tramitação dos voos

Ano	Lei ou Decreto	Conteúdo	Consequências
1977	Lei nº 6.513	Cria as primeiras áreas de preservação dos locais turísticos	Através de uma legislação específica, algumas áreas foram consideradas de especial interesse de preservação, sendo naturais ou culturais. É realizado um inventário dos bens naturais e culturais, em parceria com o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Essa lei revela um despertar para a importância das áreas naturais para o turismo discriminando as mais importantes.
1977	Deliberação normativa	Programa Turismo Doméstico Rodoviário – TDR	Regulamentação das excursões
1977	Lei nº 6.505	Registros das empresas turísticas	Estabelece condições para o funcionamento e fiscalização das empresas exploradoras do turismo. Além disso, define quais são tais empresas: meios de hospedagem, restaurantes de turismo, <i>campings</i> , agências de turismo e transportadoras de turismo

Fonte: Dias (2008); Embratur, 2006; Barreto (2002).

Na época de sua estruturação, a Embratur, através de suas ações, também é utilizada como cunho ideológico. Os esforços para atração do turista estrangeiro se baseavam na lógica do dividendo econômico, pois este seria um visitante que, na teoria, gastaria mais do que um turista doméstico, uma vez que o dólar era mais valorizado que a moeda brasileira. Assim, a imagem do Brasil no exterior deveria demonstrar que, embora no período da ditadura militar – marcado pela censura aos meios de comunicação, repressão e suspensão dos direitos civis –, o país se encontrava apto para receber turistas de outras partes do mundo. Nessa época também é apresentado o samba, a natureza e as mulheres seminuas, principalmente nas praias cariocas, como principais atrativos através do material publicitário. As fotos a seguir, coletadas em revistas e boletins da Embratur demonstram tal propaganda oficial do órgão, no exterior, reforçando a imagem do país exótico e com forte apelo ao turismo sexual.



**Figura 4.3:** Propaganda da Embratur no exterior.  
Fonte: Embratur, 2008.

Já na década de 1980, a principal medida é a publicação do Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981, de regulamentação da Lei nº 6.513/77, que trata sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. O decreto classifica as áreas em prioritária e de reserva. Assim, são consideradas prioritárias:

(...) as áreas de alta potencialidade turística, que devam ou possam ser objeto de planos e programas de desenvolvimento turístico, em virtude, de: ocorrência ou iminência de expressivos fluxos de turistas e visitantes, existência de infra-estrutura turística e urbana satisfatória ou possibilidade de sua implantação em condições a serem fixadas pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur) por posposta da Embratur; necessidade de realização de planos e projetos de preservação ou recuperação dos locais de interesse turísticos nelas incluídos; realização presente ou iminente de obras públicas ou privadas, que permitam ou assegurem o acesso à área, ou a criação da infra-estrutura; conveniência de prevenir ou corrigir eventuais distorções do uso do solo, causadas pela realização presente ou iminente de obra públicas ou privadas, ou pelo parcelamento e ocupação do solo. As áreas consideradas de reserva são as de potencialidades turísticas cujo aproveitamento deva ficar na dependência: da implantação dos equipamentos de infra-estrutura indispensáveis, da efetivação de medidas que assegurem a preservação do equilíbrio ambiental e a proteção ao patrimônio cultural e natural nelas existentes, de providências que permitam regular os fluxos de turistas e visitantes e as atividades, obras e serviços permissíveis. (DIAS, 2003, p. 133).

Em razão do referido empenho, os resultados foram observados na década de 1980, inicialmente, nas regiões Sul e Sudeste brasileiras, nas quais o turismo alcançou maior expressividade. É preciso afirmar que, também nesta época, destaca-se a construção de uma rede de acesso que ligava as principais capitais às praias e às montanhas, pela expansão imobiliária de segundas residências e pela disponibilidade de serviços e equipamentos turísticos. A mesma dinâmica foi utilizada para exploração do litoral nordestino.

Podemos dizer que um segundo marco, depois da criação da Embratur, se dá no governo Fernando Collor de Mello, instituído pela Lei nº 8.181/91 e pelo Decreto 448/92, que revogou a Política Nacional de Turismo de 1966. Na época, a política foi reativada porque, na sua plataforma de governo, o presidente demonstrou a



vontade de tornar o turismo uma atividade produtiva promissora, passível de reverter a situação de marginalidade econômica brasileira. Segundo Rodrigues (1999), sua intenção era confirmada pela vontade de cambiar papéis da dívida externa brasileira por investimentos turísticos no país, a título de fundo perdido.



## Atividade

---

### **Atende ao Objetivo 2**

2. A propaganda do turismo no exterior é um importante exemplo que reflete como o governo pensava o turismo durante as décadas de 1960 e 1970. Explique como as fotos a seguir se associam às legislações do turismo empregadas dos anos 1960 aos anos 1990.



se decreto, a Embratur passa a ser uma autarquia especial, sendo denominada Instituto Brasileiro de Turismo, tendo como finalidade “formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional de Turismo – PNT” (BRASIL, 2005, p. 22). Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 448 de 14 de fevereiro de 1992, que traçou as diretrizes da Política Nacional de Turismo, baseada:

I – na prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país; II – na valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico (op. cit.).

Pela primeira vez, política e planejamento se juntam, pelo menos na teoria, sendo a política e o planejamento processos interdependentes, e a elaboração de planos deve ser antecedida pela discussão das políticas que serão adotadas. Conforme Cruz, (2001, p. 50): “Embora não haja plano ou planejamento sem conteúdo político e toda política setorial careça de planejamento para sua eficaz consecução, a política antecede o plano.”

Essas diretrizes indicam uma mudança no foco de atuação do governo federal para com as políticas de turismo, agora não apenas voltadas à implementação de políticas de infraestruturação das regiões turísticas ou à fiscalização e regulamentação do setor. Elas contemplam, segundo Becker (1995), a preocupação com a conservação do ambiente e evidenciam a necessidade da promoção de um desenvolvimento endógeno, centrado no homem. O alcance dos objetivos da Política Nacional foi condicionado à formação de parcerias, de forma conjunta e coordenada dos setores público e privado. Também já previa a descentralização da gestão do turismo, por meio da corresponsabilização no planejamento, controle, fiscalização e execução das ações, e da capacitação dos órgãos e empresas de turismo.

Claramente, esse plano veio no rastro da Constituição brasileira de 1988, onde as cidades ganharam autonomia, com o Estatuto das Cidades e valorização do indivíduo em detrimento do conjunto da sociedade.

Esse documento, contudo, retoma o mesmo discurso daquele lançado em 1966, no trecho em que afirmava esperar da atividade turística a diminuição dos desníveis regionais sociais e econômicos do país, embora, nessa nova versão, apresentasse também preocupações ambientais. Tais preocupações refletiam uma tendência da própria época, em que o discurso ambiental começava a ganhar força no Brasil e no mundo; além disso, o país vivia o momento da Eco-92. Destaca-se, ainda, a preocupação de valorizar o homem como destinatário final dos benefícios do desenvolvimento, idealismo que, assim como os outros, não se concretizou nas ações que se seguiram à implementação dos projetos.

Assim, em 1992, foi criado o Plano Nacional de Turismo – Plantur –, mecanismo central para conduzir o processo de execução da Política Nacional de Turismo. O plano congregou as principais estratégias para a efetivação desta política de turismo, sendo composto por sete programas estruturantes, a seguir descritos: Programa Polos Turísticos, Programa Turismo Interno, Programa Mercosul, Programa Ecoturismo, Programa Marketing Internacional, Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico e Programa de Formação dos Recursos Humanos para o Turismo (DIAS, 2003, p. 134).

O plano propunha disciplinar o fomento do turismo no setor público e, também, no setor privado, por meio de parceria entre ambos. A partir daqui se dá uma definição de responsabilidades entre tais esferas no que se refere ao turismo. Em termos de papéis, ficou a cargo do setor público, incrementar a oferta de produtos turísticos mediante campanha de marketing e incentivos diversos. Para a iniciativa privada seriam oferecidos subsídios ao planejamento e à execução das suas ações. A política e seus instrumentos inovaram no sentido de acrescentar discussões relacionadas às questões ecológicas, visando atender às novas imposições dos organismos multilaterais de financiamento de programas econômicos, a exemplo do BID e BIRD. Mas, mesmo em vista dos avanços em relações às iniciativas anteriores, as críticas apontavam incoerências políticas e deficiências técnicas.

Assim, novamente, o “Plantur” não chegou a ser implementado, pois, até a data de sua criação, a Política Nacional de Turismo ainda não havia sido instituída. Para Cruz (2000, p. 62),

Uma possível explicação para isso residiria no fato desse plano colocar a carroça na frente dos bois, ou seja, o Plantur, que deveria constituir um instrumento de efetivação da política, é instituído antes de a política de turismo ser implementada.

Ao analisar o documento, percebe-se uma ambiguidade no que se refere aos seus objetivos e suas diretrizes: pois ao mesmo tempo em que se tem uma ótica desenvolvimentista, como gerador de emprego e renda, também é enfatizada a questão da proteção natural e cultural. Ele também se refere à redução das desigualdades regionais, mas não sugere explicitamente como fazê-las; afirma o papel do Governo Federal como cerne do ordenamento das ações, mas atribui amplo papel a iniciativa privada na execução do ordenamento.

É muito comum, nos planos de turismo, uma preocupação maior em abarcar todos os assuntos, mas muito pouca proposição, caracterizando em uma situação em que os planos funcionem muito bem no papel, mas muito mal na prática. Para Rodrigues (1996), o plano não expressava uma política objetiva e clara, contudo, percebe-se, nos seus programas e subprogramas, nítida falta de coerência e de articulação, tanto intra, como intersetorial:

Mais grave ainda é o descaso com o planejamento territorial, ignorando-se as especificidades regionais, desconhecendo o lugar. Não há preocupação com a ordenação e a gestão do território, não expressando o interesse pela estruturação das formas e ações em nível espacial (Rodrigues, 1996, p. 151).

Em outras palavras, os planos, de forma geral, se tornaram, em muitas ocasiões, um “modelão”, não instrumentalizando as localidades quanto a implantação de uma gestão do território, mas sim um ordenado de discursos vazios em proposições. Assim, em maior ou menor escala, os estados e municípios repetiam a mesma política do Governo Federal, vivenciando uma falta de articulação entre órgãos oficiais do turismo, extinção e recriação de organismos e criação de planos sem definirem uma política real do turismo no território.

Com o *impeachment* de Fernando Collor, assume o então vice-presidente Itamar Franco, que, no final do seu governo, lançou dois documentos de extrema relevância para as políticas públicas de turismo. O primeiro, intitulado Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, foi proposto pelo Ministério de Indústria, Comércio e Turismo e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e tinha como principal objetivo valorizar o imenso potencial ecoturístico de ecossistemas ainda preservados. Englobava os atores envolvidos no ecoturismo, além dos setores público e privado e outros seguimentos da sociedade civil, como ONGs e comunidades locais. O segundo, intitulado Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), visava descentralizar a gestão e o planejamento da atividade turística nos municípios, privilegiando o atendimento das necessidades mais prementes das comunidades locais envolvidas no processo. Este último ganhará mais vulto no governo de Fernando Henrique.

Apesar das boas intenções de ambos os documentos, sabe-se que, na prática, as diretrizes acabaram sendo desvirtuadas. As políticas públicas desenvolvidas sob a égide do ideário neoliberal tendem a priorizar a formação de produtos turísticos voltados para o grande mercado, forçando a adequação das condições locais no sentido de alcançar uma maior eficiência em seus serviços e, conseqüentemente, gerar o maior lucro possível.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 3

3. Ainda que de forma embrionária, é no governo de Fernando Collor de Mello que se dá, pela primeira vez, a união entre política, planejamento e turismo. A partir desta informação, trace as principais características da política engendrada neste período (características que se relacionam com a ideia de política e planejamento).

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*É no governos de Fernando Collor e de Itamar Franco que é lançada a Política Nacional de Turismo – PNT –, que pode ser considerada uma política de Estado apesar dos seus limites, e o Plano de Turismo – Plantur –, que é o documento na qual se dará a execução ou implementação das políticas do turismo intencionadas pelo Estado. Há a intenção de pensar o turismo, não somente em termos de infraestrutura ou regulação, mas sim pensando na questão do território e nas comunidades receptoras. O homem passa a ser o destinatário final das políticas. O Plantur disciplina tais intenções através de ações tais como a distribuição de papéis entre o setor público e privado. Devido à descontinuidade política não houve tempo hábil para a implantação do documento, mas cabe ressaltar que já havia um processo de instalação de uma política do turismo, tendo em vista o planejamento.*

## Conclusão

As políticas de turismo no Brasil, em seu início, foram marcadas por instrumentos regulatórios, que muito pouco afetaram o território. A preocupação se dava, em sua maior parte, em regulamentar o setor de transporte, principalmente o aéreo e o rodoviário, e o setor de viagens, principalmente as agências de viagens.

Com o período da ditadura militar brasileira se dão os primeiros passos na direção de uma política pública mais consistente. Fato que só se dará no final da década de 1990. Ainda que de forma incipiente, há as primeiras estruturas de órgãos públicos ligado ao turismo, embora esses mesmos órgãos se empenharam na propagando brasileira no exterior.

Somente com a Política Nacional de Turismo, na década de 1990, que se dá a primeira tentativa de uma gestão sobre o território. Para consolidar tal política nacional, é formulado o Plano Nacional de Turismo, documento onde estão explicitados os objetivos e metas para direcionar as ações do governo por uma política de turismo instalado no território. Ainda que não implementado, em virtude da mudança de governo, é a partir desta época que o turismo passa a ocupar a agenda dos governantes como atividade que não dispensa diplomas legais para o seu desenvolvimento e gestão.



## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

A Organização Mundial do Turismo – OMT – diferencia “imagem” de “imagem turística”. A imagem turística representa apenas uma parte da imagem total de um local; seria a percepção que um turista tem dos atrativos turísticos locais, desde o patrimônio histórico-cultural, o ambiente físico e as riquezas naturais até a infraestrutura básica e turística. A imagem turística de um local seria uma projeção mais ou menos fiel da realidade: “uma aura, um ângulo, uma construção subjetiva”, formada por várias representações, muitas vezes preexistentes,



selecionadas pelo divulgador da imagem em questão, por sua vez, não apenas definida, avaliada e comparada, mas também manipulada, modelada e alterada por seu divulgador. Segundo a OMT, é papel do Estado a formação e divulgação da imagem turística da nação, e cabe também ao Estado estar atento para alguns aspectos importantes deste processo. Em primeiro lugar, é fundamental o próprio processo de definição e criação da imagem turística; a seguir, são cruciais e determinantes os motivos para e pelos quais essa imagem é definida, e as razões de sua possível distorção e criação de estereótipos negativos; por fim, as formas de criação da imagem e a análise das relações entre a publicidade do Estado e a comunidade (ALFONSO, 2006, p. 85).

Partindo do pressuposto de que toda imagem é uma construção subjetiva, em que estão implícitas concepções políticas e ideológicas, compare as fotos exibidas ao longo desta aula com as políticas implementadas pelo Estado brasileiro.

This image shows a blank sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

### **Resposta Comentada**

*A vinculação das políticas públicas com a imagem no Brasil no exterior se reflete, em primeira e última instância, no tipo de turista que irá ser atraído ao país e em como o próprio Estado pensa o turismo brasileiro. Ou seja, como veiculador da imagem, o Estado expõe aquilo que ele acredita ser o turismo nacional. Sendo assim, você deverá expor essa vinculação, principalmente para a difusão do turismo sexual e sua incursão no Brasil, que reflete a busca pelo turismo internacional, e as legislações nos períodos correspondentes, que se concentravam em promover a chamada infraestrutura turística no Brasil e a regulação do setor, e nem tanto pensar no território ou nas comunidades receptoras.*

## Resumo

Para Cruz, o primeiro período é conhecido como a “pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo, com início em 1938 (Decreto-Lei nº 406/38), e fim em 1966 (Decreto nº 55/66), e esteve baseado na configuração da superestrutura do turismo no país por meio da criação de organismos oficiais de turismo que ampliaram o universo de atuação do Estado diante da atividade. Neste período, havia uma falta de compreensão sobre a competência política governamental em relação à questão turística como um todo, e seus assuntos e responsabilidades transitaram durante décadas em diferentes departamentos, mudando a cada troca de governo e resultando na dificuldade de gestão e continuidade das políticas públicas.

A segunda fase teve início em 1966 (Decreto-Lei nº 55/66), por meio da criação de um sistema de incentivos fiscais e financeiros e do Sistema Nacional de Turismo, constituído pela CNTur, pela Embratur, e pelo Ministério das Relações Exteriores. Foi um marco na evolução das políticas públicas de turismo no país, desenvolvido nos moldes do pensamento militar da época: controle rígido da atividade turística, centralizado pelas grandes companhias, situadas particularmente no Rio de Janeiro. Neste segundo período, embora promulgados diversos diplomas legais regulamentando o desenvolvimento do turismo, a política ainda estaria vinculada a aspectos parciais da atividade turística, em vez de uma abordagem estrutural e totalizante.

No período 1991 a 1999, o Decreto nº 55/66 é revogado pela Lei nº 8.181/91, que reestrutura a Embratur e apresenta os objetivos e as diretrizes para a formulação de uma Política Nacional de Turismo (PNT), publicada de fato em 1996. A principal mudança no cenário político do turismo nesse terceiro período

Estaria expressa na substituição da ênfase no desenvolvimento, para a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e para a valorização do homem (BECKER, 1995, p. 25).

## Informação sobre a próxima aula

Na próxima aula, veremos o auge das políticas de turismo no Brasil nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.

# 5

## **Políticas de turismo no Brasil: de 1992 a 2003**

*Erika Aleixo*

### **Meta da aula**

Apresentar o período de consolidação das políticas públicas de turismo no Brasil, que se estendem de 1992 a 2003, marcado pela formulação da Política Nacional de Turismo.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** reconhecer a ideologia neoliberal nas políticas do turismo;
- 2** apontar as principais contribuições da Política Nacional de Turismo 1996/1999;
- 3** relacionar a vinculação da Política Nacional de Turismo à propaganda do turismo no Brasil e no exterior.

## Introdução

Embora ainda recente em termos históricos, em apenas duas décadas o turismo ganhou espaço entre as políticas públicas do Governo Federal. Você saberia dizer quais foram essas mudanças? E em relação à propaganda do turismo tanto no Brasil quanto no exterior? Você já parou para pensar nas mudanças históricas e a relação delas com as políticas do turismo, tanto em território nacional quanto no exterior?

Depois de muitos anos sem uma política pública clara para o setor, o Governo Federal, por meio do Instituto Brasileiro do Turismo (Embratur) e do Ministério dos Esportes e do Turismo, instituiu um instrumento legal, sintetizado no documento Política Nacional de Turismo – PNT 1996/1999. Este é considerado um marco em termos de planejamento do turismo em território nacional. Um dos principais avanços nesse período é o PNMT ou Programa de Municipalização do Turismo, que irá colocar o foco, pela primeira vez, nos municípios. Com a implantação do PNT 1996/1999, a propaganda brasileira no exterior também é revista. Da ênfase no erotismo brasileiro, principalmente das mulheres, passa-se a focar as “belezas naturais” do país. A propaganda do turismo, como iremos ver, irá refletir as políticas públicas realizadas pelo Governo Federal, ou seja, aquilo que o poder público deseja atrair como visitação e a própria forma como ele pensa o turismo se materializarão nas propagandas institucionais.

Portanto, nesta aula, veremos um panorama do surgimento da Política Nacional de Turismo e as consequências destas políticas na produção da imagem turística nacional.

## Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999

O governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC – representou uma tentativa de superação da instabilidade política que marcou os governos anteriores, de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco (1990-1994).

Como vimos na aula anterior, a Política Nacional de Turismo foi oficialmente criada pela Lei nº 8.181/1991, no governo de Fernando Collor. Contudo, é no governo FHC que ela ganha força. A principal razão para isto é a instabilidade política gerada pelo processo de *impeachment* sofrido pelo presidente Fernando Collor.

No ano do *impeachment*, em 1992, quando assume o vice-presidente Itamar Franco, o país enfrentava uma crise profunda, em que não se conseguia definir uma política econômica consistente. Nesse ano, nem mesmo o turismo recebeu atenções suficientes para um processo de mudanças.

No ano seguinte, o presidente Itamar Franco tenta recuperar o setor do turismo e cria a Secretaria Nacional de Turismo e Serviços vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio. Ele também lança em 1994 o programa “Diretrizes para uma política de Ecoturismo”. Podemos dizer que este programa foi influenciado pela *Eco-92* e a *Agenda 21*, e teve a colaboração dos Ministérios do Meio Ambiente, da Indústria e Comércio, e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama) e da Embratur.



**Figura 5.1:** Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, mais conhecida como Eco-92.

Fonte: [www2.mre.gov.br/missoes\\_paz/imagens/cap9/foto55.jpg](http://www2.mre.gov.br/missoes_paz/imagens/cap9/foto55.jpg)

### **Impeachment**

É um termo em inglês que é traduzido como impugnação de mandato, ou processo de cassação de mandato. No caso brasileiro, houve a cassação do presidente Fernando Collor de Melo pelo Congresso Nacional.

### **A ECO-92 ou Rio-92,**

como ficou conhecida, foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro. O seu objetivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e a proteção dos ecossistemas da Terra.

### **A Agenda 21 é o**

principal documento produzido na Eco-92. Em suma, é um programa de ação que busca um novo padrão de desenvolvimento ambientalmente racional. Ele concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

No primeiro governo de FHC (1995-1998), foi instituída a Política Nacional de Turismo que, segundo alguns autores, é o mais completo e detalhado documento oficial da história das políticas federais para o setor turismo. Esta política do turismo influenciou a criação de um documento intitulado Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999 – ou PNT 1996/1999.

A ação estrutural mais significativa foi a criação do Ministério dos Esportes e do Turismo, ao qual a Embratur – como autarquia especial do governo a cargo de executar a Política Nacional de Turismo – passou a ser subordinada. Pela primeira vez o turismo ganhou o *status* de ministério na estrutura administrativa do executivo nacional.

A Política Nacional de Turismo foi orientada por quatro macroestratégias: a primeira voltada para o ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; a segunda destinava-se à implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequadas às potencialidades regionais; a terceira previa a qualificação dos recursos humanos envolvidos no setor; e a quarta macroestratégia compunha-se da descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, da municipalização do turismo e da terceirização de atividades para o setor privado (MICT apud FRATUCCI, 2008, p. 164).

Os principais programas desenvolvidos pelo governo para consolidar as diretrizes da Política Nacional de Turismo eram o Programa de Ação para o desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur), o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), o Programa Nacional de Ecoturismo (Proecotur), o Programa de Formação Profissional no Setor Turístico e o Plano Anual de Publicidade e Promoção. É preciso destacar que dentro destes programas, o PNMT foi o que mais contribuiu para uma gestão do turismo brasileiro descentralizada territorialmente.

A principal finalidade da Política Nacional de Turismo 1996/1999 era que o turismo fosse um grande promotor de geração de

renda. Ao mesmo tempo que se colocava o homem, também sua manutenção e seu bem-estar eram colocados como destinatários do turismo. Pela primeira vez, aspectos como cultura, patrimônio natural e o homem eram colocados como prioritários em relação à atividade turística.

Dentre os objetivos enumerados do decreto nº 448, podemos destacar: possibilitar o acesso das classes mais baixas ao turismo; aumentar a oferta de empregos, reduzindo as disparidades regionais; estimular o aumento da entrada de turistas estrangeiros; difundir novos pontos turísticos; e estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais, valorizando-os e conservando-os.

É preciso destacar que a Política Nacional de Turismo 1996/1999 estava em consonância com os preceitos neoliberais. Por neoliberalismo entende-se um modelo de capitalismo em que seus defensores pregam a não intervenção no mercado pelos governos ou o livre mercado, a participação mínima do Estado e a globalização capitalista, comandada por grandes corporações multinacionais. Assim, o Estado que comunga das posições neoliberais tem a tendência de exercer apenas uma função normativa.



O neoliberalismo é um nome que foi usado em duas épocas diferentes com dois significados semelhantes, porém distintos:

- O primeiro significado remonta às origens. Na primeira metade do século XX, o neoliberalismo era a doutrina proposta por economistas franceses, alemães e norte-americanos, voltada para a adaptação dos princípios do liberalismo clássico às exigências de um Estado regulador e assistencialista.
- O segundo significado se dá a partir da década de 1960. Essa definição é a que se encontra presente nos dias atuais. É a doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e a total não intervenção do Estado na economia e no mercado. Esta intervenção do mercado só deverá existir caso haja alguma crise.

O turismo, dentro desta lógica, é utilizado como uma atividade capaz de contribuir e complementar a ideologia do Governo Federal, em virtude dos impactos positivos do setor na economia mundial e do seu potencial para promover.

Em seu texto inaugural, o PNT 1996/1999 propõe, nas primeiras linhas, a diminuição das desigualdades regionais, a geração de empregos e renda, a integração ao mercado de trabalho (de um contingente populacional de baixa qualificação profissional) (EMBRATUR, 1996, p. 5).

Em seu escopo também faz referência ao desenvolvimento sustentável, principalmente de áreas com destacado potencial ambiental. A intenção era de que o turismo, ao mesmo tempo sustentável, serviria de instrumento para a inserção competitiva do país no panorama global, por meio do estabelecimento de uma imagem externa positiva.

É preciso dizer que a PNT 1996/1999 acabou norteando as ações e o desenvolvimento do setor nos anos seguintes ao término de sua vigência (1999). Este período se estendeu até o final de 2002, e o faturamento do turismo correspondia a 10% do PIB do mundo, sendo responsável pela geração de 204 milhões de empregos, com altas taxas de crescimento. Assim, mais uma vez, o turismo é utilizado como saída para a crise econômica que o país atravessava, criando um mito ligado ao desenvolvimento econômico e da geração de empregos.

Também era objetivo do PNT 1996/1999 fomentar a formação de parcerias. Estas parcerias se dariam principalmente entre os setores públicos e privados. Também se buscava a descentralização da gestão do turismo, por meio da corresponsabilização no planejamento, controle, fiscalização e execução das ações, a capacitação dos órgãos e empresas de turismo e o incremento e disseminação da base científica sobre a atividade.

É importante dizer que pela primeira vez temas como a democratização do acesso ao turismo nacional, promoção do bem-estar social, redução das disparidades sociais e econômicas em âmbito regional por meio da geração de emprego e melhor



distribuição de renda, descentralização do processo de gestão, conservação e preservação do patrimônio histórico-cultural, entre outros, fizeram parte dos objetivos, diretrizes, programas e projetos da Política Nacional de Turismo 1996/1999.

Contudo, para Freitas (2008), o PNT 1996/1999 apresentou contradições no que diz respeito ao conteúdo e à coerência. Os programas e projetos não se encontravam em sintonia com o discurso preservacionista, sustentável e de caráter humanista em voga na época. Os objetivos econômicos se sobrepuseram aos demais objetivos.

Desta forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) não só iriam aprovar, mas também financiar o desenvolvimento da atividade. Prova disto é que no ano de 1995, o Programa Nacional de Financiamento do Turismo, instituído pelo BNDES, proporcionou investimentos da ordem de 250 milhões de reais (DIAS, 2003).

Estes órgãos internacionais, e entre eles ainda se inclui o Fundo Monetário Internacional (FMI), apontaram a atividade turística como redentora para a crise econômica.

Paralelamente, os governos estaduais do Nordeste, reunidos na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), elaboraram o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), reproduzindo fielmente as diretrizes do plano federal. Os investimentos vindos com o Prodetur foram destinados à implementação de projetos de infraestrutura básica para a sustentação do turismo (rodovias, energia elétrica, abastecimento de água e saneamento), preparando o terreno para os investimentos de grandes grupos transnacionais interessados em desenvolver polos turísticos seguidores do modelo mexicano.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. As políticas públicas desenvolvidas sob a égide do ideário neoliberal tendem a priorizar a formação de produtos turísticos com padrões internacionais e voltados para o grande mercado. As localidades, por sua vez, tendem a se adequar no sentido de alcançar uma maior eficiência em seus serviços e, conseqüentemente, gerar o maior lucro possível. Tendo em vista isso, identifique os ideários neoliberais contidos na Política Nacional de Turismo nos governos de Collor, Itamar Franco e FHC.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper appears to be a standard notebook page or a sheet of stationery.

### ***Resposta Comentada***

*O neoliberalismo prega a não intervenção do Estado na economia, o livre mercado e a globalização capitalista. No início do governo Collor já se pode perceber a utilização destes preceitos na elaboração da política de turismo e com a continuidade dela no governo de FHC. Você pode falar que a Política Nacional de Turismo, embora pioneira, aponta para uma tendência em que se privilegia o mercado internacional, o que para o turismo se reflete na questão do turismo receptivo e, com isso, da busca pela padronização dos serviços para atender a uma demanda internacional. Outro fator é a participação dos organismos internacionais que irão atuar de maneira decisiva, pois irão ditar quais os investimentos turísticos são necessários, e, assim, privilegiando por meio dos financiamentos, os grandes equipamentos turísticos. Você pode ainda falar da descentralização das decisões e das parcerias público e privada.*

## **Alcance e limites da Política Nacional de Turismo 1996/1999**

É preciso destacar que a geração de divisas, a inserção internacional do turismo brasileiro e a “satisfação do cliente” foram itens prioritários do governo. O objetivo de alcançar maior participação no mercado internacional fez com que o governo buscasse o financiamento de organismos internacionais para construir infraestrutura turística, daí o papel do BID e BIRD.

A propaganda do Brasil veio ao encontro disto, ou seja, o governo produziu vasto e caro material promocional, divulgando um produto no exterior que ainda não estava concluído. O governo tinha como meta o aumento do ingresso de turistas estrangeiros para 3,8 milhões, assim como aumentar a entrada de divisas estrangeiras para 4 bilhões de dólares e alcançar o patamar mundial de 10,6% da população economicamente ativa empregada no setor turístico nacional até o ano de 1999 (DIAS, 2003).

Internamente a política não direcionou esforços para uma melhor estruturação do território (“arrumar a casa”) destinada a receber os visitantes. A questão da mão de obra era a mais problemática, pois ao se buscar um turismo estrangeiro, o país deveria atender a padrões internacionais.

A intenção de capacitar a mão de obra já estava contida em outros planos. Isso demonstra a preocupação do governo em desenvolver um padrão de qualidade internacional de prestação de serviços. Neste quesito, a maioria da população brasileira era considerada deficiente. Contudo, é na Política Nacional de Turismo que esta preocupação surgiu de forma mais latente. Em muitos locais, em vez de treinarem mão de obra, acabaram importando de outras regiões.

Cabe dizer que esta busca por mão de obra qualificada atende aos requisitos da globalização capitalista e da receita neoliberal que busca uma padronização que atende aos mercados internacionais. Assim, ao procurar a padronização dos serviços, os aspectos ambientais e culturais podem ser desconsiderados.

Em Porto Seguro (BA), por exemplo, como em tantas outras cidades do Nordeste, foi observado pelos planejadores do turismo que havia a necessidade de mão de obra capacitada nos padrões internacionais. Aliás, o Nordeste ganhou muita ênfase, pois era um ponto estratégico na propaganda turística internacional. Assim, a solução foi atrair mão de obra do Sudeste, “expulsando” a população nativa dos postos mais altos de trabalho.

Em um balanço realizado pelo governo brasileiro, no início dos anos 2000, o ciclo de desenvolvimento do turismo, iniciado com o estabelecimento da Política Nacional do Turismo, foi considerado encerrado. Para o governo, as “metas traçadas foram superadas, tendo o setor turístico contribuído com a geração de emprego e renda e com o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país” (DIAS, 2003, p. 136).

Podemos afirmar que no período de 1995-2002 foi promovida, ainda que com algumas imperfeições, uma profunda mudança no modo como o setor do turismo vinha sendo gerenciado pelas esferas do poder público. A busca de uma visão sistêmica do setor, articulando a iniciativa privada, as organizações civis e a própria comunidade demonstram uma mudança estrutural. O estímulo à criação dos conselhos estaduais e municipais também pode ser considerado um avanço.

Para Fratucci (2008), foi uma mudança processual e não pragmática que levou os gestores públicos e privados do turismo brasileiro a ter uma postura diferente. Isso foi acontecendo na medida em que esses atores da política nacional passaram a pensar o turismo como um setor estratégico, e que exigia gestão profissional. E contribuiu também para o reconhecimento da necessidade de envolver outros agentes sociais, especialmente a população dos destinos turísticos.

É preciso destacar que a descentralização da gestão do turismo, proposta pelo principal programa, o PNMT, levou a discussão do turismo para a escala local dos municípios. As comunidades puderam ser ouvidas, assumindo explicitamente o turismo como prática social que acontece “na escala e na efervescência

da vida nos lugares” (CRUZ, 2006, p. 338). Se por um lado, em alguns municípios, o processo foi desviado e até mesmo manipulado por lideranças inescrupulosas, por outro lado fez surgir um movimento de questionamentos e de organização de grupos sociais em associações e entidades mais comprometidas com os interesses coletivos locais.

O PNT 1996/1999 também criou as bases, pelo menos no discurso, para um planejamento do turismo participativo. Isso foi possível por intermédio de conselhos municipais paritários participativos e de caráter deliberativo previstos no PNMT. Embora tenha sido um avanço significativo para a gestão pública do turismo brasileiro, é preciso saber até que ponto tal participação foi realmente efetiva.

Um dos principais obstáculos para continuidade do processo de municipalização da gestão do turismo, que de certa forma foi desconsiderado pelos gestores federais do programa, se relacionava à sua escala de atuação. O PNMT trabalhava com uma escala municipal que não previa as outras cidades do entorno. Assim, esse limite, no decorrer do processo, se mostrou equivocado na medida em que o turismo, tanto do ponto de vista do fenômeno socioespacial quanto da atividade econômica, não se restringe às fronteiras municipais.

São poucos os municípios brasileiros com capacidade e autonomia para implantação de um processo de desenvolvimento turístico eminentemente local, desarticulado do seu entorno. Mesmo o município do Rio de Janeiro, polo turístico internacional, não abre mão dos recursos localizados nos seus municípios limítrofes para compor seu produto turístico. Isso pode ser comprovado nas peças promocionais e pacotes turísticos oferecidos aos visitantes, que incluem: Niterói, Petrópolis, Búzios, Paraty e as ilhas tropicais da baía de Sepetiba (FRATUCCI, 2008).

Contraditoriamente, o próprio processo de implantação PNMT despertou nos gestores municipais a percepção de que precisavam trabalhar em conjunto com seus municípios vizinhos. Se tinham intenção de se estruturarem como destinos turísticos de destaque no cenário nacional e mundial deveriam pensar em conjunto.

Neste sentido, surgiram os primeiros movimentos direcionados para a construção de conselhos e consórcios regionais de turismo, como, por exemplo, os municípios da Serra Gaúcha (RS), da região das Agulhas Negras (RJ) e dos Circuitos de Minas (MG). Este movimento foi absorvido pelo governo seguinte, por meio do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Contudo, na maioria dos casos, os conselhos existiam no papel, mas efetivamente se tornaram inoperantes e pouco participativos na gestão do turismo.

No final do governo FHC, o Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva do Turismo, que havia se instalado em 27 de março de 2002, divulgou um relatório de resultados anunciando medidas para o fomento do turismo, entre as quais:

- 1 - Ações de apoio e incentivo à iniciativa privada.
- 2 - Ações de apoio para a conservação e sustentabilidade dos recursos naturais.
- 3 - Ações para a estruturação de regiões turísticas.
- 4 - Ações para a melhoria da imagem do Brasil.
- 5 - Ações de apoio e incentivo à política Nacional de Turismo.
- 6 - Ações para a facilitação e segurança para o turista.

Tais ações foram propostas, como foi dito, com base na análise do Fórum da Competitividade da Cadeia Produtiva do Turismo, em que os principais problemas encontrados no setor foram a burocracia no transporte fronteiro, a má conservação da malha rodoviária e a falta de segurança nas estradas, a baixa ocupação da infraestrutura hoteleira implantada, a falta de uma política de segurança alimentar, o marketing inadequado e restrito, a falta de capacitação de pessoal para hotéis, bares, restaurantes e polícia (orientação dos turistas), e, por fim, a dificuldade de acesso a financiamento por parte das pequenas e médias empresas.

Assim, neste período, são lançadas as bases para uma gestão do turismo no Brasil e se constrói um campo necessário para o desenvolvimento do setor de forma sistemática.



Acesse o link [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/99MENS5B.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS5B.HTM) para conhecer a Mensagem do Congresso Nacional do Governo Federal para a implantação do PNT 1996/1999.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 2

2. Muitos autores consideram a Política Nacional de Turismo 1996/1999 paradigmática, pois pela primeira vez o turismo é efetivamente uma política de Estado. Embora com limitações, este documento traz uma maneira nova de ver o turismo, ou seja, como importante setor, não só econômico, mas também social e cultural. Tendo isto em vista, qual(ais) a(s) principal(ais) contribuição(ões) para a gestão do Turismo no Brasil trazida(s) pela Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas 1996/1999?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Você deverá responder comparando as políticas públicas empenhadas pelo Estado brasileiro, até então estudadas, com o período de 1994 a 2002. Por exemplo, a criação do PNMT – Programa Nacio-*

*nal de Municipalização do Turismo –, rumo a uma descentralização da gestão do turismo, tornando as decisões mais democráticas, ao contrário do que se viu até então, com decisões altamente centralizadas nas mãos do Governo Federal, ou então, falar da questão da dimensão humana e ambiental trazida neste documento. Até então as comunidades não eram levadas em conta em relação ao turismo. É também a primeira vez que as políticas públicas do turismo não são meramente reguladoras do setor de viagens e tomam a atividade como parte do espaço. Mesmo que ainda tímida, estas ações irão promover uma reflexão do papel do turismo, inclusive sobre seu desenvolvimento de forma sustentável.*

## **A formação do produto Brasil**

Junto às mudanças ocorridas nas políticas públicas de turismo no Brasil, as propagandas internas e externas também começam a ser reformuladas. Sai a imagem ligada ao país do futebol, carnaval e samba, e entra a de um país que privilegia as belezas naturais, aberto aos novos investimentos, embora a imagem da mulher seminua não tivesse sido totalmente abandonada.

A imagem “de país novo e moderno” estava associada à própria imagem do presidente da República na época – Fernando Collor –, que durante toda a campanha presidencial tentava transmitir a figura de um governante jovem e dinâmico, como um imperativo para a renovação do Brasil. Assim, no rastro da Eco-92, foi priorizada a divulgação do turismo ecológico, em especial da Amazônia e do Pantanal, considerados como importantes atrativos.





**Figura 5.2:** Turismo na Amazônia, discurso de preservação da biodiversidade.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/94667>

A intenção da Embratur em instituir o turismo ecológico era de promover a utilização racional do patrimônio natural brasileiro. Nesse sentido, o turismo nas regiões Norte e Nordeste, com um clima quente na maior parte do ano, proporcionando o desenvolvimento do turismo baseado na tríade “praia-sol-mar”, foi considerado um ponto forte de atração para o turismo estrangeiro.



**Figura 5.3:** Região Nordeste brasileira, escolhida para a exploração do turismo internacional.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/308836>

Neste período, também tentaram melhorar a imagem da cidade do Rio de Janeiro, desgastada após a publicação na revista norte-americana *Time*, de uma matéria sobre o aumento da violência na cidade. Na ocasião, a cidade do Rio de Janeiro foi inserida na “lista negra” do turismo mundial, ao lado de cidades como Beirute, no Líbano.

Somente em 1996 foram idealizados os comitês “*Visit Brasil*”. Localizados em Londres e Nova York, eles tinham o objetivo de produzir uma identidade visual mais competitiva para o Brasil no mercado turístico internacional. O *slogan* da campanha era “Quando o turismo cresce, o Brasil cresce junto”.

Este material publicitário foi produzido para divulgar uma nova imagem do Brasil como destino turístico. A campanha do turismo brasileiro no exterior abrangia os seguintes segmentos do turismo: Amazônia, Foz do Iguaçu, Pantanal, Patrimônio Histórico-Cultural, Sol e Praia, Região Nordeste, Pesca Esportiva e Rio de Janeiro. Às campanhas anteriores, acrescentava-se apenas a pesca esportiva como atrativo. Foi mantida ainda a postura de segmentação do mercado e tiveram continuidade projetos como o Albergue da Juventude, o Clube da Terceira Idade etc.

Foram elaborados novos projetos como, por exemplo, o que previa o desenvolvimento do turismo rural ou o do turismo étnico. Especificamente, este último segmento, segundo o *Plano nacional de turismo de 1992*, tinha como objetivo a formação de correntes turísticas específicas para conhecer, conviver e se integrar às diferentes etnias formadoras dos brasileiros. Por exemplo: comunidade negra dos Estados Unidos para visitar Salvador ou Rio de Janeiro (EMBRATUR, 1991). Com o incentivo a esses novos segmentos o intuito era criar “uma identidade audiovisual e temática, com ênfase na natureza e no calor humano”. Mas muitos desses projetos não saíram do papel.

É importante ressaltar que não somente o patrimônio natural passou a ser valorizado, mas também o cultural. A partir de 1996, o patrimônio cultural passou a representar determinadas cidades na propaganda oficial brasileira, não focando somente

no patrimônio natural. Salvador, na Bahia, é um exemplo: a cidade passou a ser ressignificada, ou seja, não representava somente as praias e o sol, mas também seu patrimônio cultural arquitetônico, como a igreja de Nosso Senhor do Bonfim e o Pelourinho (Figura 5.4).



**Figura 5.4:** Campanha da Embratur de 1996, ressaltando o patrimônio cultural brasileiro, neste caso, a igreja de Nosso Senhor do Bonfim, em Salvador.

Fonte: Embratur, 2006.

Os principais patrimônios culturais brasileiros apontados foram as “cidades históricas” de Minas Gerais e Nordeste, e também cidades mais modernas, como Brasília e São Paulo.

Apesar de não estar explícito no documento da Política Nacional de Turismo, neste período o turismo sexual passa a ser apontado como grande problema a ser resolvido pela Embratur. Foram realizadas diversas campanhas, em diferentes meios de comunicação, na tentativa de coibir essa prática. O material publicitário que utilizava a imagem da mulher com conotação de sensualidade é praticamente abandonado (ALFONSO, 2006).



**Figura 5.5:** Campanha contra o turismo sexual, de 1996.

Fonte: Embratur, 2006.

Com a aprovação da Lei de Cabotagem, por meio de Emenda Constitucional (7 de agosto de 1995), passou-se a permitir que navios de bandeiras estrangeiras embarcassem e desembarcassem passageiros nos portos brasileiros (EMBRATUR, 2006). Ainda nesse ano, foi criado o site da Embratur, não por coincidência no mesmo ano em que foi liberada a operação comercial da internet no Brasil. A partir desse momento, o Brasil passa a ser divulgado pelo órgão oficial do turismo também pela internet (EMBRATUR, 2006).

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1998-2001), mais especificamente em 2000, a Embratur procurou manter “o sentimento de brasilidade dirigido a uma maior intimidade do “público” com o “produto” e a própria evolução existente, para a promoção dos seus diversos segmentos” (ALFONSO, 2006, p. 123). A instituição via o início de um novo século e as comemorações dos 500 anos do descobrimento do Brasil como importantes eventos de potencial turístico, que se aliariam ao potencial natural e cultural, a motivos socioeconômicos do momento e a aspectos de infraestrutura existente.

Neste período, a Embratur tem uma clara intenção nacionalista, estimulando o sentido de brasilidade, e, por consequência, incentivar o turismo interno, para se alcançar metas sociais estabelecidas.



**Figura 5.6:** Campanhas Embratur – 1998.

Fonte: Embratur, 2006.

Também é a partir deste período que podemos perceber a utilização de símbolos nacionais, como a bandeira e o hino nacionais. Isto se dá pelo próprio sentimento de *ufanismo* que o país atravessava após o *impeachment* do presidente Collor e com a data comemorativa dos 500 anos. Além disso, foram realizadas campanhas para alta e baixa temporadas. Isto permitia um foco na segmentação, como o ecoturismo e o turismo para a melhor idade e ações de conscientização (combate ao lixo, conservação de monumentos e sítios turísticos etc.).

Na verdade, a segmentação do turismo passou a ser considerada a ação central da comunicação da Embratur, que deveria encontrar novos mercados estratégicos, priorizando o turismo rural, o ecológico e para a melhor idade. Esta medida criaria uma

### **Ufanismo**

É a atitude ou posição tomada por determinados grupos que enaltecem o potencial brasileiro, suas belezas naturais, riquezas e potenciais.

quarta segmentação crucial ao desenvolvimento, o turismo cultural, que funcionaria como uma espécie de potencializador ou catalisador do conjunto de outros segmentos. Assim, surgiram novos alvos como o turismo religioso, turismo de aventura e o turismo de parques temáticos (ALFONSO, 2006) (Figura 5.7).



**Figura 5.7:** Propaganda Embratur Turismo de Aventura e Ecoturismo em 2002.

Fonte: Embratur, 2006.

Podemos concluir que a propaganda do Brasil, seja interna ou externa, por intermédio da Embratur, refletia as próprias intenções políticas desde o governo Collor até FHC. Neste período, de 1992 a 2002, a imagem é de um Brasil miscigenado, vinculada ao povo, formado por brancos europeus (região Sul), negros e índios. No final deste período, tal miscigenação se “transforma” em símbolos da cultura, ou seja, as “três raças” estão presentes na gastronomia, nas festas populares, no artesanato etc. Traços representantes da herança africana são muito mais evidentes no material do que elementos representativos dos povos indígenas. Neste sentido, concluímos que alguns elementos de representação da imagem turística do Brasil são recorrentes em vários períodos e de acordo com o contexto histórico, político e social do país (ALFONSO, 2006).

Estes elementos traduzem a imagem de um país dotado de natureza “exuberante”. Esta foi representada pelas praias, a Amazônia e o Pantanal, Foz do Iguaçu, abordando principalmente o ecoturismo.

A propaganda do Brasil no exterior, em suma, era de um país tropical, de clima quente, em que o sol aparece o ano todo; um país continental, com ênfase nas áreas verdes, fauna e flora, assim como os aspectos culturais como o carnaval etc. Uma nação miscigenada formada por raças, culturas, regiões e estados diversos, que, em tese, se reuniam “democraticamente” em um só. Um país sensual e exótico, representado por muito tempo por suas mulheres e florestas, e também por suas festas populares. País hospitaleiro e alegre. O país do carnaval, mais que do futebol (op. cit., p. 129).

Assim, concluímos que a Embratur cumpriu seu papel de criadora de determinadas imagens turísticas do Brasil, e, consequentemente, de determinadas imagens da nação.



## Atividade

### Atende aos Objetivos 1 e 3

3. Compare as duas imagens a seguir e correlacione-as com o contexto político-social brasileiro e as políticas públicas do turismo empenhadas pela Embratur.



**Figura 5.8:** Propaganda da Embratur no exterior – 1987.

Fonte: Embratur, 2006.





**Figura 5.9:** Revista *Embratur* – 1999.

Fonte: Embratur, 2006.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are approximately 20 lines visible. The paper appears to be a standard notebook page or a sheet of stationery designed for writing.

### ***Resposta Comentada***

*Você deverá comparar as duas figuras e os períodos nos quais estão inseridas, apontando, no primeiro, uma clara intenção em demonstrar um país exótico e erótico, com apelo ao turismo sexual. No segundo, ao contrário, não há uma preocupação com o turismo sexual, onde há na decorrência do PNMT uma valorização de outros atrativos: tais quais, patrimônio arquitetônico, brasilidade, entre outros. Você deverá avaliar outras características, como a ênfase na paisagem praia-sol-mar e outros “tipos” de natureza, tal qual o Pantanal e a Amazônia.*



## Conclusão

Embora a década de 1990 tenha significado uma mudança no cenário político brasileiro, junto a uma crise econômica e política, é a partir dessa década que o turismo encontra uma correspondência de importância dentro das políticas públicas. É a primeira vez que é elaborada uma política específica para a gestão do turismo no território; também é a primeira vez que o turismo ganha feições de prioridade dentro do governo. A Embratur, após um breve período de fechamento no governo Collor, é reativada e ganha relativa autonomia nas decisões. Isto significa que o setor passa a fazer parte da agenda política do Governo Federal.

Além disso, é com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo que se dá os primeiros passos rumo à horizontalização das tomadas de decisão relativas ao turismo; passo esse que irá se consolidar nos anos seguintes e passa a ter uma dimensão das comunidades receptoras até então desprezadas pelos governantes.

Outro ponto fundamental é a mudança da perspectiva da propaganda do Brasil no exterior e dentro do país. A formação da imagem turística está diretamente relacionada com o tipo de turista que o Estado deseja atrair. Assim, o reflexo destas imagens é a real intenção do Estado. Neste contexto, há uma mudança brusca de um turismo com conotação sexual para um turismo que “redescobre” o Brasil através da sua diversidade e cultura. Embora a questão econômica ainda seja preponderante, é a partir desta mudança que se dá a busca para um turismo mais responsável, sustentável e socialmente justo.



## Atividade Final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3



**Figura 5.10:** “Se viajar é sua paixão o Brasil é o seu destino” – campanha publicitária da Embratur nos anos 1990 (EMBRATUR, 1996).

Em coerência com a estratégia econômica do Plano Real, o turismo foi estabelecido como prioridade de Governo para a geração de emprego e renda, dentro de uma realidade internacional em que cada vez mais o setor de serviços vem absorvendo mão de obra. O fator humano é insubstituível na maioria das atividades ligadas ao turismo. O avanço tecnológico provoca, quando muito, um deslocamento da mão de obra de uma atividade para outra, correlata. Para que essa indústria se desenvolvesse no Brasil, era necessário estabelecer regras claras, que servissem de orientação, não só para a ação do Estado, como para toda a sociedade, em especial para a iniciativa privada. Assim, em 1996, foi lançada a Política Nacional de Turismo — 1996/99. A Política Nacional de Turismo sustenta-se em cinco macroestratégias, que contemplam a implantação de infraestrutura básica e turística, a capacitação de recursos humanos para o setor, a modernização da legislação, a descentralização da gestão do turismo e, finalmente, a promoção do turismo no Brasil e no exterior (BRASIL, 1999).

As imagens anteriores e o trecho da mensagem do Governo Federal ao Congresso Nacional expressam a política exercida

na década de 1990 para o setor do turismo. Identifique as principais características desta política, contida principalmente no PNT 1996/1999, e suas consequências para o turismo no Brasil.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

### **Resposta Comentada**

*Você poderá falar sobre o material de divulgação da Embratur no exterior, valorizando os aspectos naturais e culturais do Brasil. Diferentemente da ênfase na mulher seminua, tão divulgada no passado da instituição. Você também poderá falar do contexto neoliberal na formulação do PNT 1996/1999, destacando a mensagem ao Congresso Nacional. As palavras grifadas podem servir de exemplo para identificar esses ideais, pois elas expressam as intenções do Governo Federal no turismo; ou então, destaque que a imagem do Brasil veiculada no exterior denota as intenções do Governo Federal em focar o turismo estrangeiro, com a clara intenção de que este turista poderia gerar uma maior renda para o país (turismo como gerador de renda).*

## Resumo

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso é lançada a Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas, tendo como principal programa o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que irá fundar as bases para o turismo de base local e contribuir para a descentralização das tomadas de decisão relativas ao turismo, não perdendo de vista o contexto dos ideais neoliberais no qual o governo de FHC está inserido.

Também é neste período que se dá a mudança da propaganda brasileira da Embratur, que deixa de ser somente voltada para o exterior e passa a incluir o turista nacional e latino-americano, e com conotação da diversidade brasileira.

### **Informação sobre a próxima aula**

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo, PNMT, se caracterizou como um programa de descentralização da gestão do turismo, um dos principais programas do PNT 1996/1999. Na aula seguinte, iremos no deter neste programa, que se caracterizou como um importante instrumento para a descentralização do turismo no Brasil.

# 6

## As políticas municipais e o Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT

*Erika Aleixo*

### Meta da aula

Aprofundar as questões acerca do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT – e as políticas municipais presentes no Plano Nacional de Turismo de 1996/2001.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 explicar a implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo;
- 2 enumerar as principais limitações e avanços promovidos pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo;
- 3 caracterizar as políticas municipais e o turismo.

## Introdução

Você sabia que o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo – foi um marco nas políticas públicas do turismo? Você se lembra de sua cidade ter participado do programa? É importante estudar este programa por várias razões.

Em primeiro lugar, é a primeira política real do turismo. Em segundo lugar, o PNMT traz as discussões do turismo para perto dos municípios e agentes locais. E, por fim, tenta descentralizar as decisões sobre o turismo, ainda que com algumas limitações, como veremos ao longo desta aula.

Entretanto, é necessário avaliar todo o processo do PNMT para que sejam considerados seus alcances e suas limitações. O objetivo é refletir sobre as políticas recentes de turismo e tentar lançar novas elucidações a respeito do turismo relacionado com temas como a sustentabilidade, comunidade, planejamento e políticas públicas. Em outras palavras, aportes necessários para se compreender as políticas públicas do turismo onde ela se realiza, ou seja, no município.

## Rumo a uma política municipal de turismo: a implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT

Como vimos na última aula, após um período marcadamente instável na política brasileira, com os governos de Fernando Collor de Mello e de Itamar Franco – de 1990 a 1994 –, que culminou com o *impeachment* de Collor, é eleito Fernando Henrique Cardoso – FHC –, em 1995 e reeleito em 1999. Com ele é instaurado a Política Nacional de Turismo por meio do Decreto-Lei nº 448/98.

Embora esta não seja a primeira versão (a primeira versão da Política Nacional de Turismo foi oficialmente criada pela Lei nº 8.181/1991, no governo de Fernando Collor), é no governo FHC que ela ganha força. Ambas as versões se baseiam em pressupostos desenvolvimentistas e procuram a estabilização

econômica e o desenvolvimento do Estado, incluindo a sua reforma e eficácia. O objetivo último é a competitividade e a modernização do Brasil para competir no mercado turístico internacional.

Dentro desta premissa o principal foco da Política Nacional de Turismo perpassa a descentralização das decisões políticas. Por consequência, estimula o fortalecimento das secretarias e órgãos estaduais/municipais, dotando os municípios de uma autonomia até então não experimentada no setor do turismo.

Essa política e os documentos que prosseguem são a mais completa e detalhada política oficial na história da esfera federal que trata o setor do turismo (CRUZ, 2000). Como ação estrutural mais significativa, foi criado o Ministério dos Esportes e Turismo, ao qual a Embratur passou a ser subordinada. Pela primeira vez o turismo ganhou o *status* de ministério na estrutura administrativa do executivo nacional.

Estrategicamente, a Política Nacional de Turismo estava orientada por quatro macroestratégias. A primeira voltada para o ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada. A segunda se destinava à implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequada às potencialidades regionais. A terceira previa a qualificação dos recursos humanos envolvidos no setor. E a quarta macroestratégia (a que nos interessa neste tópico) previa a descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado (EMBRATUR, 1996).

A consequência mais imediata desta municipalização das políticas públicas do turismo é a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT –, que se tornou o carro chefe da Política Nacional de Turismo (PNT). Cumpre dizer que a Política Nacional de Turismo 1996 -1999 é um documento que definia as principais diretrizes do governo para o setor do turismo. E o PNMT era um de seus programas (**Figura 6.1**).

Assim, o PNT 1996/1999 propiciou uma mudança significativa nos processos de gestão do turismo, pois valorizou a escala

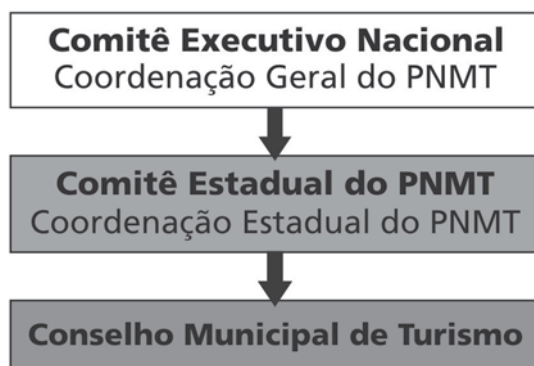
municipal. É preciso dizer há um caráter pioneiro em termos de gestão do território e do turismo. Antes do PNT 1995/1999, as políticas de turismo eram apenas regulatórias do setor. Contudo, os dirigentes se baseavam ainda no velho discurso das vantagens econômicas que o turismo poderia trazer tanto para os municípios e regiões como para o país.

O PNMT foi criado oficialmente pela Portaria nº 130 do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo – MICT – de 30 de março de 1994. Estruturava-se a partir de cinco princípios norteadores para realizar as ações estratégicas. São elas: descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação.

Em linhas gerais, o objetivo principal era fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios brasileiros. O principal discurso era o da sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política. Isso era feito em uma ação que se propunha a auxiliar as comunidades a se redescobrirem. Se percebendo como diferentes, compreendendo suas “qualidades” e entendendo seus “defeitos”. Essas ações seguiam os ditames do pensamento do planejamento estratégico (FRATUCCI, 2008).

A metodologia adotada pela Embratur se alinhava com as diretrizes da Organização Mundial do Turismo – OMT. Visava implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, “simplificando e uniformizado, para os Estados e Municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística de forma participativa” (EMBRATUR, 1996, p. 12). O PNMT tinha sua estrutura administrativa organizada conforme a **Figura 6.1**:





**Figura 6.1:** Estrutura administrativa do Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

Fonte: Embratur, 1996.

A implantação do PNMT se dava inicialmente por meio de uma seleção dos municípios considerados prioritários para o desenvolvimento do turismo. A escolha era realizada pela Embratur e era baseada em uma pesquisa anual entre os municípios brasileiros interessados. E estes, por sua vez, deveriam preencher um formulário.

O formulário era chamado de Roteiro de Informações Turísticas, mas ficou conhecido como Rintur. Após a coleta das informações obtidas pelo Rintur, era feita a análise e avaliação dos dados do formulário, definindo os municípios prioritários.

Os municípios são classificados como Municípios Turísticos (MT) e Municípios Potencialmente Turísticos (MPT). Os Municípios Turísticos (MT) são aqueles já consolidados, com o turismo efetivo, capaz de gerar deslocamentos e estadas, de fluxo permanente. Já os Municípios Potencialmente Turísticos (MPT) são aqueles que possuem recursos naturais e culturais expressivos, e poderiam encontrar no turismo as diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico do município. O objetivo em curto prazo do Rintur era identificar os municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo e priorizá-los quanto ao recebimento das oficinas.



**Figura 6.2:** Exemplo do selo de certificação para cidades consideradas como prioritárias para o turismo em 2001.

Fonte: [http://www.amparo.sp.gov.br/noticias/agencia/2003/2003\\_mar/030331\\_topo-Embratur.htm](http://www.amparo.sp.gov.br/noticias/agencia/2003/2003_mar/030331_topo-Embratur.htm)

Ao ser aprovado pelo Rintur, os municípios deveriam solicitar ao Comitê Estadual a formação de monitores municipais. Estes eram capacitados por meio das oficinas da primeira fase (sensibilização) e segunda fase (capacitação). Em seguida, quando os monitores já estivessem atuando junto à comunidade, seria estimulada a criação do Conselho, do Fundo Municipal de Turismo e do Plano

de Desenvolvimento do Turismo (**Figura 6.3**). Ao cumprir todas as exigências, o município ganharia o Selo de Município Prioritário para o turismo (**Figura 6.2**).



**Figura 6.3:** Dinâmica de atuação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

Fonte: Embratur, 1998.

Mais adiante veremos as limitações e o alcance do programa na realidade brasileira, e como as oficinas foram realizadas.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo foi implantado de acordo com a Política Nacional de Turismo, na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Sobre a Política Nacional de Turismo, responda os itens a seguir.

a – Cite as principais características do PNMT.

b – Como foi feita a seleção dos municípios que participaram do programa de municipalização do turismo.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Na resposta do item a você deve citar as principais características do PNMT descritas até aqui. Você pode ressaltar o contexto de sua implantação no governo de Fernando Henrique Cardoso, com ênfase na descentralização das decisões. Você deve citar, ainda, a sua estrutura administrativa, formada pelos comitês nacionais e estaduais e os conselhos municipais, instrumentos utilizados para estimular a participação das comunidades.*

*E, por conseguinte, na resposta b, é importante destacar o processo de seleção dos municípios, citando principalmente como se deu o processo do Rintur e a descrição dos Municípios Turísticos e os Potencialmente Turísticos.*

## **Desafios e limitações do PNMT**

É preciso atentar para o fato de que não houve, no início da implantação do PNMT, repasse financeiro direto entre governo federal e os municípios. Assim, os municípios não eram obrigados a aderir ao programa, nem eram estimulados por benefícios econômicos diretos. A adesão consistia em um repasse de informações e tecnologia feito por meio das oficinas promovidas pelo Ministério do Turismo e pelas Secretarias estaduais.

Estas oficinas se baseavam em uma tentativa de fazer um planejamento participativo, envolvendo as comunidades e “preparando” diversos segmentos locais para receber o turismo.

É preciso dizer que as técnicas utilizadas nestas oficinas eram exercidas na dinâmica de grupos que misturavam diversos métodos, entre eles o método Metaplan e ZOPP.



#### **Métodos Metaplan e ZOPP**

Os métodos Metaplan e ZOPP foram criados no início da década de 1980 pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica – GTZ. O argumento é que, através da utilização de técnicas e métodos, o sistema de gestão de uma empresa poderia ser otimizado. Empregada na gestão das cidades, esta metodologia visa o planejamento participativo que, dada sua flexibilidade, pode ser aplicado, em teoria, em diversas localidades. Em resumo, a técnica Metaplan é baseada na visualização com ênfase no moderador. Já o método ZOPP, Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos, incorpora as técnicas Metaplan, porém, é mais voltado para o desenvolvimento e projetos técnicos de cooperação. Estes dois métodos passaram a ser incorporados pela Organização Mundial do Turismo – OMT – em face da necessidade do planejamento da atividade turística nas localidades.

O método ZOPP consiste na integração em três elementos distintos: o Marco Lógico, o instrumental Metaplan (técnicas de Visualização e Moderação) e a sistemática básica de planejamento. O enfoque principal do método ZOPP é a adoção da participação no decorrer de todo o processo de planejamento, com o objetivo de agregar ideias, trocar experiências e construir consensos.

A principal ferramenta utilizada para isso são as Oficinas (reuniões), onde um moderador, no papel de facilitador, utiliza instrumentos como a visualização de ideias e o trabalho em grupo.

O método ZOPP utilizava duas etapas distintas. A primeira fase de diagnóstico (denominada de Análise da Situação), que sucintamente analisa os envolvidos, os problemas, os objetivos e as alternativas; e a segunda, que é a fase de planejamento com a definição do Marco Lógico e a Matriz de Planejamento.

Por Técnicas de Visualização se entende a visualização continuada do processo de debates e tomada de decisão pelo grupo. Por exemplo, podem ser utilizadas ferramentas como escrever em papel as principais ideias levantadas. Estas podem ser afixadas na sala em que acontecem as reuniões.

As Técnicas de Moderação são procedimentos utilizados por uma pessoa na condução e apoio ao processo de trabalho do grupo. Essa pessoa pode ser um facilitador ou moderador, e pode pertencer ao grupo ou apenas ter sido chamado para este propósito.

Assim, até o ano de 2001, quando o PNMT foi substituído por outros programas, foram capacitadas cerca de 27.483 pessoas em todo o país, por meio de 1.107 oficinas de diversos níveis, tendo disseminado sua filosofia para 1.080 municípios brasileiros (EMBRATUR, 2002). O procedimento ocorria em três fases com intervalos mínimos de 90 dias. Os grupos de trabalhos, com base em perguntas e material orientador, iniciaram a construção do conhecimento a partir da realidade individual.

Como já foi dito, o principal objetivo das oficinas era “preparar” os municípios para receber os turistas. Neste sentido, as oficinas eram divididas em etapas, lideradas pelos monitores treinados pela Embratur, e possuíam uma sequência: sensibilização, capacitação e planejamento (**Figura 6.4**).



**Figura 6.4:** Exemplo de oficina com a comunidade utilizando a técnica ZOPP.

Fonte: <http://turismoruralveracruz-rn.blogspot.com/2010/05/oficina-prepara-comunidade-para-o.html>

A implementação do PNMT nos municípios, ou a adesão dos municípios ao Programa, passava por uma série de etapas sintetizadas da seguinte maneira: preenchimento do Relatório de Informações Turísticas – RINTUR – (estabelecido pela Deliberação Normativa 417), treinamento dos Agentes Multiplicadores, conscientização da comunidade, formação do Conselho Municipal de Turismo, criação do Fundo Municipal do Turismo, elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal.

Diante dessa perspectiva, o PNMT pretendia dotar os municípios brasileiros de condições técnicas e organizacionais para que tivessem a capacidade de criar seu próprio Conselho Municipal de Turismo. A função do conselho seria deliberar as questões sobre como atrair o turismo ou então, no caso dos destinos consolidados, realizar a sua gestão. A comunidade era entendida pelos gestores do PNMT como fundamental na formulação e na gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável. Para tanto, o PNMT estava baseado em princípios que são os da descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação.

Devemos tecer alguns comentários sobre a dimensão da comunidade. Ainda que com algumas limitações, o fato é que o PNMT promoveu muitas mudanças na forma como o setor do turismo estava sendo pensado nas escalas governamentais. A busca pela articulação de uma visão sistêmica do setor, englobando a iniciativa privada, as organizações civis e a própria comunidade, proporcionou discussões estratégicas para o setor. A instalação dos conselhos municipais pode ser considerada como mudança estrutural na gestão pública do turismo.

Na opinião de Fratucci (2008) foi uma mudança processual e não pragmática que incutiu novas posturas nos gestores públicos e privados do turismo brasileiro. Isso aconteceu quando passaram a pensar o turismo como um setor estratégico que exigia gestão profissional, aliado ao reconhecimento da necessidade de envolvimento dos outros agentes sociais, especialmente a população dos destinos turísticos (FRATUCCI, 2008).

Contudo, o nível de participação que o PNMT pregava e estimulava deve ser questionado. Os próprios métodos Metaplan e ZOPP merecem alguns comentários.

A princípio, esses métodos foram criados para serem usados enquanto técnica em organizações fechadas como ferramentas de gestão. Dentro dos ideais neoliberais, nos quais a cidade é vista como um empreendimento e, por conseguinte, deve dar lucro, as técnicas foram aplicadas no planejamento urbano.

O geógrafo David Harvey (2005) aponta que há uma mudança da administração pública para o empreendedorismo urbano. A cidade passa ser vista como uma empresa, e o Estado-nação repassa recursos financeiros ou, no caso do PNMT, tecnológicos, diretamente às municipalidades. Isto resultou na necessidade das cidades buscarem no mercado de capitais insumos para realizarem suas funções. Assim passaram a competir entre si, buscando maximizar as suas potencialidades para se tornarem atrativas ao capital, adotando o empreendedorismo como modelo de gestão.

Tal modelo de cidade obedece, segundo Compans (2004), a um padrão de comportamento em que os atores locais, em particular do poder público municipal, adotam o empreendedorismo como paradigma de gestão. Ainda conforme a autora, este é um padrão de comportamento em que o governo local busca a participação da iniciativa privada (COMPANS, 2004).

Os governos, dessa forma, obedecem a uma lógica de participação crescente do setor privado na gestão de serviços e equipamentos públicos. E, para isso, busca a construção de consenso social em torno de prioridades “estratégicas” de investimentos e introduz uma racionalidade empresarial na administração dos negócios públicos.

A gestão urbana empreendedora pressupõe então não apenas um governo local, mas uma coalizão de forças que tem como premissa a atuação conjunta do governo local, iniciativa privada e sociedade civil. Atualmente, a parceria público-privada (PPP) é um instrumento muito utilizado para dinamizar os pro-



cessos de intervenção nas cidades. Nas PPPs, os governos de cidades se integram à iniciativa privada local para atração de fontes externas de financiamento.

Como o turismo se realiza nas cidades, ele segue as regras da “cidade empreendedora”. Embora pregasse a flexibilidade, os métodos Metaplan e ZOPP não davam conta das diversidades locais. Principalmente, os agentes sociais dos municípios envolvidos, historicamente, não tinham o hábito de participar da gestão das suas localidades. Quase sempre, eram induzidos pelas lideranças locais, muitas delas ligadas a partidos e políticos locais, mais interessados nos seus projetos pessoais que no desenvolvimento do município.

Além disso, o PNMT apresenta características contraditórias, pois apesar de pregar a descentralização das decisões, retém para si a direção e o controle de implementação do programa. Embora conte com os órgãos nos três níveis de poder, o município ainda dependia de certa forma as diretrizes da Embratur.

Por outro lado, a descentralização dota os municípios e estados da responsabilidade na gestão do turismo. Um estado competitivo delega atividades a entidades privadas e terceiriza serviços. No contexto atual de discurso neoliberal, as políticas públicas de turismo se voltam apenas para contemplar os interesses dos agentes do mercado. Até mesmo os interesses dos agentes públicos (governos) não são observados. Para facilitar a captação de novos investimentos, o Estado abre mão dos seus direitos de arrecadação, fiscalização e de regulação. Para os demais agentes sociais envolvidos pelo turismo, resta apenas um papel secundário, quase marginal. Os impactos gerados pela atividade turística, quase sempre negativos, ficam para a localidade onde está instalada.

É muito difícil estabelecer nos municípios ferramentas necessárias para dar continuidade ao processo de atração ou manutenção do turismo. Este processo exige amadurecimento tanto dos atores públicos quanto daqueles que participam direta ou indiretamente do turismo. Para isso exige um tempo

e continuidade dos trabalhos aperfeiçoando e corrigindo os erros. O que não ocorreu, devido à própria cultura política brasileira. Um governante imprime as suas características em cada gestão, praticamente descartando todo o trabalho realizado até então.

Entretanto, é preciso lançar um olhar mais atento ao processo do que aos resultados. A descentralização da gestão do turismo, proposta pelo programa, pelo menos levou a discussão do turismo para a escala local dos municípios. Aproximou a atividade da população, dando voz às comunidades. Assumiu explicitamente o turismo como prática social que acontece “na escala e na efervescência da vida nos lugares” (CRUZ, 2006, p. 338).

Assim, diante de um número grande de participação de municípios há que se estudar o alcance e funcionamento do PNMT em cada um deles. É certo que o processo foi desvirtuado e até mesmo manipulado em alguns casos. Em outros, fez surgir um movimento de questionamento e de organização de grupos sociais em associações e entidade comprometidas com os interesses coletivos. Ainda que muitos se encontrem inativos, institucionalmente, a proposição de conselhos municipais de turismo paritários, participativos e de caráter deliberativo, pode ser considerada como um avanço significativo na gestão pública do turismo brasileiro.

Para Fratucci (2008), um dos principais obstáculos para continuidade do processo de municipalização da gestão do turismo, que de certa forma foi desconsiderado pelos gestores federais do programa, estava relacionado à sua escala de atuação. O PNMT impunha a escala municipal para as suas ações. Considerava que os limites político-administrativos dos municípios brasileiros seriam o recorte mais adequado para a definição e implantação das políticas de desenvolvimento do setor. Contudo, esta mesma decisão se revelou equivocada no decorrer do processo. Isso porque, tanto do ponto de vista do fenômeno socioespacial quanto da atividade econômica, o turismo não se restringe às fronteiras municipais. São poucos os municípios brasileiros com capacidade e autonomia para a

implantação de um processo de desenvolvimento turístico eminentemente local, desarticulado do seu entorno. Ainda segundo Fratucci (2008), mesmo o município do Rio de Janeiro, polo turístico internacional consolidado, não abre mão dos recursos localizados nos seus municípios limítrofes para compor seu produto turístico.

É possível perceber que o PNMT propunha um entendimento social do turismo. Pela primeira vez não se via somente a sua importância econômica para os municípios. Como foi dito, contribuiu muito para envolver os líderes locais nas etapas do planejamento, aproximando a comunidade das questões relativas ao turismo. Contudo, contraditoriamente, o próprio processo de implantação PNMT despertou nos gestores municipais a percepção de que precisavam trabalhar em conjunto com seus municípios vizinhos, se tinham intenção de se estruturarem como destinos turísticos de destaque no cenário nacional e mundial.

Isto se deu em parte pela questão dos recursos, mas também pela incapacidade de alguns municípios serem atrativos suficientes para atrair visitantes, ou ainda, promover só o marketing turístico necessário. Assim, foram surgindo os primeiros movimentos direcionados para a construção de conselhos e consórcios regionais de turismo. Como os casos dos municípios da Serra Gaúcha e da região das Agulhas Negras (Itatiaia, Resende, Porto Real e Quatis), entre outros. Estes consórcios se agregavam em torno de objetivos comuns na intenção de atraírem um maior número de visitantes para sua região. Cumpre dizer que estes movimentos foram absorvidos pelo governo seguinte, por meio do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que substituiu o PNMT na gestão do governo Lula.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 2

2.

**FHC entrega “selo de ouro” para 22 municípios do Paraná**  
(INFORMATUR, 2010).

Prefeitos de 22 municípios paranaenses receberam em outubro, do presidente Fernando Henrique Cardoso, o “Selo de Ouro do Turismo”. O certificado, entregue a 97 municípios brasileiros, identifica e gratifica os municípios que se destacaram na organização do turismo sustentável. A solenidade, em Brasília, teve a presença dos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Sérgio Amaral, e do Esporte e Turismo, Caio Luiz de Carvalho. “O Paraná deve comemorar este fato devido ao grande número de municípios certificados com o Selo”, disse o presidente da Paraná Turismo, Luiz Guilherme Faria de Siqueira. O diretor técnico da entidade, Antônio Carlos Bettega, explicou que os agraciados já concluíram a terceira fase do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), desenvolvido pela Embratur, em parceria com o Governo do Estado. A Paraná Turismo é a gestora do programa no Estado. “O Selo de Ouro do Turismo reconhece estes municípios como exemplares na forma como estão implantando o PNMT nas suas comunidades”, explicou Bettega.[...] O Paraná tem 233 cidades engajadas no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Desenvolvido pela Embratur e implantado no Estado pela Paraná Turismo, o programa disponibiliza aos municípios com potencial natural as condições técnicas, organizacionais e gerenciais para o desenvolvimento da atividade turística.

Esta reportagem data da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso e diz respeito a implantação do PNMT nos municípios. Com base na notícia, cite as principais limitações e avanços promovidos pelo PNMT nos municípios brasileiros.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta atividade você deverá responder tendo em base as principais questões levantadas neste capítulo e no anterior. Por exemplo, você pode falar da dimensão da iniciativa privada no processo de desenvolvimento do PNMT. Destacando o papel das políticas neoliberais em estimular a iniciativa privada na participação da gestão do turismo. Você pode citar, ainda, as principais contribuições que o PNMT gerou para o turismo e os municípios, tal como a aproximação das discussões sobre a atividade com os atores locais ou, ainda, a criação dos conselhos e a participação da comunidade. Por exemplo, utilize a reportagem como guia e fale sobre a capacitação dos municípios por meio das oficinas formadoras. Você pode falar ainda que estas oficinas são apontadas dentro dos métodos ZOPP e Metaplan. Nesses métodos é importante considerar que a padronização empregada pode acarretar em uma pasteurização das culturas locais. Mas, ao mesmo tempo, o PNMT provoca a aproximação das comunidades com o tema do turismo.*

## **Relatório final: o papel do Governo Federal na avaliação do PNMT**

Em sua avaliação final sobre o PNMT por meio intermédio do relatório “Retratos de uma caminhada: PNMT, 8 anos – 2002”, os técnicos da Embratur afirmam que o programa é um caso “indiscutível de sucesso na aplicação corajosa de uma premissa não paternalista na relação entre o governo federal e o município” (EMBRATUR, 2002, p. 7). Para este documento, essa postura não

paternalista se realiza porque não oferece dinheiro, mas oferece estímulo e atenção às localidades. Entretanto, o Governo Federal procura reafirmar e justificar as ações realizadas e não inclui uma análise crítica do programa na sua avaliação final.

Ainda sobre a análise do documento, percebemos a prioridade em levantar os aspectos quantitativos das ações do PNMT. No entanto, deram pouca atenção a uma avaliação qualitativa dos resultados das ações registradas, o que seria imprescindível para compreender os efeitos positivos e negativos do programa.

Por exemplo, um dos pontos polêmicos seria a identificação da potencialidade turística dos municípios com base no Rintur. Este é preenchido pelos municípios, que em sua maioria não possui pessoal técnico e especializado, ou ainda carece de critérios metodológicos definidos, o que faz com que este instrumento não tenha credibilidade suficiente, podendo ser facilmente manipulado.

O foco principal é o destaque para os aspectos gerais quantitativos. Evitaram relatar as dificuldades encontradas em alguns municípios. Principalmente quanto à metodologia, a falta de recursos financeiros e a questão política.

É preciso pontuar que a ideia inicial do programa era a adesão voluntária. Um ponto muito interessante, já que por si só abria um pré-requisito, era a vocação municipal para o turismo, ou seja, a adesão voluntária requeria um interesse, uma vontade do município e dos munícipes para o turismo. Contudo, os recursos, que inicialmente eram inexistentes, foram surgindo ao longo do processo. Sendo que, no final de 1999, o PNMT possuía um milhão de reais para sua aplicação, estando incluído, a partir do ano de 2000, no Plano Plurianual do Governo Federal – PPA.

Segundo Brusadin (2005), o que interessa nessa observação é que, havendo o repasse, não houve fiscalização ou até mesmo um instrumento que indicava a destinação do repasse. Para o autor, o intrigante é a ausência, no relatório, de uma indicação de quais foram e onde foram gastas as verbas recebidas.

Na forma como está no relatório, é suposto que a realização das oficinas passou a ser uma espécie de negócio financiado pela Embratur, o que justificaria o aumento na destinação de recursos. A **Tabela 6.1**, a seguir, relaciona a quantidade de oficinas ocorridas e o número de pessoas treinadas durante os anos de 1995 a 2001, de acordo com as fases, coordenação, parceiros, universidades e outras.

**Tabela 6.1:** Oficinas realizadas pelo PNMT segundo a Embratur

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
1ª fase – sensibilização	28	46	42	39	53	47	34	<b>289</b>
2ª fase – capacitação	–	27	30	36	49	38	36	<b>216</b>
3ª fase – planejamento	–	–	03	06	42	46	72	<b>169</b>
Comunidades	–	01	11	27	39	47	59	<b>184</b>
Núcleos de Artesanato	–	–	–	02	05	09	13	<b>29</b>
Aldeias Indígenas	–	–	–	01	03	–	01	<b>05</b>
Conscientização Ambiental	–	–	–	01	14	06	07	<b>28</b>
Melhor Idade	–	–	–	–	02	05	06	<b>13</b>
Coordenação e Planejamento	05	02	07	06	05	05	08	<b>38</b>
Parceiros	–	–	–	12	11	07	09	<b>39</b>
Universidades	–	–	–	01	05	09	28	<b>44</b>
Outras	–	–	–	08	–	27	28	<b>53</b>
Total	33	77	93	139	228	236	301	
Número de treinados	970	1.540	2.325	3.225	5.700	5.900	7.523	

Fonte: Embratur, 2002, p. 111.

Analisando os dados da Embratur (2002), é fundamental ressaltar que o número de oficinas realizadas na terceira fase (referente à elaboração do Plano Municipal de Turismo) é inferior às

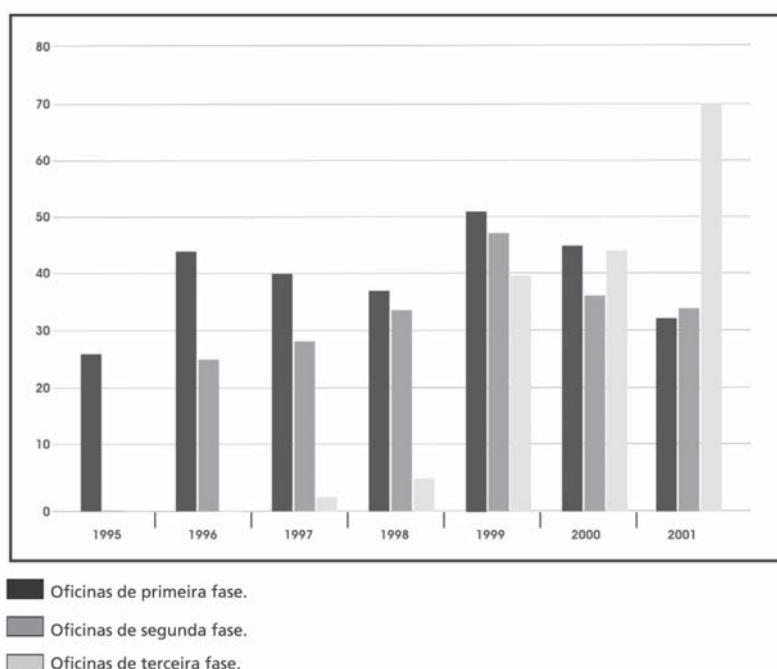
oficinas da primeira fase. Isto se dá devido ao fato que muitos municípios pensaram que o programa oferecia repasse financeiro. O que demonstra a qualidade das informações prestadas e o envolvimento dos agentes antes de iniciar as oficinas.

Além disso, as oficinas de terceira fase eram altamente técnicas. Necessitavam da presença de profissionais de turismo e de outras áreas para a adequação de todas as informações recolhidas nas oficinas de primeira e segunda fases em um Plano Municipal de Turismo, o que não estava previsto no PNMT. Entretanto, se analisarmos as fases do PNMT entre 1995 e 2001, como está apresentado no **Gráfico 6.1**, percebemos que, no ano de 2001, o número de oficinas em terceira fase aumenta significativamente, mesmo considerando o alto nível técnico e profissional dessa fase do programa. Isso coincide com o aumento de recursos destinados ao PNMT que eram de 10 milhões para 2001.

Nesta etapa, com o repasse vultuoso e a carência de pessoal capacitado (ainda que com os esforços da Embratur), houve uma proliferação de consultorias que levavam o conhecimento técnico necessário para a implementação do Plano Municipal de Turismo. Este fato se desdobra em outros dois: primeiro é que isto corrobora com a necessidade do processo continuado e que os métodos utilizados (ZOPP e Metaplan) não foram eficazes para a capacitação dos técnicos envolvidos. O segundo é que as empresas de consultoria, embora portadoras do conhecimento necessário, sabiam muito pouco das realidades locais. Por isso estavam apenas implantando uma metodologia sem adaptá-la às necessidades dos municípios. Com isso, houve na maioria das experiências, a elaboração do Plano Municipal de Turismo, mas não houve sua real implementação de uma gestão do turismo participativa.



**Gráfico 6.1:** Distribuição das fases do PNMT de 1995 a 2001



Fonte: Embratur, 2002.

Não menos importante é a dimensão política em que o PNMT está inserido. Por se realizar nos municípios, há uma incidência direta dos governos locais nas decisões acerca do turismo. Contudo, não há no relatório um estudo que aponte quais os partidos políticos que aderiram ao programa e aqueles que ficaram de fora. Como a adesão ao programa no início era voluntária, dependia do interesse político dos municípios, devemos refletir se esta adesão também se deu por prefeituras de partidos políticos distintos da base governamental. Também não houve uma cultura de rede entre os municípios, e, como foi dito, os níveis de participação das comunidades durante todo o processo pode ser questionado.

Reverendo os dados do relatório, há que se ressaltar que a primeira e segunda fases em que se pretendia o envolvimento da comunidade local foram muito relevantes. Mas, no final, a presença do meio científico e profissional passou a ser

necessária para dar uma abordagem não apenas mais profissional, mas também mais consciente aos objetivos.

Por fim, é possível afirmar que os moldes do Planejamento Participativo – Métodos ZOPP e Metaplan – não são totalmente confiáveis em relação à realidade brasileira. Ou seja, o método adotado pela OMT e utilizado na gestão FHC foi inadequado em relação ao seu método. Pouco compatível com o quadro atual da sociedade brasileira, que ainda se encontra em um processo democrático cheio de falhas e corrupção.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 3

3.

Em parceria com o Banco do Brasil, SEBRAE e Organização Mundial do Turismo – OMT –, o Governo implantou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Esse programa tem como objetivo trabalhar a conscientização na base sobre a importância econômica e social do setor turístico, com impacto positivo no desenvolvimento local. Dos 1.635 Municípios brasileiros com vocação turística, 1.250 se engajaram efetivamente no Programa, que já treinou mais de 2.700 agentes multiplicadores municipais, mobilizando um total de mais de 150 mil pessoas. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo já mobiliza 1.250 cidades com vocação turística, treinou mais de 2,7 mil agentes multiplicadores e mobilizou 150 mil pessoas (MENSAGEM, 1998).

No entendimento dos técnicos da Embratur e do Governo Federal, o PNMT alcançou resultados muito positivos, como demonstra a mensagem acima enviada ao Congresso Nacional em 1998. Com base nas informações passadas nesta última parte da aula, aponte quais as principais dificuldades enfrentadas pelo PNMT na sua implantação nos municípios.

---

---

[illegible]

### **Resposta Comentada**

*Você poderá responder a essa pergunta de duas formas. A primeira pode ser com base na tabela de resultado das oficinas, comparando os dados entre os anos. Por exemplo, apontar por que houve um maior número de participação na primeira fase e um número menor na terceira fase, fato que demonstra a falta de informação do programa, pois muitos acreditavam que haveria repasse financeiro, desistindo assim, de participar das etapas seguintes, ou então, você poderá falar dos contextos políticos, em que não há continuidade das ações de um governo para outro, uma vez que os métodos ZOPP e Metaplan apenas formatavam o município para a elaboração de um Plano de Turismo. Contudo, era muito deficiente em propor as ações concretas.*

*Você pode falar também do papel das consultorias. Estas assumiam às vezes do governo local e, instruídas da técnica, ajudavam na elaboração de um plano, mas não repassavam o conhecimento necessário para que os munícipes pudessem gerir o turismo por conta própria.*

## Conclusão

Após o estudo sobre as políticas municipais, podemos concluir, em alguns apontamentos finais, que o PNMT demonstra alguns resultados positivos e outros negativos que precisam ser considerados.

Em primeiro lugar, a partir de modelos utilizados pelo Governo Federal como forma de padronizar o turismo em municípios, ignora as peculiaridades locais, dificulta o entendimento do processo pelos agentes locais e coloca em risco a sua continuidade. No final, são os agentes locais que irão perpetuar e legitimar o turismo. E se não estiverem conscientes e preparados para receber e gerir o turismo, este pode causar impactos negativos na comunidade receptora.

Outro fator relevante é a incapacidade que os municípios demonstraram de formar redes, entre eles e entre os organismos públicos e privados. Isto acarretou em um isolamento das cidades, que sozinhas não foram capazes de implementar o programa. O que somente irá ser realizado no Programa de Regionalização do Turismo promovido pelo Plano Nacional de Turismo nos primeiros anos da década de 2000.

Além disso, podemos dizer que houve uma tentativa de “domesticação” de alguns municípios para o turismo. Foi indicado como deveriam tratar as questões do turismo, ou seja, uma imposição de cima para baixo sem levar em conta as necessidades locais.

A princípio, a formação dos conselhos se deu de forma muito positiva, aproximando os agentes locais nas decisões acerca do turismo. Contudo, os conselhos de turismo foram formados diferentemente dos conselhos ligados aos setores da saúde e educação, por exemplo. Estes foram realizados de acordo com uma construção participativa de políticas sociais e a obrigatoriedade observada no PNMT se caracterizou mais como uma exigência externa do que fruto das demandas interna dos atores envolvidos com a atividade. Esta característica tornou os conselhos existentes, mas inativos.

A partir da Política Nacional de Turismo em 1996 é que o Estado trata o turismo, não apenas como um setor carente de regularização, mas sim de uma dimensão físico-territorial. De maneira geral, podemos refletir como o Estado conduz as políticas de turismo recentemente, onde há uma ênfase na descen-

tralização das decisões, fundamentada no discurso de atender as necessidades dos padrões internacionais de consumo turístico.

Há que se levar em conta que muitos avanços ocorreram com o PNMT e ainda que com algumas limitações. O principal avanço é que as políticas públicas do turismo entram, a partir daqui, em um processo de maturidade. É isso o que iremos estudar na próxima aula: o governo Lula e o turismo por parte do Estado.



## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

O PNMT representou um grande avanço nas políticas públicas do turismo e no município. A partir disso, pesquise se a sua cidade participou do Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Para guiar sua pesquisa, responda às seguintes questões:

a – A cidade em questão não participou do PNMT? Investigue as razões para a não adesão (políticas ou não).

b – A cidade em questão participou do PNMT? Investigue quais foram as etapas (ou oficinas) que ela recebeu, como se deu o processo de instalação do programa, e se, no final, recebeu o Selo de Cidade Turística pelo Governo Federal.

c – A cidade em questão criou o Conselho Municipal de Turismo? Se sim, avalie o seu desenvolvimento. Este, por sua vez, se encontra ativo e participativo, ou ativo e não participativo, ou inativo?

d – De acordo com as pesquisas acima, responda quais foram as principais consequências para o turismo decorrentes da adesão do PNMT.

Para realizar esta pesquisa, você pode consultar jornais e revista da época, entrevistar atores e agentes que trabalhavam nos organismos municipais (Prefeitura, Secretarias etc.), notícias na internet, entre outros. Faça um resumo desta aula apontando os principais problemas e avanços do PNMT e se estes aconteceram na sua cidade.

---

---

---

---

---

[illegible]

### ***Resposta Comentada***

*O objetivo desta pesquisa é que você compreenda o conteúdo tendo em vista a sua realidade. A partir do conhecimento da sua cidade, você pode se tornar um agente envolvido nas questões do turismo, principalmente naquelas que se referem às políticas públicas. Para isso, você deve fazer um resumo com os principais pontos desta aula, levantando os principais avanços e as principais limitações. Por exemplo, se sua cidade fez parte do PNMT, de quais etapas ela participou? Isto significou um avanço para a atividade turística? Se não, por que isto ocorreu: os agentes não foram preparados efetivamente, ou não houve continuidade política? Você poderá falar de um ponto específico (como a atuação do Conselho ou do Fundo do Turismo) ou traçar um panorama geral do programa, tendo em vista sempre aquilo que foi levantado na aula.*

## Resumo

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT – foi uma das principais ações promovidas pelo Governo Federal enquanto políticas públicas do turismo. Ele irá aproximar a comunidade do tema do turismo e também estimular a participação da sociedade no processo de gestão da atividade. Contudo, observou-se ao longo do seu processo algumas limitações, como a ênfase na iniciativa privada e uma falta de articulação com outros municípios, dificultando uma implantação real do turismo nos municípios.

É preciso dizer que o PNMT faz uma mudança da visão, na qual a política deixa de ser apenas regulatória do setor para uma maneira de ver a atividade dentro de uma dimensão territorial e espacial. Principalmente os alcances e limitações deste programa, que irá inaugurar a incursão do turismo como planejamento do território por parte do Governo Federal.





# 7

## **Políticas de turismo no Brasil: Plano Nacional de Turismo de 2003 a 2007**

*Erika Aleixo*

### **Meta da aula**

Apresentar o processo de criação do Ministério do Turismo, a elaboração e a implementação das ações do Plano Nacional de Turismo – 2003/2007.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** explicar o processo de criação e de estruturação do Ministério do Turismo;
- 2** descrever as características do Plano Nacional de Turismo de 2003/2007;
- 3** identificar os desdobramentos do Plano Nacional de Turismo na atividade turística.

## **Introdução**

Nesta aula, iremos tratar do primeiro período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Com ele, se dá a criação do Plano Nacional de Turismo de 2003 a 2007, que aqui chamaremos de PNT I.

Este documento demonstra uma tendência do turismo nacional, na qual se reforça a regionalização e a interiorização dos roteiros turísticos. O foco das políticas públicas extrapola os limites do turismo de praia-sol-e-mar (no litoral brasileiro), destinos já consolidados nacionalmente, e passa a incentivar o turismo no interior do país. Há um reforço de outros destinos que não aqueles localizados na costa. Esta interiorização já estava presente nos planos anteriores, mas é nesse governo que ela se dá de maneira mais dinâmica, ainda que com certos equívocos. Com isto percebemos que há um amadurecimento das políticas públicas em torno da atividade turística, ainda que se tenha muito que fazer quanto à inter-relação entre espaço, comunidade e visitantes.

Outra demonstração do amadurecimento e da importância do turismo é a criação do Ministério do Turismo. O setor ganha status de primeiro escalão do governo e, com isso, autonomia nas decisões e maior repasse de recursos financeiros.

Iremos nos deter no processo de criação do Ministério do Turismo e sua estrutura, e também no Plano Nacional do Turismo 2003/2007. Depois, veremos o principal programa do PNT I, o Programa de Regionalização do Turismo; por fim, veremos a nova propaganda institucional promovida pela Embratur em consonância com as novas propostas para o turismo brasileiro.

## **O governo Lula e a criação do Ministério do Turismo**

Em janeiro de 2003, Luiz Inácio Lula da Silva é empossado como presidente da República, marcando a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2002. O governo Lula traz como novidade a criação de um ministério exclusivo para o Turismo (MTur) e define uma nova política, esboçada no Plano Nacional

de Turismo 2003/2007. A Embratur, com a criação do MTur, passa a ter suas competências limitadas à promoção, à divulgação e ao apoio da comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros no exterior. Todas as demais competências são transferidas para o novo ministério.

Assim, o novo ministério formula o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 – PNT I –, documento que dá enfoque à diminuição das desigualdades regionais e sociais, com base na descentralização do turismo e na inclusão social. Um de seus principais programas é o de Regionalização do Turismo, o PRT.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT –, formulado na gestão anterior, é, então, interrompido institucionalmente. O argumento dado é que toda a estrutura governamental da gestão de turismo deveria ser revista e reelaborada, em congruência com as diretrizes do governo atual. Assim, ele dá lugar a projetos como o Programa Roteiros Integrados do Brasil, no Macroprograma de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística presente no Plano Nacional do Turismo 2003/2007 – PNT I –, como veremos adiante.

Embora ainda seja passível de revisões e críticas, é nesse momento que se dá o segundo grande avanço nas políticas públicas e do planejamento do turismo no Brasil. Cabe ressaltar que não se pode confundir políticas públicas e planejamento. As políticas públicas são um conjunto de intenções, e planejamento é a intervenção dos governos no território. Para Cruz e Sansolo (2003), as políticas públicas devem estar em sintonia e integradas ao planejamento governamental. Para eles, a política pública é parte do planejamento governamental e envolve tudo aquilo que um governo decide fazer ou não. Dessa forma, por ser tão abrangente, muitos confundem políticas públicas com o próprio processo de planejamento. Contudo, planejamento é o processo, e a política pública é o posicionamento da esfera governamental frente a um aspecto da vida social em um dado momento.

Este posicionamento pode ser exposto na forma de um documento – tal como o PNT I – e ter, conseqüentemente, a visibilidade que se espera de uma política pública ou não.

Desse modo, políticas públicas e planejamento governamental em termos do turismo sempre se confundiram no Brasil, embora não sejam sinônimos.

É a partir do Plano Nacional de Turismo – 2003/2007 –, no governo Lula, que esta separação se dá de forma clara. As políticas públicas de turismo são responsáveis por estabelecer os principais objetivos e diretrizes que nortearão todo o processo de desenvolvimento do turismo. O que se chama de plano (planejamento governamental) é um documento, por vezes no formato de livros ou cadernos, que reúne as principais estratégias, programas e ações voltados para a execução e consolidação da referida política.



Você pode acessar o site do Ministério do Turismo pelo link [http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/cadernos\\_publicacoes/02planos\\_nacionais.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/02planos_nacionais.html) e conferir o Plano Nacional do Turismo I na íntegra.

Cabe ainda dizer que o documento “Política Nacional de Turismo”, do governo Fernando Henrique Cardoso, embora tenha os moldes de plano, foi introduzido como política e não apresentou em seu escopo medidas práticas para efetivação das intenções. Ou seja, houve política, mas não houve planejamento. Alguns críticos afirmam que o Plano Nacional de Turismo 2003/2007, no governo Lula, representou o planejamento, mas não definia claramente a qual política pertencia. Sendo assim, houve planejamento, mas não houve política.

Contudo, é inegável que o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 – PNT I – traz, de uma forma mais clara ainda que limitada, a separação entre plano e política pública. O primeiro é

estabelecido a partir das diretrizes do segundo, e não é a totalidade das intenções governamentais para com o turismo.

Criado nos primeiros meses do governo Lula, pela medida provisória nº 103, o MTur é constituído pelos seguintes órgãos: Secretaria de Política de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo e Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur.

Em uma proposta inovadora, as suas atribuições ficam assim definidas:

- traçar uma política nacional de desenvolvimento do turismo;
- gerar a promoção e divulgação do turismo nacional, no país e no exterior;
- estimular as iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- promover o planejamento, a coordenação, a supervisão e, por conseguinte, a avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo (DIAS, 2003, p. 138).

A criação do MTur significa para o turismo uma série de avanços. Primeiro, diz respeito à prioridade que o setor passa a ter na escala governamental, ou seja, ele está vinculada diretamente à Presidência, recebendo diretamente as atenções e os recursos. Segundo, é a partir desta prioridade que o setor se consolida enquanto política de Estado.

É preciso salientar que para alguns autores como Sansolo e Cruz (2003), a criação do ministério próprio é questionável em termos de efetividade do desenvolvimento do turismo. Por se tratar de um setor que tem interface com vários outros ministérios – ou setores –, uma gestão compartilhada ficaria prejudicada. Assim, a sugestão proposta por estes autores é criar em cada ministério setores do turismo, pensando o turismo de forma transversal e integral, e não fragmentada.

Além disso, mesmo que a criação do ministério seja uma mudança de paradigmas, um avanço em termos de políticas públicas, ainda é forte o mito do desenvolvimento econômico e da geração de empregos presente no conteúdo do Plano

Nacional de Turismo. Para Freitas (2008), o Plano Nacional de Turismo 2003/20007 – PNT I – faz a mesma apologia aos governos anteriores. Espera que a atividade turística seja a solução dos problemas que outras políticas setoriais não conseguiram resolver.

Os principais problemas apontados pelo governo federal os quais cabia ao turismo solucionar seriam as desigualdades regionais, melhorar a distribuição de renda e gerar divisas. Estas expectativas são as mesmas que estavam presentes nas políticas anteriores.

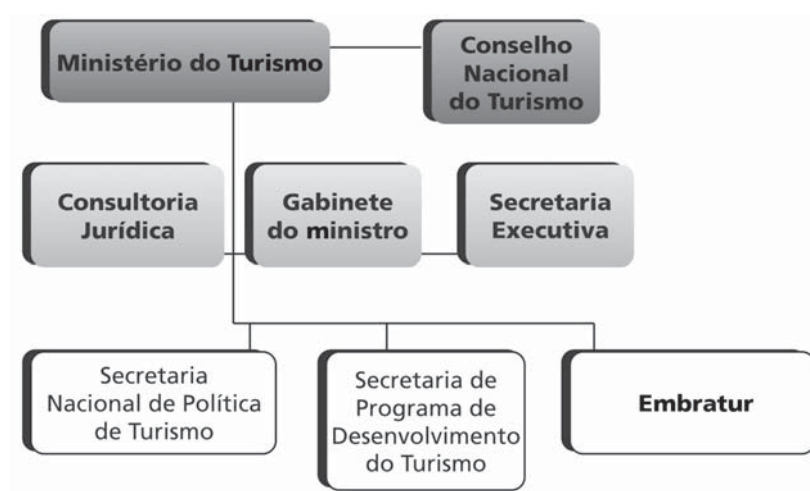
A Mensagem ao Congresso Nacional em 2003, do MTur, corrobora essa afirmação:

- atingir, até 2006, o total de 9 milhões de turistas estrangeiros por ano, gerando divisas na ordem de US\$ 8 bilhões; e
- aumentar de 41 milhões para 60 milhões de desembarques anuais nos voos domésticos e criar condições para gerar 1,2 milhão de novos empregos no turismo no final do período (DIAS, 2003).



Você pode acessar o link [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/mens2003.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/mens2003.htm) para conferir a Mensagem ao Congresso na íntegra.

Contudo, a estrutura institucional e política criada pelo MTur se configura, de certa forma, como uma proposta inovadora e ambiciosa. Primeiro, porque procura ampliar o foco das estratégias e ações já estabelecidas pela política anterior. E, depois, porque enfatiza questões de ordem econômica, social, cultural, ambiental, espacial e política. Prioriza também a descentralização da gestão pública, por meio das articulações e parcerias entre as esferas de poder federal, estadual e municipal, buscando envolver também os diversos atores sociais no processo de desenvolvimento da atividade (**Figura 7.1**).



**Figura 7.1:** Organograma do Ministério do Turismo – 2003 a 2007.

Fonte: Embratur, 2006.

Assim, a estruturação do Ministério do Turismo fica da seguinte forma:

- criar e implantar uma estrutura organizacional apta a conduzir o turismo em consonância com o governo Lula;
- formular a Política Nacional do Turismo em parceria com a sociedade brasileira;
- consolidar a atuação do Conselho Nacional de Turismo (CNT);
- consolidar a parceria com o Fórum de Secretários Estaduais de Turismo como instrumento de implantação do Plano Nacional de Turismo;
- criar o Sistema de Acompanhamento e Avaliação Trimestral de Resultados da execução da Política Nacional do Turismo e o Sistema Nacional de Pesquisa de Informações sobre as atividades turísticas;
- promover o turismo buscando o reconhecimento da atividade como fator de desenvolvimento econômico, geração de emprego e distribuição de renda;
- ampliar a participação do turismo nas macroestratégias de governo, promovendo a integração efetiva com ações dos demais ministérios;

- promover a descentralização da gestão pública do turismo, potencializando, assim, as diferenças regionais;
- promover a capacitação profissional para o setor;
- intensificar as ações de captação e estímulos aos investimentos privados para o setor;
- promover articulações para estruturar e aperfeiçoar as linhas de financiamento para a atividade do turismo;
- desenvolver a produção artesanal e de demais produtos associados que agreguem valor ao turismo;
- desenvolver e negociar ações, planos e projetos com instituições internacionais, bem como acompanhar sua implantação para consolidar e captar financiamentos destinados aos programas de desenvolvimento regional para o setor (BRASIL, 2003).

A Embratur também sofre modificações. Suas ações são reformuladas e ficam assim definidas:

- revisar a estrutura organizacional e gerencial do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur – para o cumprimento das metas e dos objetivos do Ministério do Turismo;
- aumentar a participação do Brasil na captação do fluxo intencional de turistas, contribuindo com a consolidação (BRASIL, 2003).



Vale a pena navegar pelo site da Embratur para conhecer a atual propaganda brasileira.

Acesse o link <http://www.Embratur.gov.br/site/br/home/index.php>.

Em abril do mesmo ano, o PNT I é formulado pelos técnicos do MTur. Quanto ao planejamento por parte do Estado, o PNT I teve algumas mudanças em relação à Política Nacional de Turismo implementada no governo FHC. A seguir, um quadro-síntese que esboça as principais diferenças entre os dois documentos:



**Quadro 7.1:** Síntese do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e da Política Nacional de Turismo 1996/1999

PLANO NACIONAL DE TURISMO 2003/2007	POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO 1996/1999
<b>1. OBJETIVOS RESUMIDOS</b> Foco na regionalização e estímulo ao mercado nacional.	<b>1. OBJETIVOS RESUMIDOS</b> Foco para o setor privado e na descentralização das decisões (estados e municípios).
<b>2. METAS RESUMIDAS</b> 1- Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; 2- Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros; 3- Gerar 8 bilhões de dólares em divisas; 4- Aumentar para 65 milhões de passageiros nos voos domésticos; 5- Ampliar a oferta turística brasileira.	<b>2. METAS RESUMIDAS</b> 1- Número de ingresso de turistas estrangeiros: de 1,8 milhão, em 1994, para 3,8 milhões, em 1999 (incremento de 11% no período); 2- Ingresso de divisas estrangeiras: de US\$ 1,95 bilhão, em 1994, para US\$ 4 bilhões, em 1999 (incremento de 105,13% no período); 3- Empregos gerados na economia: de 9% da população economicamente ativa empregada no setor para além da média mundial de 10,6%.
<b>3. VETORES DE GOVERNO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução das desigualdades regionais e sociais;</li> <li>- Geração e distribuição de renda;</li> <li>- Geração de emprego e ocupação;</li> <li>- Ética e sustentabilidade humana, ecológica e econômica.</li> </ul>	<b>3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO</b> <b>3.1 MISSÃO – IDEIAS – FORÇA</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Preservação do meio ambiente, desenvolvimento sustentado e qualidade de vida</li> <li>- Desenvolvimento regional e integração</li> <li>- Geração de divisas e geração de empregos</li> <li>- Formação de mão de obra</li> <li>- Inserção internacional e satisfação do cliente</li> </ul>
<b>3. MACROPROGRAMAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Macroprograma 1: Gestão e Relações Institucionais;</li> <li>- Macroprograma 2: Fomento;</li> <li>- Macroprograma 3: Infraestrutura;</li> <li>- Macroprograma 4: Estruturação e diversificação da Oferta Turística;</li> <li>- Macroprograma 5: Qualidade do Produto Turístico;</li> <li>- Macroprograma 6: Promoção e Apoio à Comercialização;</li> <li>- Macroprograma 7: Informações Turísticas.</li> </ul>	<b>3. MACROESTRATÉGIAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada;</li> <li>- Implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística;</li> <li>- Qualificação profissional;</li> <li>- Descentralização;</li> <li>- Terceirização de atividades para o setor privado.</li> </ul>

<p>4. PROGRAMAS RESUMIDOS</p> <p>I. Programa de Regionalização do Turismo;</p> <p>II. Programa de Reposicionamento da Imagem do Brasil;</p> <p>III. Programa de Qualificação Profissional;</p> <p>IV. Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro;</p> <p>V. Proecotur fase</p> <p>VI. Programa “Vai Brasil”;</p> <p>VII. Prodetur NE fase II</p> <p>VIII. Prodetur Sul</p> <p>IX. Prodetur JK</p> <p>X. Projeto “Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil”;</p> <p>XI. Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDTIS;</p>	<p>4. PROGRAMAS RESUMIDOS</p> <p>I. Programa Imagem do Brasil;</p> <p>II. Programa “Projeto Visit Brazil”;</p> <p>III. Programa de Participação em Feiras Internacionais;</p> <p>IV. Programa de Captação de Eventos Internacionais;</p> <p>V. PROECOTUR FASE I</p> <p>VI. PRODETUR FASE I</p> <p>VII. Programa de Qualificação Profissional para o Turismo;</p> <p>VIII. Programa de Ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo;</p> <p>IX. Programa Nacional de Ecoturismo;</p> <p>X. Programa Bolsa de Negócios;</p> <p>XI. Programa de Desenvolvimento da Malha Aérea;</p>
--	--

Fonte: Santos (2007, p. 77).

A mudança substancial do documento Política Nacional de Turismo 1996/1999, do governo FHC, para o PNT I, é o enfoque em questões de ordem política da inclusão social. Isso acontece na medida em que propõe um modelo de gestão do turismo descentralizado, baseado em parcerias e participação de diversos setores na gestão da atividade turística, assim como o enfoque no turismo doméstico. Há também uma proliferação de programas em comparação com o período anterior, o que torna difícil cumprir cada um deles.

Assim, diferentemente do seu antecessor, o PNT I traz avanços concretos no modelo de gestão descentralizada. O primeiro passo para alcançar esse modelo foi o próprio processo de elaboração e construção do Plano. Esse fato demonstra a preocupação do MTur em considerar as sugestões de diferentes segmentos ligados ao setor como forma de engajá-los no processo decisório.

Dentro desta perspectiva, o processo de elaboração do plano se deu por meio de duas reuniões coordenadas pelo MTur que tiveram como objetivo a elaboração do PNT I – apresentar as novas ideias e propostas da nova gestão. Também objetivavam a obtenção de informações sobre o setor turístico, como os pro-

blemas existentes e as sugestões para sua solução. A primeira reunião envolveu todas as entidades, instituições e empresas de porte nacional e representativas do segmento turístico. A segunda reuniu os secretários e dirigentes estaduais de turismo, além de presidentes de empresas públicas do setor (SANTOS, 2003).

As contribuições foram sistematizadas e agrupadas, permitindo a estruturação da proposta inicial do PNT I, abrangendo o sistema de gestão, visão, objetivos e metas, além dos eixos estruturantes do turismo para o período de vigência de 2003 a 2007. Tal proposta foi apresentada e discutida nas cinco regiões brasileiras, com a presença de Dirigentes Estaduais de Turismo, de entidades não governamentais e representantes do setor privado. Por fim, o documento final, denominado Plano, foi organizado em sete macroprogramas estratégicos, posteriormente desdobrados em programas e projetos.

O PNT I apontou para vários mecanismos de descentralização da gestão do turismo, tais como a reformulação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur – criado em 1966), os Fóruns Estaduais e a criação de 10 Câmaras Temáticas, que têm o objetivo de aprofundar o debate sobre a definição de políticas e execução de ações em temas específicos. A ideia era que essa estrutura institucionalizasse espaços e canais de participação. Eles, em tese, maximizam a integração e a comunicação entre as esferas federal, estadual e municipal na gestão do turismo. Contudo, há que se relativizar tais questões.

A construção do PNT I segue os moldes do planejamento estratégico, que ganhou notoriedade em Barcelona, na Espanha. Tanto no Brasil como nos países latino-americanos, começou a ser introduzido na década de 1950 a partir dos resultados de um estudo da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Esse modelo de planejamento busca a participação popular. Contudo, há que se lançar estudos futuros para medir os avanços dessa suposta participação. A princípio, a participação do processo decisório nesse tipo de planejamento parece mais buscar o consenso do que realmente propor mudanças efetivas a partir da população.

Nesta proposta de gestão, o MTur assume um papel aglutinador e articulador com os demais ministérios, com os governos estaduais e municipais, o Poder Legislativo e a sociedade em geral, em uma tentativa de transversalidade. Cabe ainda dizer que o PNT I serviu de referência para a elaboração do Plano Plurianual do Turismo (PPA), correspondente aos três últimos anos do primeiro mandato do governo Lula, e ao primeiro ano do segundo mandato do mesmo governo. O PPA reuniu os principais programas e ações a serem implementados no âmbito do PNT I.

Dentro desta perspectiva, a gestão da atividade turística, em nível estratégico, está a cargo do Ministério do Turismo, juntamente com o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais.

O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo se constituiu como um órgão informal e consultivo, que, como o próprio nome diz, é constituído pelos secretários e dirigentes estaduais. Na estrutura do MTur, este órgão assumiria a posição essencial na estrutura de gestão descentralizada, ao exercer o papel de interlocutor com os estados. Estes, por sua vez, têm também a responsabilidade de promover a articulação com as regiões turísticas e com os municípios (SANTOS, 2003).

Dessa maneira, o Núcleo Estratégico do PNT, formado por Ministério do Turismo, CNTur e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, assume a incumbência de: a) contribuir para a construção das políticas e do Plano Nacional de Turismo, atuando como fórum facilitador e articulador para a formação das parcerias necessárias; b) elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, apontando recursos e capacidade gerencial, correponsabilizando-se pela construção de uma nova realidade; c) criar as parcerias e promover a articulação com os diversos atores, para executar e avaliar os programas e projetos concebidos. Discutiremos o alcance desta articulação no capítulo seguinte.

Segundo Santos (2003), o Núcleo Estratégico também tinha previsto em seu escopo a responsabilidade de monitorar as ações

dos 27 Fóruns Estaduais, criados com o objetivo de integrar a cadeia produtiva dos estados e do Distrito Federal, facilitando a implantação do PNT.

Os fóruns têm em sua composição: secretário ou dirigente estadual, representante do Ministério do Turismo, entidades públicas e privadas participantes do Conselho Nacional de Turismo, por intermédio de suas representações regionais, pela representação dos municípios, instituições de ensino superior e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo.

Assim, foram marcadas reuniões regulares em diversas regiões brasileiras, envolvendo diversos setores representativos do turismo. Eram realizadas com o objetivo de ampliar as discussões sobre a atividade. Dessa maneira, os Fóruns Estaduais também exerciam uma função central. Constituíam-se como espaços para a participação social em nível regional. Ainda permitiriam viabilizar a operacionalização das políticas formuladas em nível estratégico, constituindo-se um elo entre o Governo Federal e os municípios e regiões turísticas.

Ainda como parte da política de descentralização, os municípios foram incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e a se organizarem em consórcios para formar roteiros integrados. Esses roteiros estavam baseados nas peculiaridades de cada região onde se predominaria uma determinada vocação.

Em relação à “vocação do turismo no Brasil”, se no passado era relacionada com natureza exuberante e a um dado exotismo, no PNT I, a questão da diversidade cultural e a natureza são levadas em conta:

(...) todas as condições para cativar os nossos visitantes – praias, florestas, montanhas, rios, festivais, culinária diferenciada, parques nacionais, cidades históricas e a tradicional hospitalidade brasileira, assim como equipamentos, as empresas e a qualidade dos serviços já encontrados em muitas regiões do país (BRASIL, 2003, p. 3).

Na seção “Brasil: quem conhece vira fã”, iremos observar, por intermédio da comunicação institucional, a imagem turística empenhada pela Embratur e pelo MTur para o PNT I, ressaltando a diversidade cultural do país e a natureza como pontos principais de atratividade turística. A seguir, vamos nos deter no Programa de Regionalização, por se tratar do principal programa experimentado pelo PNT I.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 1

(...) pedi ao Presidente (Luiz Inácio Lula da Silva) que o ministério (do Turismo) fique na Câmara de Desenvolvimento Econômico porque o nosso setor é o da divisa e do emprego. Gera mais empregos e divisas que qualquer outro individualmente, proporcional aos investimentos (BRASIL, 2006, p. 97).

1. Este trecho é uma transcrição do então ministro do Turismo, Walfrido Mares Guia, na ocasião de lançamento do novo Ministério do Turismo, em janeiro de 2003. Ele se referia à importância econômica e de geração de empregos que a atividade turística pode acarretar. Esta associação, desenvolvimento econômico e turismo, está muito presente nos discursos políticos do governo brasileiro. Dentro do PNT I, qual a importância de o Ministério do Turismo se alocar na Câmara de Desenvolvimento Econômico?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### ***Resposta Comentada***

*Você deverá refletir sobre a própria plataforma de governo do presidente Lula, na qual há uma preocupação latente com a diminuição das desigualdades sociais por intermédio da economia e, tendo o turismo como um setor econômico, este seria utilizado como um impulsor para dirimir tais desigualdades. A partir disso, deve falar quais foram as principais ações propostas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007 ou PNT I, que foram nessa direção. Como por exemplo: a gestão descentralizada, a formação do Programa de Regionalização das localidades, a questão da participação popular etc.*

## **O PNT I e a regionalização do turismo no Brasil**

Como foi dito anteriormente, é na questão das políticas sociais e da diminuição das desigualdades regionais que o PNT I avança em relação aos demais planos. A diminuição das desigualdades regionais foi considerada como um dos maiores desafios do Governo Federal, e o setor turístico foi indicado como uma das dez prioridades do plano de governo para enfrentá-la.

Em mensagem ao Congresso Nacional, o ministro Mares Guia ressalta que a criação do Ministério do Turismo demonstrava o compromisso do governo de priorizar o turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do país, além de enfatizar que o PNT I se constituía em um processo dinâmico de construção permanente. Além disso, o documento traduzia uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, buscava a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. Percebe-se, neste discurso, uma utilização do turismo como meio de se diminuir as desigualdades sociais e regionais.

No diagnóstico do turismo brasileiro elaborado para subsidiar a elaboração do PNT I, foram identificados como problemas a serem solucionados ou, pelo menos, abrandados: a

baixa qualidade e a pequena oferta de produtos turísticos, a insuficiência de créditos para o setor, a promoção equivocada, a insuficiência de infraestrutura básica e turística nos destinos turísticos, a existência de conflitos e superposições nos instrumentos de legislação e normatização do setor, a pouca qualificação dos recursos humanos e a falta de um sistema de monitoramento e avaliação dos resultados das ações.

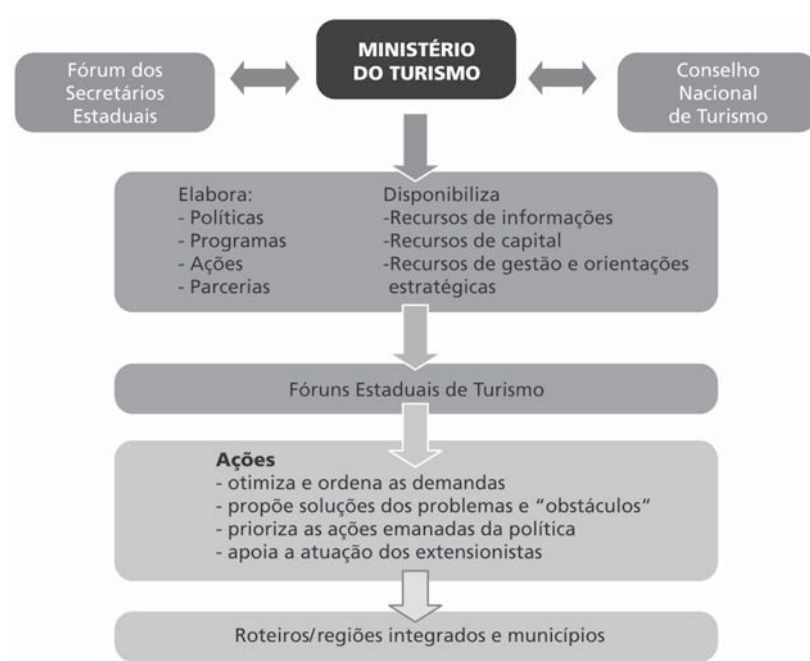
Segundo Fratucci (2008), o PNT I propôs uma visão de futuro que previa o turismo no Brasil estruturado de forma diversificada tanto cultural como geograficamente. É a partir desta visão que se desenvolveram vetores orientadores, a redução das desigualdades regionais, a geração e distribuição de renda, a geração de empregos e ocupação e o equilíbrio no balanço de pagamentos.

Para dar cumprimento a esta visão e aos objetivos estabelecidos, o PNT I propôs um novo modelo de desenvolvimento para o turismo brasileiro, calcado em dois pontos estruturantes: parcerias e gestão descentralizada.

A gestão descentralizada foi proposta na nova configuração da supraestrutura do turismo nacional que, no nível estratégico – federal –, tem o Ministério do Turismo como órgão aglutinador. O MTur seria assessorado pelo Conselho Nacional de Turismo (apoiado por dez câmaras temáticas) e pelo Fórum de Secretários Estaduais de Turismo (este vinculado diretamente ao MTur).

Em um nível intermediário – estados –, as parcerias com os órgãos estaduais – secretarias e autarquias – e com os representantes de todos os setores do turismo se materializam nos fóruns e conselhos estaduais de turismo. A missão neste nível é de identificar problemas e elaborar propostas e sugestões para o desenvolvimento do setor. As propostas deveriam se basear nas demandas que surgiam nos consórcios regionais de municípios e dos conselhos/comitês municipais de turismo (**Figura 7.2**).





**Figura 7.2:** Sistema Nacional de Gestão do Turismo.

Fonte: Dias (2003).

A partir do organograma, podemos perceber a preocupação com a gestão descentralizada do turismo atingindo, em última instância, o município em que efetivamente o turismo acontece. Dentro desta política de descentralização e participação, os municípios serão incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e também a organizarem-se em consórcios para formar roteiros integrados. O objetivo final é que este conjunto – estado e municípios – poderia ofertar um conjunto de produtos turísticos, completando-se assim o sistema de gestão de turismo.

Assim, o projeto estruturante – Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil revoga o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT –, na medida em que este não oferecia, para o atual governo, condições necessárias para promover o desenvolvimento regional. Para Freitas (2008), a revogação do PNMT foi prematura, tendo em vista que o PNMT não tinha alcançado um de seus objetivos mais importantes, ou seja, preparar o município para a regionalização.

Assim, o fortalecimento turístico dos municípios somente se daria a partir da organização entre eles, lançando condições para a concorrência entre os circuitos ou roteiros, e, desta forma, ocorrendo o almejado desenvolvimento regional.

Esse modelo de gestão descentralizada está presente na última meta estabelecida pelo PNT I, que seria a de ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada estado da federação e distrito federal.

Essa meta foi taticamente desenvolvida no macroprograma de infraestrutura, pelo Programa de Desenvolvimento Regional do Turismo, e no macroprograma da oferta turística, no Programa de Desenvolvimento de Roteiros Integrados de Turismo (PRT). Essa ideia partia da noção de que cada região tinha características e potencialidades similares. Se trabalhadas de forma integrada, poderiam estimular cadeias produtivas regionais, estimulando a criação de novos produtos turísticos diversificados, baseados nas características culturais locais.

Desse modo foi instituída a meta de ampliação da oferta turística nacional, com pelo menos três novos produtos turísticos por unidade da Federação até 2006. Com condições de qualidade e competitividade, tanto no mercado internacional como no mercado doméstico.

É preciso salientar que a estratégia de regionalização tem suas bases no aumento de competitividade dos produtos por meio dos roteiros turísticos, tendo em vista a dinamização da comercialização. A causa disso e o objetivo final de todas as metas e programas é o de aumentar o fluxo de turistas, tanto para as capitais quanto para o interior. Principalmente, por intermédio do aumento do tempo de permanência e do gasto médio direto e indireto com o turismo e, assim, permitir que outros estados e municípios tenham acesso a uma fatia do bolo do turismo.

O Programa de Desenvolvimento de Roteiros Integrados de Turismo – PRT –, apesar de ter sido pensado como um programa do Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da

oferta turística –, acabou extrapolando estes limites e se tornou um programa transversal a todos os outros macroprogramas do PNT I (ver Figura 7.3).



**Figura 7.3:** Fluxograma de programas e metas.

Fonte: Adaptado de Ministério do Turismo, 2003.

Neste sentido, tomar a regionalização como modelo de gestão política descentralizada significa que tal política assume o território como espaço e lugar de integração do homem com o ambiente. E a regionalização do turismo significaria transformar a ação da unidade municipal para uma política pública mobilizadora de coordenação para o desenvolvimento turístico estadual e municipal.

Em outras palavras, o PNT I consagra a “região turística”, uma junção de diversos municípios, em torno de objetivos comuns e que aliados poderão expandir e interiorizar o turismo no país (FRATUCCI, 2008).

Para a promoção de tal junção, o PRT propunha ações descentralizadas, focadas em parcerias, nas quais os municípios, os estados e a sociedade civil organizada tinham papel fundamental no desenvolvimento em suas etapas. Estrategicamente, o programa está estruturado a partir de três diretrizes políticas específicas: gestão coordenada, planejamento integrado e participativo e promoção e apoio à comercialização (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2004).



Você pode conferir as regiões que fazem parte da regionalização do turismo no site do Ministério do Turismo. Acesse o link:  
[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/downloads/regionalizacao/Mapa\\_2009.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads/regionalizacao/Mapa_2009.pdf)

Em 2004, foi realizado pelo MTur um mapeamento das principais regiões turísticas, destacando também os municípios. Na primeira fase deste estudo, foram identificadas 219 regiões turísticas, envolvendo 3.203 municípios. Em 2006, na segunda fase, foi realizada uma revisão destes dados e foram indicados 396 roteiros turísticos para o mercado nacional (149 regiões e 1.027 municípios), dos quais apenas 87 eram destinados a uma estruturação para atingir o padrão de qualidade exigido pelo mercado internacional, envolvendo 116 regiões turísticas, compostas por 427 municípios (FRATUCCI, 2008, p. 173).

Esses resultados foram amplamente divulgados para o público em dois eventos de marketing. Estes eventos foram chamados de Salão Nacional de Turismo e realizados nos anos de

2005 e 2006 na cidade de São Paulo. O objetivo principal destes eventos era difundir a organização e comercialização dos roteiros turísticos do Brasil.

No seu segundo ano, em 2006, o evento apresentou 451 produtos/roteiros turísticos, com cerca de 960 municípios em 134 regiões turísticas selecionadas pelas cinco macrorregiões brasileiras. Em 2006, foram apresentados ao público os 396 roteiros (de 149 regiões turísticas e 1.027 municípios) selecionados, incluindo aqueles 87 roteiros (474 municípios) a serem trabalhados para a obtenção do padrão de qualidade internacional previsto no PNT.

Fratucci (2008) acredita que, apesar de suas propostas serem direcionadas à criação de produtos turísticos regionais e sugerirem o envolvimento de praticamente todos os agentes sociais envolvidos com o turismo, o PRT não conseguiu, até o momento, resultados efetivos como esperados, sinalizando que a falta de interação entre aqueles agentes ainda é muito significativa. Para ele, os produtos regionais devem ser resultado da organização dos agentes envolvidos, ou seja, os municípios.

Fica clara a falta de articulação dessa organização regional proposta pelo autor. Na maioria das vezes, os agentes sociais envolvidos não se integravam em torno de objetivos comuns, causando uma desagregação entre os municípios e, ainda, fragmentando ainda mais o setor.

Uma das razões pode residir no fato de que os próprios municípios não alcançaram certa autonomia, em se tratando de gestão do turismo. Embora desde o PNMT o foco tenha se voltado para os municípios, estes ainda ficariam dependentes da articulação do Governo Federal.

Outra razão pode ser atribuída ao fato de que houve uma falta de articulação entre os próprios técnicos do Ministério do Turismo e os Fóruns Estaduais. Além disso, os conselhos, que teriam a função de se articular com os diversos municípios, se tornaram, a cada ano, mais inativos, incapazes de se manter, sendo impossível exercer a articulação almejada.

Assim, em uma tentativa de melhorar a proposta do PNT I, a equipe do MTur realiza uma revisão das suas metodologias e uma nova investida nas ações de articulações e de sensibilização dos agentes sociais das regiões classificadas como turísticas.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 2

2. Partindo do entendimento da região turística como um instrumento primordial para a organização territorial e para a gestão da atividade turística, enquanto instância intermediária de articulação entre o estado e os municípios, o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro propôs um recorte regional composto por 13 regiões. De acordo com Frattucci (2008), essas regiões guardam, internamente, um sentido de homogeneidade e complementaridade, que traduzem sua identidade geográfica, paisagística, territorial e da oferta de infraestrutura e serviços. Contudo, algumas alterações foram realizadas ao longo do tempo, mudando a concepção original, tais quais: a) o desmembramento da Região Turística 3 em duas, fazendo surgir a Região Vale do Paraíba, composta pelos municípios de Barra Mansa, Volta Redonda e Pinheiral; b) a incorporação de toda a Região Turística 11 (Macaé, Quissamã e Carapebus) à Região 9, aumentando consideravelmente o território da Região dos Lagos; c) a incorporação dos municípios de São Fidélis e Cardoso Moreira à Região da Costa Doce e a sua desincorporação da Região Turística 13; e d) a transferência do município de São Gonçalo da Região Turística 5 para a Região 10 – Rota do Sol. Essas alterações foram motivadas mais por motivos políticos regionais que por questões técnicas relacionadas ao desenvolvimento turístico dos municípios. Posto isso, responda as questões:

Quais são as principais características do programa “Roteiros do Brasil” presentes no Plano Nacional do Turismo 2003/2007?

Pesquise a qual roteiro seu município pertence e se, na sua opinião, este promoveu a atração de turismo para a localidade.

---

---

---

---

---

[illegible]

### **Resposta Comentada**

*Na primeira resposta, você deverá ter em vista as principais características do Programa Roteiros do Brasil, como, por exemplo, a junção de um ou mais municípios com características semelhantes e as dificuldades encontradas, como problemas políticos e desarticulação das regiões e/ou dos municípios, mas que por outro lado promovem a aproximação de cidades, turísticas ou não, na forma da regionalização. A partir disso, responder à segunda pergunta, pesquisando se sua cidade participou do Programa Roteiros do Brasil e, em caso afirmativo, qual foi o grau de participação e sua condição atual.*

## “Brasil: quem conhece vira fã”

Com a criação do Ministério do Turismo, a Embratur passa a ser responsável pela divulgação do turismo no exterior. E é com o slogan acima que se começa uma nova fase da propaganda do turismo no Brasil e no exterior (a campanha “Brasil: quem conhece vira fã” é lançada nos primeiros meses da “nova” Embratur e tinha o objetivo de estimular o turismo brasileiro nos Estados Unidos, América Latina e Europa, enfocando a diversidade natural e cultural brasileira).

É preciso ressaltar que a Embratur está ligada ao MTur e, por isso, responde às políticas empenhadas pelo ministério.

Sua atuação está ligada às diretrizes elaboradas pela Diretoria de Marketing e Relações Institucionais, que é responsável pelo planejamento e execução das políticas de marketing, promoção, propaganda e relações públicas do turismo brasileiro no exterior. Além disso, oferece suporte as demais diretorias da Embratur.

Os trabalhos desenvolvidos pela Diretoria de Marketing e Relações Institucionais têm como foco os turistas e os potenciais turistas internacionais, profissionais da cadeia produtiva do setor no Brasil e no exterior (*trade*), presidência e demais diretorias da Embratur, instituições públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal e também a imprensa nacional e internacional.

Cabe à Embratur realizar ações de promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior. Portanto, pode-se resumir que a Diretoria de Marketing seria responsável pela formulação das políticas e diretrizes, e a Embratur colocaria em prática as ações definidas.

Dentre as estratégias da Diretoria de Marketing e Relações Institucionais, segundo o MTur, se destacam o estímulo à demanda e garantia de informação aos 18 mercados-alvo; elaboração de grandes roteiros para “revelar um país de ofertas”; alinhamento do posicionamento da comercialização do destino Brasil “por um valor adequado”; divulgação do novo conceito “Brasil de natureza com estilo de vida”; incentivo aos turistas e potenciais turistas internacionais. Podemos perceber que, dentre estas linhas, o foco maior é no turista internacional e no estímulo à criação de roteiros mais diversificados.

Uma das principais ações desenvolvidas pela Embratur, a partir da criação do MTur, foi a criação do Plano Aquarela. Lançado em 2005, tinha como objetivo orientar as ações de marketing do turismo internacionais. Em linhas gerais, o plano analisa a situação do produto turístico Brasil, bem como sua promoção e competidores mais significativos.

Também define a estratégia de marketing mais adequada para cada país e desenha um plano operacional. A meta do Plano Aquarela na época de sua criação era inserir o Brasil entre os 20

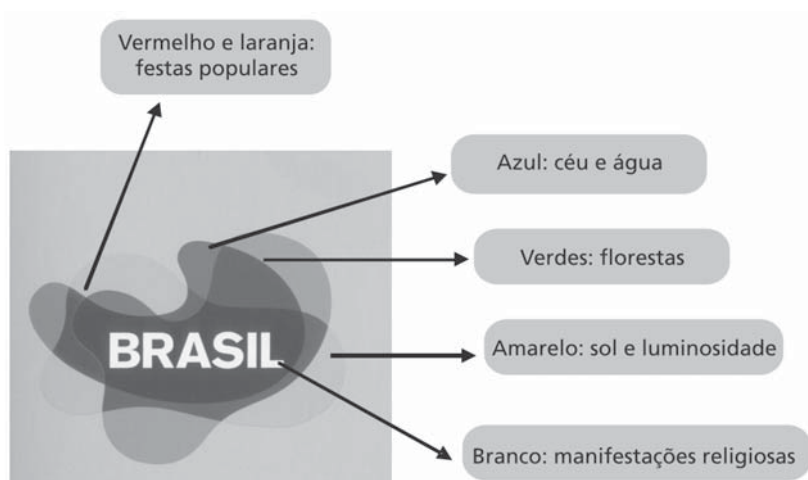


destinos de turismo internacional, e, assim, orientou a construção da Marca Brasil. A partir do Plano Aquarela, os cinco segmentos que o país passa a oferecer ao turismo internacional são sol & praia, ecoturismo, cultura, esportes e negócios e eventos.

A Marca Brasil é uma representação gráfica do Plano Aquarela, sendo o principal símbolo do país como destino turístico internacional. Além disso, é um instrumento de identificação do produto turístico brasileiro. Segundo a Embratur:

Suas linhas sintetizam a sinuosidade das montanhas, a oscilação do mar, o contorno das nuvens e das praias brasileiras, assim como suas cores refletem a luminosidade, a alegria, e a hospitalidade do povo brasileiro (BRASIL, 2006, p. 127).

Veja a **Figura 7.4**:



**Figura 7.4:** Marca Brasil e seus significados.

Fonte: Brasil (2006).

Em relação ao material publicitário, podemos perceber a alusão à diversidade brasileira. Enfocando tanto o povo (este também visto como atrativo turístico, dada a sua hospitalidade) quanto as belezas naturais e culturais.

A figura a seguir representa o material publicitário desenvolvido pela Embratur em consonância com as diretrizes do PNT I. A cena se repete em quase toda peça publicitária. O fundo representa uma localidade brasileira, seja ela natural ou cultural (entendendo-se “cultural” como as heranças relativas ao patrimônio material e imaterial, como igrejas barrocas e festas populares). No primeiro plano, pessoas com os rostos pintados fazendo alusão às curvas e às cores da Marca Brasil (BRASIL, 2006).



**Figura 7.5:** Campanha Roteiros do Brasil 2005.

Fonte: Brasil (2006).

Podemos concluir que dessa vez há certa abrangência, no entendimento por parte do Estado, daquilo que é considerado como “turístico” e passível de visitação. Durante muito tempo o aspecto cultural foi colocado de lado em termos de potencial turístico. Este, no PNT I, passa a ter uma conotação mais ampla no que se refere àquilo que está sendo entendido como cultura. A cultura brasileira é representada pelo seu patrimônio material, tais como igrejas barrocas, edifícios históricos, cidades coloniais, entre outros e o patrimônio imaterial, festas, músicas, culinária, entre outros.

Este entendimento já é um avanço, se comparado ao que era considerado turístico. Contudo, ainda representa uma posição ideológica por parte do Estado, em que a escolha do que é ser potencialmente turístico, em termos da cultura, reflete manifestações que já são consagradas, não inovando e descobrindo novas formas de cultura.

Por exemplo, os quilombos e a cultura quilombola ou a cultura indígena e sua arquitetura não são valorizados como símbolos oficiais da cultura nacional. No material publicitário também não existe nenhuma representação ou roteiro tendo como tema tais manifestações. Digo oficial, pois as políticas públicas para proteção do patrimônio cultural brasileiro não incorporaram desde o seu início a cultura quilombola e a indígena. Por isso, são raros os exemplos de instrumentos de proteção dessas manifestações. A política de turismo, presente no PNT I, corroborou tal posição.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. No PNT I, a questão da interiorização do turismo no Brasil está presente em todo o documento, ou seja, fazer o turismo nacional, extrapolar os limites da costa – turismo praia-sol-mar – e se realizar também no interior. O Plano Aquarela e a Marca Brasil demonstram isso. O que são o Plano Aquarela e a Marca Brasil e no que eles demonstram as ações de interiorização do turismo no país?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*A Embratur passa a ser responsável pela propaganda do turismo brasileiro no exterior, e assim definia as suas ações de acordo com o plano de marketing do PNT I. O Plano Aquarela se dá, então, com o objetivo de orientar as ações de marketing do turismo no exterior. Já a Marca Brasil está dentro do Plano Aquarela e é um símbolo para identificar o produto turístico brasileiro. Ambos contêm diretrizes que evocam as belezas não só da costa brasileira, mas também do interior (Pantanal, cidades históricas, entre outros). O desenho da Marca Brasil indica isso, tanto na sua forma quanto nas suas cores.*

## **Conclusão**

A criação do Ministério do Turismo em janeiro de 2003 representa uma grande mudança na maneira de se pensar o turismo em termos de políticas públicas. Pela primeira vez no Brasil, o turismo passa a ter uma importância na estrutura do Estado, com a criação do ministério. Além disso, no governo Lula, o turismo assume um status, com a tarefa de dirimir as desigualdades sociais. Neste sentido, o setor será tratado como importante atividade econômica, responsável pelo desenvolvimento do país.

Junto ao Ministério, foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2003/2007, ou PNT I, documento que continha as diretrizes para estruturação do turismo no Brasil. Seguindo o pensamento do planejamento estratégico, o plano prevê, entre os seus itens, o Programa de Regionalização. Este previa a união de municípios com características em comum e que, juntos, poderiam galgar o desenvolvimento do turismo na região.

A ideia da regionalização era que, juntos, os municípios teriam mais força do que separados. Além disso, os roteiros ou circuitos criariam produtos turísticos regionais, contudo, antagonicamente, o Programa de Regionalização do Turismo não conseguiu a

articulação necessária para a integração dos municípios e, com isso, não promoveram a produtos turísticos competitivos e estruturados.

A propaganda do turismo fica a cargo da Embratur, que segue as diretrizes do Ministério do Turismo. É importante ressaltar que a Embratur, com a criação do MTur, passa a ter suas competências limitadas à promoção, divulgação e ao apoio da comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros no exterior, e todas as demais competências são transferidas para o novo ministério. A propaganda do Brasil incorpora as diretrizes do PNT I, e o turismo passa se voltar para a diversidade da cultura brasileira e para as belezas naturais (estas já não só praia, sol e mar, mas também o interior do país). Também são criados o Plano Aquarela e a Marca Brasil, ambos instrumentos utilizados para formatar o produto turístico brasileiro, orientar as ações de marketing e identificá-lo nas divulgações no país e exterior.

Embora ainda passível de críticas, este período pode ser considerado um marco no turismo nacional, tanto no que refere à estrutura do ministério, quanto pela própria forma de entender a atividade.



## Atividade Final

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Quais foram os principais avanços do PNT I em relação ao seu antecessor, a Política Nacional de Turismo do governo FHC?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Para esta resposta você deverá reler o capítulo que fala da Política Nacional de Turismo e compará-la com o PNT I. Tendo em vista aquilo que considera como avanço, você pode citar a divisão entre política e planejamento, o foco na descentralização, a inclusão social, e até mesmo a criação do Ministério do Turismo, que embora não tenha sido ocasionada pelo PNT I, e sim ao contrário, representa um avanço na forma de pensar o turismo no Brasil, da qual o PNT I foi o exemplo mais contundente.*

### **Resumo**

Em janeiro de 2003 é criado o Ministério do Turismo, e a Embratur passa a ter suas competências limitadas à promoção, divulgação e ao apoio da comercialização dos produtos e serviços turísticos brasileiros no exterior.

No mesmo ano, é criado o Plano Nacional de Turismo 2003/2007, que tinha como enfoque a inclusão social, na medida em que propõe um modelo de gestão do turismo descentralizado, baseado em parcerias e participação de diversos setores na gestão da atividade turística. Assim, em consonância com as políticas públicas, o PNT I tinha, em seu escopo, diretrizes para, por meio do turismo, diminuir as desigualdades regionais e sociais.

Outro programa de destaque – o de Regionalização –, por falta de articulação entre os municípios, não alcançou os objetivos previstos, o que fez com que os técnicos do Ministério do Turismo reformulassem os critérios e revisassem suas metodologias, investindo em ações de articulações e de sensibilização dos agentes sociais das regiões classificadas como turísticas. Esta revisão irá dar início a outro documento denominado Plano Nacional de Turismo 2007/2010.

Em termos de propaganda, o principal avanço é a criação do Plano Aquarela, que traça as ações de marketing formatando o produto turístico brasileiro. Também é lançada, dentro do Plano Aquarela, a Marca Brasil, símbolo que procura identificar tal produto turístico no Brasil e no exterior.

### **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula iremos estudar o último período das políticas públicas do turismo empregadas no governo Luiz Inácio Lula da Silva, com principal enfoque no Plano Nacional do Turismo 2207/2010 ou PNT II.





# 8

## **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão**

*Erika Aleixo*

### **Meta da aula**

Apresentar as condições atuais das políticas públicas de turismo no Brasil, que se estendem de 2007 a 2010, no último período do governo Lula.

### **Objetivos**

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1** explicar a importância do Plano Nacional de Turismo II na gestão do turismo no território brasileiro;
- 2** descrever as características da dimensão espacial contida no PNT II;
- 3** identificar os alcances e as limitações do PNT II.

## Introdução

Nos últimos anos você deve ter observado que o tema da inclusão social vem ganhando muito enfoque na mídia e mesmo em discussões informais. No turismo, não é diferente. As questões sobre a inclusão social vêm ganhando cada vez mais espaço dentre as discussões dos limites da atividade turística e seus impactos nas sociedades receptoras. Nos dias atuais é preciso repensar o papel do turismo nesta perspectiva e na busca por uma sociedade mais justa e igualitária. Mas qual a real participação do turismo neste sentido? Qual é a junção entre turismo, políticas públicas e o turismo?

Dentre as políticas públicas, o tema da inclusão ganha um espaço até então não visto. No turismo não é diferente. O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – PNT II – traz em seu escopo medidas para tornar o turismo mais participativo e socialmente inclusivo. Se esta política promoverá a real contribuição para a diminuição das desigualdades ainda é uma dúvida, pois necessita de um distanciamento temporal maior para se perceber seus alcances. Contudo, é certo que pela primeira este tema é tratado tão claramente. Assim, na primeira parte da aula veremos o enfoque da inclusão social e turismo presente no documento PNT II. Na segunda parte, se dá a dimensão espacial do plano, tendo como base os programas de descentralização da governança do turismo e de regionalização do turismo. E por fim, na última parte, veremos a estrutura do PNT II e a coerência das ações em função dos objetivos e metas traçados de acordo com o diagnóstico do cenário do turismo nacional.

## **“Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão”**

Com a reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o novo mandato de 2007 a 2010 foi marcado pela continuidade político-administrativa, inclusive nas políticas do turismo. Mesmo

com a troca de ministros – sai Walfrido Mares Guia e entra Marta Suplicy (que vinha de um mandato como prefeita de São Paulo) –, as diretrizes e ações estratégicas do turismo mantiveram seu curso com a publicação do Plano Nacional de Turismo 2007/2010.

Contudo, como uma extensão do Plano Nacional de Turismo I – PNT I –, o foco principal deste novo Plano, que aqui iremos chamar de Plano Nacional de Turismo II – PNT II – passou a ser a questão da inclusão social. O PNT II, por intermédio do Ministério do Turismo, irá entender inclusão em diversas escalas. Primeiro na própria dimensão das viagens, onde parcelas das camadas mais pobres da população não tinham acesso. Em segundo, promover a participação de mais municípios brasileiros no “bolo” do turismo. Isto significou uma interiorização do turismo. Fazer com que não só a região costeira seja a principal responsável pela atratividade turística, mas também outras localidades. Além disso, o foco passa a ser o turismo doméstico, ou seja, viagens de brasileiros em território nacional.

Esta interiorização já vinha se delineando desde o PNT I, o que demonstra um amadurecimento do primeiro Plano para o segundo, dentro do contexto político do governo Lula. Assim, o PNT II tem em seu escopo o objetivo final da inclusão social, e o turismo doméstico a principal alavanca para isso.

É importante salientar que esse plano por ser recente, não teve seus resultados e alcances sistematizados por pesquisadores e estudiosos do tema. Por isso, a sua análise é uma tarefa difícil. Pretendemos somente apresentar o PNT II e lançar luz sobre futuros estudos sobre este período.

Até então o tema da inclusão social não tinha aparecido de forma tão explícita nos planos de turismo. Embora este assunto já viesse sendo tratado no PNT I, é no segundo Plano do governo Lula que este se transforma em objetivo último. O próprio título do PNT II demonstra isto: “Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão”. O turismo mais uma vez é utilizado como discurso econômico para atingir determinados objetivos.

As palavras do presidente da República, nas primeiras páginas do documento, deixam clara essa intenção, pois trata do turismo como atividade econômica, e como principal produto na geração de divisas em moedas estrangeiras para o Brasil. Ele também se refere aos resultados alcançados no seu mandato anterior (2002-2005), quando as 80 principais empresas do setor registraram um faturamento de R\$ 29,6 bilhões, com crescimento de 29% em relação a 2005 (BRASIL, 2007, p. 5).

Por fim, ainda na abertura do documento, Lula diz que o sentido profundo do Plano Nacional do Turismo 2007/2010 é a inclusão social. Neste sentido, por inclusão social, o discurso de Lula entende ser a interação da população, das esferas de governos federal, estadual e municipal, bem como da iniciativa privada e do terceiro setor.

Em sua fala, o presidente prega o turismo no sentido de construir “um lazer que seja também uma visão compartilhada da terra e das pessoas que moram nela (BRASIL, 2007, p. 5). A perspectiva de Lula para o turismo é que este seja um importante estímulo para o setor interno, uma vez que irá provocar um retorno em termos de empregos, desenvolvimento e inclusão social. Nas palavras de Lula: “Não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade” (BRASIL, 2007, p. 5).



Acesse o Plano Nacional de Turismo 2006/2010 na íntegra pelo link [http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/).

Podemos perceber como o discurso do presidente associa o turismo como alavanca para o desenvolvimento econômico por meio da geração de empregos. Somente em sua última parte são citados o direito ao lazer, garantido pela Constituição Federal, e o acesso à identidade.

Em outras palavras, o PNT II é utilizado como um instrumento de gestão. Ele coloca o turismo como indutor de desenvolvimento econômico a partir da geração de renda e emprego. Assim, consegue a inclusão por três vias: a da produção, por meio da criação de novos postos de trabalho, ocupação e renda, e a do consumo, com a absorção de novos turistas no mercado interno.

O Plano entrou em consonância com as políticas econômicas de 2007 a 2010. O objetivo era aproveitar um momento histórico favorável para estimular o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) e do emprego, intensificando a inclusão social e a distribuição de renda no Brasil.

Na mensagem ao Congresso Nacional, a justificativa do Plano era baseada em relatórios técnicos, que apontavam para resultados positivos nos últimos quatro anos. O modelo de gestão descentralizada também é mantido, indicando a participação de diversos agentes do setor turístico nacional. Segundo Fratucci (2008), analisando documentos de 2006, o Conselho Nacional de Turismo abrigava 1.358 representantes diretos de instituições públicas (702) e privadas (656), e cerca de 12.000 representantes indiretos, vinculados a entidades privadas e a instituições públicas relacionados ao turismo em todo o país.

De acordo com o documento, o modelo de gestão descentralizada do turismo viabiliza os canais de interlocução entre as diversas esferas da gestão pública e as diferentes escalas de representação da iniciativa privada e do terceiro setor. Com isso, poderá possibilitar a implementação dos programas e ações propostos pelo Plano Nacional de Turismo de forma articulada.

É preciso destacar que o PNT II, assim como a Política Econômica, são integrados ao PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. Este programa conduziu praticamente todas as ações do governo Lula no segundo mandato. O PAC propõe ações, metas e um amplo conjunto de investimento em infraestrutura, bem como medidas para o incentivo ao investimento privado, com o objetivo de buscar uma melhoria na qualidade do gasto público.

A finalidade do PAC é, segundo as suas linhas, aliar desenvolvimento com crescimento e “geração de riquezas para todos e não apenas lucros para poucos”, e o meio encontrado para este fim é o investimento em obras de infraestrutura, que para seus idealizadores é “instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País” (BRASIL, 2007a, p. 13). Assim, o programa estrutura seis grupos de ações relacionadas à infraestrutura, ao estímulo ao crédito e ao financiamento, à melhoria do ambiente de investimentos, à desoneração e administração tributária, às medidas fiscais de longo prazo e à consistência fiscal.

O turismo entra como atividade multifacetada que se inter-relaciona com diversos segmentos econômicos e que demanda um complexo conjunto de ações setoriais para o seu desenvolvimento. Assim, as metas e programas do PNT II devem ser entendidos como parte do PAC. Tanto no que se refere à apropriação dos benefícios decorrentes daquele programa para o desenvolvimento do turismo no Brasil, quanto aos resultados que a atividade deve proporcionar para os próximos anos, alinhando a ação setorial com a proposta geral de gestão de governo.

Assim no PNT II está previsto que, com os benefícios do PAC, os investimentos em infraestrutura turística devem alcançar em quatro anos a construção, adequação, duplicação e recuperação de 42 mil quilômetros de estradas, 2.518 quilômetros de ferrovias, a ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos, o abastecimento de água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios, infraestrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas, e a ampliação e construção de metrô em quatro cidades turísticas (o PNT II não menciona quais). Além disso, prevê também investimentos indiretos relacionados à infraestrutura energética e a melhores condições de moradias de milhões de famílias. Como foi dito, o alcance dessas medidas deverão ser acompanhadas a partir de um distanciamento cronológico.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 1

1. O Plano Nacional de Turismo II consolida o turismo como política de Estado, com atuação planejada no espaço. Qual, então, a importância do PAC para a consolidação do turismo enquanto política nacional?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*O PNT II é visto como um instrumento de gestão, que coloca o turismo em uma posição privilegiada de indutor de desenvolvimento econômico por meio da geração de renda e emprego, e a questão da inclusão social é, ao fim e ao cabo, o objetivo do documento. Assim, o Programa de Aceleração de Crescimento – o PAC – propõe, em linhas gerais, investimento em infraestrutura, bem como medidas para o incentivo ao investimento privado. O turismo é visto como atividade que integra vários setores (atividade multifacetada). Portanto, as metas e os programas do PNT II devem ser entendidos como parte do PAC, tanto no que se refere à apropriação dos benefícios decorrentes daquele programa para o desenvolvimento do turismo no Brasil, quanto nos resultados que a atividade deve proporcionar para os próximos anos, alinhando a ação setorial com a proposta geral de gestão de governo.*

## A dimensão espacial do PNT II

Sobre a dimensão espacial do desenvolvimento turístico, o PNT II propõe a mesma estratégia de regionalização proposta no

PNT I. Contudo, propõe uma alteração nas suas propostas conceituais, o que pode ser entendido como um amadurecimento em relação à proposta anterior.

No PNT II, o foco está direcionado a destinos turísticos selecionados, de modo a se constituírem em indutores do desenvolvimento do turismo regional e da roteirização turística, gerando modelos e referências para os demais destinos turísticos no Brasil, conforme o mapeamento apresentado pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – PRT (BRASIL, 2004b, p. 47).



De acordo com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil –, regionalização deve ser entendida como organização de um espaço geográfico e regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística. O Programa é um modelo de gestão política descentralizada, coordenada e integrada. Seus princípios são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e sinergia de decisões (BRASIL, 2004a).

A estratégia de regionalização introduziu no país uma perspectiva diferenciada para o turismo brasileiro, dentro da proposta de gestão participativa dos processos de estruturação, promoção e comercialização de roteiros turísticos.

No texto da então ministra do Turismo, Marta Suplicy, na abertura dos cadernos técnicos do PRT, regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. Segundo o governo, regionalizar é construir um ambiente “democrático, harmônico e participativo” entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade (MTur, 2007b).

Um dos objetivos do PRT é a desconcentração da oferta turística brasileira, historicamente localizada predominantemente no litoral, estimulando a interiorização da atividade e a inclusão



de novos destinos nos roteiros já comercializados. Cumprindo as metas econômicas do plano foram escolhidos 65 destinos com capacidade de induzir o desenvolvimento regional. Essas escolhas foram feitas pelo Ministério do Turismo (MTur) em conjunto com órgãos e conselhos estaduais de turismo. Os destinos deveriam ser trabalhados prioritariamente até 2010. O objetivo dessa estratégia é transformar determinados destinos em modelos para os demais.

Neste quesito, ser modelo é atender às demandas do mercado externo. Segundo o MTur, os destinos indutores de desenvolvimento são aqueles que possuem infraestrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos. Isto é, são aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que está inserido (BRASIL, 2007b).



Por destinos indutores cabe dizer que tais destinos turísticos assumem a função de modelos para outros municípios no seu entorno:

Os municípios indutores são modelos para o desenvolvimento turístico-regional. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos que integram as regiões turísticas do País (BRASIL, 2007b, p. 52).

Cabe destacar que a legitimação da escolha dos municípios indutores se baseou nos critérios de avaliações e valorações do Plano de Marketing Turístico Internacional – Plano Aquarela – e do Plano de Marketing Turístico Nacional – Plano Cores do Brasil. Mas também de outros estudos e investigações sobre investimentos do governo federal e sobre as potencialidades desses destinos. Em sua grande maioria, elaborados pelo Observatório

de Inovação do Turismo da Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro (BRASIL, 2008). No universo dos 87 roteiros turísticos selecionados anteriormente, esses 65 destinos (leia-se municípios) foram escolhidos (**Figura 8.1**).



**Figura 8.1:** Localização dos 65 destinos indutores de desenvolvimento.  
Fonte: Ministério do Turismo, 2007.

A meta 3 do PNT 2007/2010 indica que, até 2008, 15 desses 65 destinos deverão estar estruturados dentro dos modelos de qualidade de padrão internacional estabelecidos pelo MTur. Nas palavras da instituição, devem respeitar o princípio da sustentabilidade ambiental, sociocultural e econômica e sempre trabalhando de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração e a consequente organização e ampliação da oferta turística (FRATUCCI, 2008).

Paralelamente ao desenvolvimento e estruturação dos destinos turísticos priorizados, as regiões turísticas selecionadas

deverão estar, gradativamente, se preparando e se organizando institucionalmente para incorporarem aqueles modelos de padrão de qualidade propostos pelo MTur.

Cabe destacar que, segundo Fratucci (2008), no texto divulgado oficialmente, são percebidas algumas contradições entre os conceitos de região, destino e produto turístico. Isso dificulta a análise mais detalhada do que o governo federal trata como sendo cada um desses conceitos.

No intuito de facilitar e estimular a implantação do modelo proposto pelo PRT, o MTur desenvolveu uma coleção de 13 cadernos técnicos, cada um abordando um dos pontos teóricos e operacionais do programa. “Os Cadernos de Turismo” apresentavam os passos para que os municípios das regiões turísticas brasileiras se organizem. Sempre levando como base os princípios da sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional (BRASIL, 2007b).

Para Fratucci (2008), percebe-se a preocupação do Ministério com a questão da articulação dos diversos agentes sociais do turismo na escala dos municípios. Isso reforça a proposição de que as ações voltadas para a consolidação de regiões ou de roteiros turísticos regionais passam necessariamente pela escala do município, ou seja, a menor célula político-administrativa brasileira (2008).

Assim, as ações do MTur nesta segunda etapa política se voltam para o apoio e incentivo à formação de novas estruturas organizacionais, tendo em vista o objetivo de estimular as articulações locais.

Podemos citar como exemplo a previsão de orientação de agentes sociais para instalar consórcios entre cidades e/ou conselhos regionais do turismo, ou a orientação de formação de redes entre as cidades, onde diversos atores espalhados pela região turística possam, de acordo com suas necessidades, desenvolver projetos de forma descentralizada e autônoma (BRASIL, 2004b).

Sobre a participação popular no que se refere à contribuição para o Programa, este é considerado “elemento-chave”. Tanto na concepção e no planejamento, como na implementação do Programa de Regionalização do Turismo (BRASIL, 2004b).

Como já visto em outras aulas, a participação pode, além de fortalecer a cidadania, favorecer o crescimento social, político, administrativo e tecnológico de um grupo. Isso acontece quando se ampliam suas responsabilidades e se resgatam valores sociais, históricos, étnicos e culturais. Contudo, até que ponto realmente podemos verificar a participação no processo decisório da regionalização turística?

Fratucci (2008) analisa essa questão no Programa de Regionalização do Turismo – PRT. Para ele, nos documentos oficiais do PRT, o termo “governança” é entendido como a capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade (BRASIL, 2007c). Ainda que de certa forma essa capacidade de governar pressuponha uma administração participativa e que envolva as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas, pode-se dizer que a gestão do turismo ainda está muito centrada no poder público.

Em muitas cidades, o nível da participação pode ser questionado. Ou seja, a maioria da população se encontra afastada das discussões. As decisões são tomadas por poucos, na maioria das vezes, corroborando o *statu quo* da atividade turística, alterando em muito pouco sua dinâmica preexistente.

A estrutura de organização pode ser observada na **Figura 8.2:**

### **Statu quo**

É uma expressão latina que se origina da frase *in statu quo res erant ante bellum* – que significa no estado (em que se estava) antes da guerra – e é utilizada nos dias atuais para definir o estado atual das coisas, seja em que momento for. Por exemplo: “manter o *statu quo*”, “defender o *statu quo*” ou, ao contrário, “mudar o *statu quo*”.



**Figura 8.2:** Estrutura da Coordenação do Programa de Regionalização do Turismo.

Fonte: Brasil, 2004.

As atribuições de cada instância podem ser resumidas de acordo com as autonomias a seguir (BRASIL, 2004b):

■ **Coordenação Nacional do Programa de Regionalização do Turismo:**

- definição de diretrizes estratégicas;
- planejamento e coordenação das ações, em âmbito nacional;
- articulação, negociação e estabelecimento de parcerias com as diversas esferas de governo, iniciativa privada e organismos não governamentais nacionais e internacionais;
- monitoramento e avaliação das ações do Programa, em âmbito nacional;
- produção e disseminação de dados e informações.

■ O órgão oficial de turismo das unidades da Federação, instância de interlocução do Governo Federal, juntamente com os Fóruns Estaduais de Turismo, tem como atribuições:

- elaboração de diretrizes e estratégias alinhadas às nacionais;
- planejamento e coordenação das ações, em âmbito estadual e regional;
- articulação, negociação e estabelecimento de parcerias em âmbito estadual e regional;
- monitoramento e avaliação do programa, em âmbito estadual e regional;
- produção e disseminação de dados e informações.

■ A instância de governança regional, apoiada pelo órgão oficial de turismo das unidades da Federação e pelos Fóruns Estaduais de Turismo é responsável por:

- planejamento e coordenação das ações, em âmbito regional e local;
- articulação, negociação e estabelecimento de parcerias, em âmbito regional e local;
- monitoramento e avaliação das ações do Programa, em âmbito local;
- produção e disseminação de dados e informações.

■ Os órgãos municipais de turismo, apoiados pela instância de governança local, se encarregam da:

- mobilização dos segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região;
- integração dos diversos setores locais em torno da proposta de regionalização;
- participação no debate e formulação das estratégias locais para a consolidação da região;
- planejamento e execução de ações locais, integradas às regionais.



## Atividade

### Atende ao Objetivo 2

2. No PNT II, a questão da regionalização é mantida como um desdobramento ou continuidade do primeiro plano – PNT I – ainda que com algumas modificações. O enfoque nos municípios é uma dessas modificações. Aponte as principais características dos municípios neste Plano em termos de dimensão espacial ou o seu papel na regionalização do turismo.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Em primeiro lugar, você deverá comentar sobre a questão da regionalização do turismo e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil –, PRT, no PNT II. Ou seja, é possível identificar no PNT II ainda uma preocupação de regionalizar o planejamento do turismo por intermédio da criação de um programa especialmente para trabalhar o turismo regionalmente. A diferença é que, neste plano, o PRT seria por meio dos destinos indutores. Assim, percebemos a preocupação do Ministério com a questão da articulação dos diversos agentes sociais do turismo na escala dos municípios. Reforçando a proposição de que as ações voltadas para a consolidação de regiões ou de roteiros turísticos regionais passam necessariamente pela escala do município.*

## Alcances e limitações do PNT II

O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 foi elaborado sob a coordenação do Conselho Nacional de Turismo – CNTur. Feito em parceria com diversos integrantes e técnicos do MTur, representantes

da iniciativa privada, setor público e demais setores pertencentes à cadeia produtiva do turismo. Tiveram como base as informações relativas às consequências dos resultados alcançados nos planos anteriores, até o ano de 2006. Foram diagnosticadas as principais questões e limitações relativas ao desenvolvimento do setor para os próximos anos. Bem como as principais propostas e projeções estimadas para o período 2007/2010.



O Conselho Nacional de Turismo – CNTur – é um órgão colegiado com a atribuição de assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos Planos, programas, projetos e atividades derivados. Esse conselho é formado por representantes do governo Federal e dos diversos segmentos do turismo. Até 2010, o Conselho foi formado por 65 conselheiros de instituições e entidades do setor em âmbito nacional.

Assim, o resultado deste processo é o documento “Turismo no Brasil: 2007/2010”. Este apresenta as principais questões, ações e iniciativas que devem ser tratadas na perspectiva do desenvolvimento do setor no país, de forma a garantir a continuidade desta política.

O Plano seguindo o pensamento do planejamento estratégico é dividido entre diagnóstico, metas e macroprogramas e programas. Sobre o diagnóstico do turismo no Brasil, chegaram à conclusão que, embora a atividade tenha representado muitos avanços nos últimos anos, ainda apresenta grandes limitações quanto ao seu potencial de desenvolvimento. Tanto para o mercado interno quanto para o externo. Segundo o PNT II,

no cenário interno, o turismo tem muito a contribuir para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do País. No cenário externo, a atividade está longe de ocupar o lugar que merece no mercado internacional (...) (BRASIL, 2007a, p. 39).



Em relação à gestão, o diagnóstico apresentou como positiva a consolidação de um ambiente de discussão e reflexão sobre a atividade por meio da proposta da descentralização do PNT. Esta proposta estabelece fóruns de discussão entre o poder público e a iniciativa privada, no âmbito federal e estadual. Esse canal de discussão ainda deve ser reconsiderado pelo poder público. Como visto, este ainda está muito longe do ideal em nível da participação da sociedade.

Neste mesmo caminho, o diagnóstico reflete sobre os avanços obtidos pelo PRT – Roteiros do Brasil. Embora este tenha contribuído muito para a descentralização e interiorização, o turismo no Brasil ainda se encontra muito concentrado no litoral. Isso é consequência da história do turismo no Brasil, que valorizou a região costeira e a tríade praia-sol-mar.

Nas palavras do próprio Plano identificamos uma proposta de ampliação e diversificação da oferta turística, baseado na intenção de interiorizar o turismo no país. Para isso, o Governo Federal lança mão do fomento aos investimentos privados, crédito e financiamentos. Estes dois últimos se fundamentam em estudos que afirmam que a maioria dos empreendimentos turísticos é de micro ou pequenas-empresas, com grandes limitações de acesso ao crédito e financiamentos.

Com isso, a interiorização do turismo se apoia em duas frentes: a primeira é a construção de grandes infraestruturas e a segunda dinamizar outros empreendimentos menores.

Sobre a ausência de infraestrutura, o diagnóstico se refere à infraestrutura de base, como saneamento e acessibilidade e a infraestrutura turística propriamente dita e equipamento receptivos (centro de informação turística, terminais de passageiros etc.)

Outra questão levantada pelo diagnóstico é a da qualificação da mão de obra. Para o PNT II, existe no Brasil um conjunto de instituições que atuam na área de qualificação profissional. Contudo, não há articulação e integração entre elas, causando formações distintas e concentradas nos principais estados.

O MTur reconhece que são necessários anos de esforço para atingir uma qualificação profissional nos padrões internacionais, pois a mão de obra empregada no turismo no Brasil, se caracteriza ainda por baixa remuneração, baixa escolaridade e alta rotatividade (BRASIL, 2007a). Para isto, o PNT II focaria suas ações nesta capacitação, criando uma cultura empresarial do turismo.

O último ponto levantado pelo diagnóstico é a fragilidade da internacionalização da oferta turística, particularmente as companhias aéreas e as operadoras. Segundo o documento, o mercado internacional é extremamente competitivo e globalizado, exigindo empresas com “ousadia e dinamismo”. Observamos ainda o mito do turismo internacional como principal fonte de recursos para o turismo brasileiro.

A segunda parte do Plano é a proposição das metas para o turismo no período abordado, de 2007 a 2010. Na justificativa para as proposições das metas está mais uma vez explícita o entendimento do turismo como viés econômico. Ou seja, uma alternativa para o desenvolvimento econômico do Brasil. O PNT II no texto de abertura aponta que este é um momento histórico favorável para estimular o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) e do emprego (BRASIL, 2007).

Também atendendo ao objetivo primeiro do plano as metas giraram em torno da inclusão social. Neste sentido, a documento apontou para o aumento das viagens domésticas, a criação de empregos, a qualificação dos destinos turísticos e a geração de divisas. É curioso observar que, ao mesmo tempo em que este PNT se lança a aumentar o turismo doméstico, há um reconhecimento no mesmo documento, da necessidade de se melhorar a logística de transportes, ainda muito deficitária em voos regionais.

As metas são assim divididas:

Meta 1 – promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno.

Meta 2 – criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações.

Meta 3 – estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional.

Meta 4 – gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas.

É preciso ressaltar que foi projetado um cenário denominado “Rumo ao Potencial”, que é entendido como um cenário desejável, constituído por combinações externas e internas sempre favoráveis. O segundo cenário é o das “Áreas de Instabilidade” e se associa à situação na qual as condições relacionadas diretamente ao setor do turismo seriam favoráveis. Mas, estas se combinariam com um ambiente externo, principalmente político e econômico desfavorável. O terceiro cenário é o do “Desperdício de Oportunidade”, que combina condições externas favoráveis com condições internas desfavoráveis. A resultante deste cenário leva o setor de turismo a perder oportunidades de aproveitar o momento econômico e se expandir.

E por fim, foi previsto um cenário de “conjuntura adversa”. Este congrega a possibilidade de uma combinação desfavorável das condições internas e externas ao setor do turismo. Segundo o documento, a trajetória do turismo brasileiro nos últimos anos é ascendente. Somada às condições externas igualmente favoráveis, é possível trabalhar com projeções para o setor. Nos próximos anos, para o PNT II, tanto as condições externas quanto as internas serão favoráveis ao desenvolvimento sustentável do turismo.

Nessa lógica, o documento faz projeções e proposições sobre várias questões que devem ser tratadas na perspectiva do desenvolvimento do turismo no Brasil. A partir disso se dá a definição de macroprogramas e programas do PNT II. Tendo em vista a atividade turística como indutora do desenvolvimento e a política pública descentralizada, os programas e macroprogramas são propostos da forma a atender aos pressupostos desenvolvimentistas, de geração de emprego e renda, com a finalidade de promover a inclusão social.

Cabe ressaltar que os macroprogramas são desdobramentos temáticos agregados. São escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos pelas

metas. Os macroprogramas se estruturam em três grupos de atividades relacionados à formulação e implementação da Política Nacional de Turismo. São eles:

- Macroprograma de Planejamento e Gestão, de Informações e Estudos Turísticos e de Logística de Transportes;
- Macroprograma de Regionalização do Turismo;
- Macroprograma de Fomento à Iniciativa Privada, de Infraestrutura Pública, de Qualificação de Equipamentos de Serviços Turísticos e de Promoção e Apoio à Comercialização.

Os macroprogramas são definidos pelo documento como um conjunto de programas que organizam, por temas afins, as diversas atividades executivas da atuação ministerial e seus parceiros. Os programas, por sua vez, se desdobram em diversas ações. Estas traduzem o seu detalhamento em projetos e atividades que propiciam a realização das metas. Na **Figura 8.3** você pode ver o organograma dos macroprogramas:



**Figura 8.3:** Organograma dos macroprogramas.

Fonte: Brasil, 2007, p. 58.

Os programas, como foi dito anteriormente, são posicionados de acordo com os macroprogramas, como você pode ver no **Quadro 8.1**:

**Quadro 8.1:** Programas do PNT II

Macroprogramas	Programas
Planejamento e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação e descentralização da política Nacional de Turismo.</li> <li>- Avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Turismo.</li> <li>- Relações internacionais.</li> </ul>
Informação e Estudos Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de informações do turismo.</li> <li>- Competitividade do turismo brasileiro.</li> </ul>
Logística de Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação da malha aérea internacional.</li> <li>- Integração da América do Sul.</li> <li>- Integração modal nas regiões turísticas.</li> </ul>
Regionalização do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento e gestão da regionalização.</li> <li>- Estruturação dos segmentos turísticos.</li> <li>- Estruturação da produção associada ao turismo.</li> <li>- Apoio ao desenvolvimento regional do turismo.</li> </ul>
Fomento à Iniciativa Privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atração de investimentos.</li> <li>- Financiamento para o turismo.</li> </ul>
Infraestrutura Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulação interministerial para infraestrutura de apoio ao turismo.</li> <li>- Apoio à infraestrutura turística.</li> </ul>
Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normatização do turismo.</li> <li>- Certificação do turismo.</li> <li>- Qualificação profissional.</li> </ul>
Promoção e Apoio à Comercialização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção nacional do turismo brasileiro.</li> <li>- Apoio à comercialização nacional.</li> <li>- Promoção internacional do turismo brasileiro.</li> <li>- Apoio à comercialização internacional.</li> </ul>

Fonte: Brasil, 2007.

Como conclusão sobre os macroprogramas e programas, podemos afirmar que, em função da ideologia apontada pelo neoliberalismo, as políticas públicas de turismo se voltam para contemplar os interesses dos agentes do mercado. Assim se vê uma ênfase dos programas em cobrir a infraestrutura turística em suas diversas nuances, da mesma forma que há um incentivo à iniciativa privada.

O estado abre mão dos seus direitos de arrecadação, fiscalização e de regulação, pela concessão de uma série de incentivos e facilidades ao crédito. Assim, seus direitos (do governo) não são levados em consideração. E para os demais agentes sociais envolvidos pelo turismo resta apenas um papel secundário, quase marginal, além dos impactos quase sempre negativos que a atividade turística gera onde se instala, pois desconsidera as necessidades locais. Assim não se observa nos macroprogramas e programas nenhum tipo de ensejo destinado à população receptora.

Em relação aos territórios, estes foram demasiadamente fragmentados, se caracterizando por regiões funcionais. Com isto, se dá uma administração mais conservadora das ações estratégicas de gestão e planejamento público.

O turismo como atividade e como política pública necessita de uma abordagem mais ampla quando se refere à localidade. O turismo é essencialmente local e, portanto, merecedor de ações de gestão diferenciadas de acordo com as peculiaridades de cada local. Mesmo que no PNT II se considere ideias como turismo sustentável, ênfase na cultura local e preservação, é preciso pensar em que medida as ações têm promovido uma atividade menos predatória? E ainda, repensar se as estratégias de mercado e de competitividade oferecem as comunidades instrumentos para sua autopreservação?

Ao mesmo tempo, se deve ter em mente a incompatibilidade da administração puramente local, pois o turismo não pode ser contido ou restrito à escala dos municípios. Em outras palavras, é no município que o turismo se realiza, mas não é somente ali. Assim, as políticas públicas devem ter o estabelecimento

de novas instâncias de gestão do setor. Em sua grande maioria envolve diversos municípios, o que exige um esforço de regionalização no ordenamento dos espaços turísticos ou ainda “turistificáveis”. Esta revisão da gestão pública do turismo no Brasil serve para confirmar o descaso das políticas públicas para com as diversas dimensões do turismo, em especial para com a sua dimensão espacial e da comunidade.

Em todos os momentos em que a questão da espacialidade do turismo aparece nos discursos e nas práticas dos órgãos de turismo, o espaço é tratado como mero suporte para o desenvolvimento econômico do setor. O seu ordenamento e preservação só ocorrem quando direcionados para a facilitação da reprodução do capital, por meio dos grandes empreendimentos turísticos.

A comunidade, por sua vez, ocupa, ora um papel de atrativo turístico local, ora como discurso. Ou seja, os governantes incluem a dimensão da comunidade no discurso, mas muito pouco em ações efetivas.

Em relação à questão da inclusão social, o PNT II considera o turismo como um segmento capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Justificado pelo seu suposto potencial para promover a minimização das desigualdades regionais, a geração de emprego e divisas, a distribuição de renda, o desenvolvimento sustentável e a integração.

Para o Governo Federal, o turismo leva ao mercado de trabalho um contingente populacional com limitada qualificação profissional. Nessa perspectiva, é possível observar que o tema da inclusão social está presente em todo o documento, direta ou indiretamente. Contudo, é preciso ressaltar que o próprio conceito de inclusão social se dá de maneira limitada.



**Figura 8.4:** Propaganda institucional do Ministério do Turismo – Programa Viaje Mais, Melhor Idade – direcionada a turistas nacionais com mais de 60 anos.

Fonte: <http://www.viajamais.com.br/viajamais/>

Por inclusão social no turismo, o discurso oficial entende como a capacidade que o setor tem de geração de emprego e renda. E pela ampliação da inserção de novas parcelas de consumidores no mercado turístico. Esta concepção de inclusão social é predominantemente econômica.

A inclusão social deve ser entendida como integração social de indivíduos e grupos sociais à reivindicação de direitos sociais e políticos, à universalidade da condição da cidadania, à participação ativa de uma sociedade, à igualdade de oportunidades etc.

Desde o PNT 2003/2007, o governo tem realizado algumas ações importantes na tentativa de transformação do setor de turismo em um vetor de inclusão social. No entanto, a maioria dos programas, projetos e ações nesse sentido não abordam a temática da inclusão social em sua totalidade. Em geral, as dimensões de análise de inclusão social estão expressas nas políticas, programas ou projetos, de maneira pontual e fragmentada, o que tende a gerar resultados apenas parciais com este enfoque.

É fundamental que os programas e projetos voltados ao desenvolvimento do turismo tenham em suas diretrizes uma visão integradora da temática da inclusão social. Que seja capaz de incorporar os seus diferentes aspectos em uma perspectiva mais ampla e transversal, como forma ou caminho para se promover uma mudança de paradigma social, ambiental, político, cultural, econômico e humano no setor.





## Atividade

### Atende ao Objetivo 3

3. Segundo o Plano Nacional de Turismo 2007/2010 ou PNT II, as metas pretendidas pelo documento no período abordado definem a concepção das ações expressadas pelos Macroprogramas e programas do mesmo documento. Relacione as metas com os Macroprogramas e programas.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### Resposta Comentada

*Você deverá associar diretamente as metas com os programas e macroprogramas. O objetivo é entender a coerência do PNT II, assim como compreender o encadeamento das ações pretendidas pelo Governo Federal no período destacado. Por exemplo, a partir da Meta 1 – promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno –, se dá o desenvolvimento do Macroprograma Logística de Transporte e os programas ampliação da malha aérea internacional, integração da América do Sul e integração modal nas regiões turísticas.*

## Conclusão

O Plano Nacional de Turismo de 2007 a 2010 – PNT II – pode ser entendido como uma extensão do primeiro plano, correspondente aos dois exercícios do governo Lula. O principal avanço é a questão da inclusão social que, se antes foi abordada, neste plano ganhou *status* de objetivo principal a ser atingido.

Por inclusão social, o PNT II vai entender turismo como indutor de desenvolvimento econômico por meio da geração de renda e emprego, em que a inclusão pode ser alcançada por duas vias: a da produção, por meio da criação de novos postos de trabalho, ocupação e renda, e a do consumo, com a absorção de novos turistas no mercado interno. Contudo, há que se ressaltar que, embora signifique um avanço na questão da inclusão social e turismo, ainda persiste um pensamento que relaciona turismo/inclusão social à questão do emprego/renda, sendo o turismo a alavanca para se atingir o desenvolvimento econômico e o indivíduo incluso socialmente somente significa ter um emprego e/ou renda. Neste sentido, o plano não se detém a outras questões da inclusão social como o acesso igual a todos à cidade e às decisões, elementos identitários, entre outros.

Em relação à dimensão espacial, o PNT II segue a ideologia do primeiro plano e continua com o Programa de Regionalização do Turismo – PRT –, com uma definição maior dos destinos indutores e o aumento de novos roteiros. Contudo, devido à ênfase nos municípios, o PRT se dá de maneira fragmentada e pontual, mas, sem dúvida, proporcionou uma maior interiorização do turismo nacional, até então muito direcionado para o litoral, baseando na tríade praia-sol-mar.



## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

A questão do emprego tem, na atualidade, uma importante posição em relação à inclusão social. Contudo, há que se pensar na inclusão de forma mais ampla que supera a visão reducionista exclusão/inclusão – emprego/renda predominante no discurso oficial. A inclusão social deve estar remetida à integração social de indivíduos e grupos sociais, à reivindicação de direitos sociais e políticos, à universalidade da condição de cidadania, à participação ativa de uma sociedade, à igualdade generalizada de possibilidades e oportunidades, ao engajamento no plano moral, social, participativo. Enfim, falar em inclusão social significa ir além

da vida no trabalho, considerar os campos da habitação, educação, saúde, acesso a serviços, direitos políticos, cidadania. O PNT 2003/2007 realizou ações importantes na tentativa de transformação do setor de turismo em um vetor de inclusão social. No entanto, a maioria dos programas, projetos e ações nesse sentido não abordam a temática da inclusão social em sua totalidade. Tendo em mente a amplitude da inclusão social, aponte, a partir desta aula, o que o PNT II entende como inclusão social.

[illegible]

### **Resposta Comentada**

*Você deverá apontar para as afirmações do PNT II que utilizam o turismo como alavanca para o desenvolvimento econômico e, a partir disso, proporcionar mais emprego e renda, assim como promover acesso a viagens para um grupo maior de pessoas do que até então era experimentado. Neste sentido, deve-se levar em consideração as metas e os macroprogramas e programas e sua relação com a inclusão social. Estes se detêm mais no aspecto econômico do trabalho e da renda, do que propriamente no estabelecimento da inclusão de forma mais ampla.*

## Resumo

Esta aula aborda o Plano Nacional do Turismo de 2007 a 2010, ou PNT II, no último período do governo Lula. Este documento estabelece as regras para as políticas públicas do turismo no período abordado, tendo como foco principal a questão da inclusão social.

A dimensão espacial também está presente no programa de Regionalização do Turismo que, desta vez, apresenta um avanço no que se refere ao aumento do número de municípios participantes e aos novos roteiros, proporcionando uma interiorização do turismo nacional, que antes se dava predominantemente no litoral.

# 9

## A “questão Nordeste” e o turismo: um estudo sobre as políticas de desenvolvimento para a região no século XX

*Maria Angélica Maciel Costa*

### Meta da aula

Apresentar como as políticas públicas para o fomento do turismo no Nordeste brasileiro no século XX influenciaram os processos de territorialização turística atuais.

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 listar fatos da história do Nordeste que permitem compreender a grande atenção dada ao Nordeste brasileiro do início do século XX;
- 2 identificar a importância do Prodetur/NE e do Programa Polos de Turismo (ou Megaprojetos Turísticos) na transformação do território nordestino;
- 3 explicar o caráter, muitas vezes contraditório, das primeiras políticas públicas de turismo para a região em estudo.

## **Introdução**

Você já deve ter ouvido falar sobre o termo “indústria da seca” no Nordeste brasileiro (NE), bem como sobre os problemas sociais e econômicos existentes nesta região. Nesta aula, iremos apresentar um pouco da história econômica, política e social do Nordeste no século XX que, devido à sua importância, foi chamada por nós, no título deste trabalho, de “questão Nordeste”. Também nomeada como “região problema”, vista como símbolo do atraso nacional (se comparada com a região Centro-Sul brasileira), o Nordeste esteve no foco das atenções dos governantes por todo o século XX. Assim, pretendemos com esta aula apresentar um panorama das escolhas e dos caminhos percorridos pelos gestores públicos da época como forma de entendermos a situação atual desta região.

Você deve estar se perguntando como o turismo se relaciona com os problemas enfrentados pelo Nordeste no século XX. Nesta aula, temos como intuito contextualizar o período em que foi criada uma série de organismos (destaque para a Sudene) e adotaram-se políticas públicas com o intuito de “desenvolver” a região. E é neste momento que o turismo se insere, surgindo principalmente no final de década de 1960, como opção de política de desenvolvimento para a região. Além do mais, privilegiamos a escolha da região nordestina para o estudo desta aula, pois “nenhuma outra macrorregião brasileira empreendeu, ao longo da história das políticas públicas de turismo no país, ações políticas tão contundentes, favoráveis ao desenvolvimento do turismo” (CRUZ, 2000, p. 10).

Deste modo, veremos que a paisagem e as condições naturais da região foram determinantes para nortear as políticas públicas ao longo do século XX, ora como problema (representado pelas secas recorrentes que castigavam o sertão e as consequências políticas que o fenômeno desencadeava), ora como solução dos problemas regionais (lembrando que o binômio “sol e mar” é tomado como estratégia do discurso e da ação política em prol do turismo).

Assim, visualizaremos que certas ações voltadas para o planejamento regional, nas últimas décadas, apresentaram o turismo com um discurso forte de modernização do território nordestino (que durante o século XX era visto como um símbolo do atraso nacional), e aumento da qualidade de vida para a população. Cabe a nós, neste momento, analisarmos a efetividade de tal discurso em atingir os objetivos propostos.

## **O Nordeste brasileiro do século XX**

Qualquer discussão do problema nordestino deve iniciar-se com uma exposição objetiva dessa vasta região onde vivem mais de vinte milhões de brasileiros. Do ponto de vista econômico, o Nordeste apresenta-se como uma das regiões de mais baixo nível de vida no mundo (FURTADO, 1962, p. 47).

Para esta tarefa de sintetizar, em um breve texto, a situação socioeconômica do Nordeste no final do século XIX e no século XX, lançaremos mão da análise histórica de autores que se debruçaram sobre este assunto.

O trabalho de Cohn (1976), por exemplo, apresenta a construção da ideia do Nordeste como sendo uma região imersa em tensões sociais e problemas políticos que, por isto, precisava da interferência e combate pelo Governo Federal. Ela nos mostra que, dos finais do século XIX até a década de 1950, a intervenção do governo federal se caracterizou apenas por socorro ao flagelo que as secas ocasionavam, ou seja, teve caráter eminentemente imediatista.

Para visualizarmos melhor as principais intervenções políticas realizadas pelo Governo Federal no Nordeste brasileiro, feitas sob o discurso de proporcionar melhores condições de vida à população local, apresentaremos a retrospectiva histórica a seguir.

– 1884: criação do primeiro grande açude, o de Quixadá;

- 1900: assinatura de um decreto estipulando fundos especiais de socorro a serem empregados especialmente em obras públicas;
- 1909: criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS);
- 1934: a Constituição de 1934 torna obrigatória a destinação de 4% da receita tributária federal para a defesa contra os efeitos da seca no Nordeste (em 1937 este artigo é abolido, reaparecendo na de 1946, só que com uma redução para 3%);
- 1936: demarcação do Polígono das Secas para definir a área que seria contemplada com os recursos federais;



**Figura 9.1:** Região do Polígono das Secas, que tem sua maior parte localizada no Nordeste.

Fonte: [http://www.dnocs.gov.br/~dnocs/var/images/galeria/\\_piscicultura/pentecoste/PoligonoSecas.jpg](http://www.dnocs.gov.br/~dnocs/var/images/galeria/_piscicultura/pentecoste/PoligonoSecas.jpg)





O Polígono das Secas é um território reconhecido pela legislação como sujeito a períodos críticos de prolongadas estiagens. Recentemente, as Áreas Susceptíveis à Desertificação (SAD) passaram a ser denominadas por força de convenções internacionais, tais como a Convenção de Nairóbi, como área de semiárido brasileiro. Compreende os estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e extremo norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. O Polígono das Secas compreende uma divisão regional efetuada em termos político-administrativos dentro da zona semiárida, apresentando diferentes zonas geográficas com distintos índices de aridez, indo desde áreas com características estritamente de seca, com paisagem típica de semideserto, a áreas com balanço hídrico positivo, como a região de Gilbuês, no Piauí.

Fonte: <http://www.codevasf.gov.br/osvales/vale-do-sao-francisco/poligono-das-secas>

– 1945: o IFOCS transforma-se em Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS);

O IFOCS, que posteriormente se reestruturou e passou a se chamar DNOCS, foi de 1909 até por volta de 1959 praticamente a única agência governamental federal executora de obras de engenharia na região. O órgão fez inúmeras obras, construiu açudes, estradas, pontes, portos, ferrovias, hospitais e campos de pouso, implantou redes de energia elétrica e telegráficas, usinas hidrelétricas e foi, até a criação da Sudene, o responsável único pelo socorro às populações flageladas pelas cíclicas secas que assolam a região. Chegou a se constituir na maior "empreiteira" da América Latina na época em que o Governo Federal construía, no Nordeste, suas obras por administração direta, tendo marcado com a sua presença todo o solo nordestino. Além de grandes açudes, como Orós, Banabuiú, Araras, podemos registrar a construção da rodovia Fortaleza–Brasília e o início da construção da

barragem de Boa Esperança, segundo informações obtidas no *site* do DNOCS (<http://www.dnocs.gov.br>).

- 1948: criação de dois órgão federais, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF);

- 1952: criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB);

- 1956: criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN);

- 1959: criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – é na atualidade uma autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, criada pela Lei Complementar nº 125, de 03/01/2007, com sede na cidade de Recife, estado de Pernambuco, vinculada ao Ministério da Integração Nacional. A missão institucional da Sudene é "promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional" (Fonte: <http://www.sudene.gov.br>).



Cabe ressaltar que o ano de criação de alguns destes órgãos citados coincidiu com períodos em que houve ocorrência de grandes secas. As principais estiagens ocorreram nos anos de 1900, 1915, 1931, 1932, 1951, 1952 e 1958.

Essa recorrência de projetos e de criação de órgãos voltados para a região prova que, de fato, o Nordeste brasileiro esteve no centro das atenções do Governo Federal, em boa parte dos séculos XIX e XX.

Acreditamos que toda a preocupação e esforços despendidos pelo governo não se manifestaram unicamente em função

dos problemas ambientais que as secas ocasionavam, mas também porque tiveram como pano de fundo três questões centrais, a saber:

1) a magnitude das tensões sociais ali existentes (fato este que colocava em risco a unidade nacional, motivo de preocupação constante para governos nacionalistas);

2) os problemas políticos latentes (que geravam a diminuição progressiva do poder dos coronéis que representavam, em último caso, o interesse dos governantes);

3) os problemas sociais que vinham junto dela. Aqui convém ressaltarmos a vulnerabilidade dos arranjos produtivos frente às estiagens (principalmente o cultivo de algodão, cana de açúcar e a agricultura de subsistência) e as formas de gerenciá-los. Estamos falando de uma região pouco desenvolvida economicamente, cujo principal sistema econômico era altamente instável, problema agravado por pouco conhecimento técnico e resistências à inovação. Além do mais, os poderes públicos usavam a situação para fins eleitoreiros, tornando a seca um agente intermediário para a “política de favores” existente.

A seguir, explicaremos melhor os nossos argumentos.

## **Região Nordeste: foco de tensões e problemas**

Este tópico tem como propósito fazer com que você reflita que o problema do NE no século XX foi, principalmente, uma “construção” política. Iniciaremos citando o episódio da “grande seca” de 1958. Este merece destaque, devido à ação estatal na região marcada por processos flagrantes de corrupção relacionada ao recebimento e utilização das verbas federais de ajuda. Foi neste período que ganhou notoriedade o termo “indústria da seca”. Além do mais, órgãos federais como DNER e DNOCS foram transformados em instrumentos políticos para as eleições daquele mesmo ano.

A eleição para governador de Pernambuco, no ano de 1958, foi significativa, pois representou, no nível regional, a queda da oligarquia agrária, que até então detinha inquestionavelmente o poder. No nível nacional, representou a derrota do partido governamental e do compromisso PSD/PTB/“coronéis”. Nesta ocasião, foi eleito Cid Sampaio, candidato que apresentou uma plataforma reformista com o apoio do Partido Comunista e das Ligas Camponesas.

Segundo Cohn (1976), nós podemos analisar este momento como sendo um “enclave populista dentro de um governo nacionalista”. Em outras palavras, era preocupante a falta de controle político sobre a região, não só pelo surgimento de líderes populistas, como também pela diminuição do poder do coronelismo e do clientelismo vigentes que, em última instância, representavam os interesses do Governo Central.

Para agravar o quadro de tensão política, é também na segunda metade da década de 1950 que surge um novo elemento no complexo de forças regional, as Ligas Camponesas, apresentadas pela burguesia como sendo de caráter revolucionário. A preocupação era, sobretudo, porque a América Latina estava se caracterizando, no período, como uma “área explosiva”, especialmente a partir da Revolução Socialista Cubana. Tanto é que as Ligas Camponesas ganharam repercussão internacional. Para Cohn (1976:85), “o grande perigo das Ligas para a situação vigente era não tanto as origens do movimento em si, mas a possibilidade que abriam para a incorporação de formulações ideológicas mais radicais”.



Através do filme *Cabra marcado para morrer*, documentário brasileiro de 1984, dirigido por Eduardo Coutinho, é possível perceber o imaginário existente que associava o Nordeste como uma região onde predominava a violência.

Em fevereiro de 1964, inicia-se a produção de *Cabra marcado para morrer*, que contaria a história política do líder da Liga Camponesa de Sapé (Paraíba), João Pedro Teixeira, assassinado em 1962. No entanto, com o golpe de 31 de março, as forças militares cercam a locação no engenho da Galileia e interrompem as filmagens. Dezesete anos depois, o diretor Eduardo Coutinho volta à região e reencontra a viúva de João Pedro, Elisabeth Teixeira – que até então vivia na clandestinidade –, e muitos dos outros camponeses que haviam atuado no filme antes brutalmente interrompido.



Francisco de Oliveira (1977) apresentou também o seu ponto de vista sobre os movimentos populares nordestinos. Para ele, as reivindicações destes grupos giravam em torno da aplicação rigorosa das leis de trabalho e das leis de propriedade. O movimento das Ligas Camponesas utilizava também o Código Civil para combater a propriedade, sobre o trabalho e o “cambão” (dia de trabalho gratuito que o trabalhador rural precisa conceder ao dono da terra). O autor esclarece que esses grupos mesmo sem terem fôlego suficiente para assumir o controle do poder econômico, mostravam a sua expressividade com relação ao controle político e na imposição de certa hegemonia cultural/ideológica ao nível das instituições da superestrutura. Foi no Nordeste, por exemplo, que surgiram os “movimentos de educação de base”, o processo de educação centrado na conscientização proposta por Paulo Freire e, por fim, foi nesta região que a Igreja Católica começou a tomar posição explícita em favor da reforma agrária. Esses episódios sinalizavam a necessidade de reformulação no caráter do Estado, já que promoviam a corrosão da hegemonia das classes dominantes locais, fato que dificultaria a expansão do capitalismo monopolista do Centro-Sul brasileiro.

Assim, a combinação dos acontecimentos de 1958 (seca, corrupção, eleição) instaura preocupações referentes à possibilidade de esta região se separar se desvincular, do restante do país, e isto sob a égide de um governo nacionalista, cuja tônica é exatamente a integração nacional. Nesse contexto, a criação de um órgão de Planejamento Regional no Nordeste (estamos nos referindo à Sudene), subordinado diretamente ao governo central, representará o resgate do controle político de uma região, apresentando-se assim como “fator de segurança nacional”. Podemos aqui enfatizar que nos documentos e análises sobre a região que deram origem à Sudene a ideia básica não tinha como pressuposto desenvolver o Nordeste para desenvolver o país, mas, sim, a necessidade de desenvolver o Nordeste para se construir uma “grande nação”, coesa e integrada (COHN, 1976, p. 109).



Para Celso Furtado (1986), idealizador e primeiro superintendente da Sudene, a criação deste órgão de planejamento regional tinha como um dos seus principais desafios saber lidar com uma realidade peculiar do Nordeste, extremamente marcada pela rigidez de suas estruturas. De um lado, os conservadores extremados, e de outro, os primeiros sintomas de contestação (desde meados da década de 1950, com a criação das Ligas Camponesas e o surgimento dos sindicatos rurais apoiados pela Igreja).

O papel da Igreja, neste contexto, foi o de pressionar o governo para que fossem tomadas medidas reformistas, inclusive que a reforma agrária se concretizasse no campo (sendo este justamente o ponto nevrálgico da Sudene: como promover desenvolvimento, modernização, diversificação da economia no Nordeste brasileiro, sem que isto implicasse realização da reforma agrária). Fato marcante foi o Encontro dos Bispos no Nordeste, realizado em 1956, em que o próprio presidente da República, Juscelino Kubitschek, esteve presente. Em seguida, o presidente assina 20 decretos em que se substanciam as providências executivas

derivadas das recomendações dos bispos. É a partir daí que se consolida a ideia de que a única solução para o problema nordestino é o desenvolvimento, já que a pobreza e a precarização do trabalho não são provenientes das secas, mas do subdesenvolvimento e da estrutura de produção agrária.

A posição da classe empresarial do Centro-Sul sobre esta questão era a de garantir a manutenção de sua posição enquanto a região mais desenvolvida do Brasil até aquele momento; ela até apoia a industrialização do Nordeste, desde que este impulso não seja dado com o auxílio de capitais estrangeiros, pois “(...) cabe ao empresariado paulista o merecimento de ‘assumir a dianteira’ de todo e qualquer movimento” (COHN, 1976, p. 102). Não se tratava, apenas, de desenvolver o país via modernização da estrutura econômica nordestina, dinamizando-a, mas também garantir que o dinamismo do Centro-Sul (região que compreende os estados do Sudeste e Sul brasileiros) fosse potencializado. Como dissemos anteriormente, os “vícios arcaicos” do NE eram vistos como entraves para a expansão do capitalismo monopolista do Centro-Sul.

As diferenças, em 1950, entre a região Nordeste e a Centro-Sul brasileiras eram tão expressivas que foram chamadas pelo sociólogo Jacques Lambert (1971) de “os dois Brasis”. Embora com uma história comum, as duas áreas preservaram, por distanciamento de interesses daqueles que as geriram e mesmo por gênese diferenciada, desequilíbrios que se não superados, reproduziriam a condição periférica do Brasil frente aos países desenvolvidos.

No século XIX, como aponta Celso Furtado, tínhamos no Brasil uma “constelação de sistemas econômicos”: ilhas, no Centro-Sul, de produção de café e, no Nordeste, de açúcar, conectadas por um frágil vínculo político e voltadas para a economia internacional. Apesar da aparente simetria de condições primárias, o desenvolvimento das regiões seguiu parâmetros distintos, resultando em realidades díspares.

Assim, podemos afirmar que o foco central proposto por Celso Furtado (superintendente da Sudene), e, em certa medida, a concentração dos esforços do Estado, foi o desenvolvimento do setor secundário, com o estímulo ou a intervenção direta para atrair investimentos industriais para a região Nordeste. Tal fato diminuiria, no longo prazo, tanto a dependência da importação de manufaturas de consumo e bens de capital do Centro-Sul (alteração dos signos da relação, pouco a pouco não mais mediada pela exploração) quanto o aumento, ou mesmo a formação, de um mercado consumidor forte com a aceleração do crescimento da massa industrial. O raciocínio apresentado era o de que, se houvesse um aumento da demanda por alimentos (como estava acontecendo graças à urbanização – mesmo que forçada pelas migrações) sem a distribuição da renda, a situação da miséria e da fome iriam se agravar. Porém, se estimulada a criação do formato industrial de produção, com pagamento de salário (fruto do emprego de mão de obra), haveria a criação de uma massa de salário, dando poder de compra para a aquisição de alimentos oferecidos no mercado, fortalecendo-o cada vez mais (criação do ciclo virtuoso de crescimento econômico) (FURTADO, 1960). O problema foi que os incentivos fiscais oferecidos ao empresariado para se instalar na região privilegiavam os grandes industriários da região Centro-Sul do país, não ocasionando, assim, melhoras significativas na qualidade de vida da população local.





## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 1

1. Os trechos da música abaixo ("Vozes da Seca", gravada em 1953, de autoria de Luiz Gonzaga e Zé Dantas), retratam, de forma poética, a atuação essencialmente assistencialista do Centro-Sul para com o Nordeste.

Seu doutô os nordestino têm muita gratidão  
Pelo auxílio dos sulista nessa seca do sertão  
Mas doutô uma esmola a um homem qui é são  
Ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão  
É por isso que pidimo proteção a vosmicê  
(...)  
Pois doutô dos vinte estado temos oito sem chovê  
Veja bem, quase a metade do Brasil tá sem cumê  
Dê serviço a nosso povo, encha os rio de barrage  
Dê cumida a preço bom, não esqueça a açudage  
Livre assim nós da ismola, que no fim dessa estiage  
Lhe pagamo inté os juru sem gastar nossa corage  
(...)  
Como vê nosso distino mercê tem nas vossa mãos.

Vimos nos primeiros tópicos desta aula um pouco da história da região nordestina brasileira no século XX. Nestes, podemos observar que o Nordeste foi representativo para o Governo Federal no fim do século XIX e em todo o século XX. Com base nos trechos da música e na discussão feita nesta aula, redija um pequeno texto que apresente os motivos pelos quais esta região mereceu tanta atenção.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Para esta atividade, você deverá buscar no texto argumentos significativos para demonstrar a preocupação do Governo Federal com a região. Assim, você deverá explorar trechos do texto que mostrem as tensões sociais existentes, tais como os movimentos ditos revolucionários, como o surgimento das Ligas Camponesas, ou mesmo a eleição de 1958. Nesses episódios nós podemos constatar que a “questão Nordeste” foi uma construção política, pois havia uma percepção de que os desequilíbrios regionais, os problemas sociais do Nordeste, poderiam levar a uma ruptura na unidade nacional (separação do Nordeste do restante do país). Tais ideias não eram compatíveis com as propostas dos governos nacionalistas e militares da época. Não podemos deixar de citar as grandes secas, pois os poderes públicos as usavam para fins eleitoreiros, assistencialistas, fazendo destas um agente intermediário para a “política de favores”.*

## **Turismo: a “tábua de salvação” da economia nordestina**

No desfecho dado ao item anterior, vimos que a opção pela industrialização no Nordeste foi uma das principais ações desenvolvidas pela Sudene para a região. Contudo, não foi apenas o incentivo fiscal dado para a potencialização do setor secundário a única política de desenvolvimento adotada para a região no século XX. Neste momento, iremos mostrar que a partir da década de 1960, a atividade do turismo aparece em cena, e sob um forte

discurso de “redentora” para os problemas que afligem o Nordeste. Assim, as características naturais da região, que em um primeiro momento foram apontadas como problema (a seca no interior da região), passam a ser encaradas como atrativo turístico para o desenvolvimento do turismo (as paisagens e a praia no litoral).

No trabalho de levantamento das primeiras políticas públicas de turismo no Brasil, efetuados por Cruz (2000), identificamos que a atividade ganha um certo *status* no país a partir de meados da década de 1960, com o Decreto 55/66. Neste, o turismo começa a ser reconhecido como “atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação” (CRUZ, 2000, p. 40), ou seja, o turismo começa a se tornar uma opção para o desenvolvimento econômico e social dos espaços geográficos. Isto foi demonstrado pelo sistema de incentivos fiscais e financeiros criados em prol do desenvolvimento do turismo nas regiões Norte e Nordeste, preferencialmente.

Em se tratando do Nordeste, Cruz (2000) nos mostra que duas grandes políticas públicas de turismo para a região foram significativas e representaram a importância dada a atividade ali. São elas: Política de Megaprojetos Turísticos e o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Nordeste – Prodetur/NE, e por isto servirão como ponto de debate nesta aula.

A primeira delas foi baseada no “modelo Cancún”, que consiste, basicamente, na urbanização turística de trechos pouco ou nada urbanizados da orla, com grande participação do poder público nas obras. Exemplos destes megaprojetos são: projeto Cabo Branco, em João Pessoa; projeto Costa Branca, ao sul de Pernambuco e norte de Alagoas; Linha Verde, litoral norte da Bahia; dentre outros.

Já o Prodetur foi iniciado, ao contrário dos megaprojetos no que tange à institucionalidade, com suporte legal institucional, através de uma portaria no ano de 1991. Em sua primeira fase (de 1991 a 2004), o Prodetur/NE compreendia os nove estados nordestinos, e na segunda, além dos estados nordestinos,

foi acrescida a região norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. O Prodetur/NE foi estruturado, em grande parte, com recursos externos (inicialmente, contou com 50% de recursos externos vindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o restante, em contrapartida, dos governos federal e estadual, investimentos iniciais da ordem de US\$ 800 milhões) e em caráter de complementaridade aos megaprojetos (CRUZ, 2000).

Seguindo o modelo econômico neoliberal proposto por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o BID, o Prodetur-NE é concebido voltando-se para o fortalecimento do turismo receptivo internacional, através de projetos de grande envergadura, tendo como modelo o exemplo mexicano e financiados por capitais transnacionais. O Programa é criado, então, em 29 de novembro de 1991 pela Portaria Conjunta 001, por iniciativa da Sudene e com apoio da Embratur. Gerado no governo Fernando Collor de Melo, começou a ser implantado no governo Itamar Franco, recebendo maior atenção apenas no governo Fernando Henrique Cardoso, dado o interesse do presidente e dos governadores na sua implementação (CABRAL, 2006).

O programa foi dividido em duas etapas: a primeira, o Prodetur-NE I, deu-se no período de 1996 a 1999. Foram investidos cerca de US\$ 670 milhões, sendo que 34% destes investimentos foram em aeroportos, 12% em transportes, 24% em saneamento básico, 5% em recuperação do patrimônio histórico, 4% em estruturação, capacitação e modernização, 3% em preservação e proteção ambiental e 18% dedicados a outros, itens, que não foram especificados. Como resultado, o Prodetur/NE I financiou cerca de 384 projetos. Já a segunda etapa, o Prodetur-NE II, surge para consolidar e complementar todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos polos onde houve investimentos do Prodetur/NE I. Para consecução desse objetivo, foram introduzidos novos conceitos e mecanismos ao Prodetur/NE II, tais como: polos de turismo; processo de planejamento setorial integrado e participativo; fortalecimento da capacidade municipal de planejamento e de gerenciamento ambiental, administrativo

e fiscal. O Prodetur-NE II foi dividido em duas fases: a primeira mobiliza recursos da ordem de US\$ 400 milhões, dos quais US\$ 240 milhões serão financiados com recursos do BID. Os recursos complementares – da ordem de US\$ 160 milhões – serão para compor a contrapartida local do programa, podendo incluir contribuições provenientes dos estados submutuários, dos municípios, do Ministério do Turismo, outros órgãos da União e outros coexecutores do programa (CABRAL, 2006).

Neste instante, lançaremos um olhar mais crítico sobre este programa. Uma observação mais atenta nos mostra que estamos lidando com uma política de turismo que, em certos momentos, preencheu a lacuna da ausência de uma política urbana, conforme argumentado por Cruz (2000). Isto porque o governo interveio na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território via implantação de infraestrutura básica (transporte, saneamento, energia), instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos em espaços considerados com vocação turística e definição para a expansão turística. Além do mais, “os recursos e investimentos destinados a esse programa foram concentradamente aplicados na construção e operacionalização dos aeroportos da região” (BENI, 2006, p. 27).

Para Cruz (2000), a pretensa “política urbana” desempenhada pelo Prodetur/NE merece severas críticas. Em primeiro lugar, porque a urbanização foi criada a partir de “enclaves”, “bolhas turísticas” ou “ilhas da fantasia”, tentando esconder uma realidade bem diferente, em que grande parte da população se encontra abaixo do nível de pobreza, sendo obrigada a conviver com carências na área de educação, saúde, saneamento básico, entre outras. Ao se constatar, mais uma vez, que, na maior parte dos núcleos turísticos criados artificialmente, existe nítida segregação socioespacial entre os residentes e a população temporária, conclui-se que, para a população carente, a oportunidade de poder se beneficiar economicamente da atividade turística é quase nula.

Cabe a nós ressaltarmos ainda que o Prodetur/NE privilegiou as cidades litorâneas, em especial capitais, contribuindo para a expansão do turismo de sol e mar, em detrimento do incentivo de outros segmentos de turismo voltados para municípios do interior e menos desenvolvidos, a exemplo do turismo sertanejo e do turismo rural (DELGADO, 2009). Pensando na capacidade dos benefícios econômicos da atividade e sua capacidade de alterar a qualidade de vida da população local, acreditamos que formas alternativas de turismo, como estas últimas citadas e o turismo de base comunitária, proporcionariam, com mais eficiência, que os benefícios originados do turismo se distribuíssem de forma mais justa entre a população. Em outras palavras, proporcionariam que a cadeia produtiva do turismo englobasse um número maior de atores, maximizando assim os efeitos multiplicadores da atividade.

Sobre isto, Cabral (2006, p. 6) escreveu que:

Outro discurso do PRODETUR/NE é que a criação de uma infraestrutura turística atrairia investimentos em outros serviços de suporte ao turismo para a localidade e gerariam, assim, impostos e tributos, o que acabaria por beneficiar a população local. Mas o que se observa na prática é que grandes redes hoteleiras acabam recebendo benefícios – isenção ou redução de impostos e doação de terrenos públicos – como condição para se instalarem nos municípios receptores. O que mais preocupa é que os lucros desses empreendimentos não beneficiam a localidade. Nem mesmo em relação à geração de empregos, onde muitas vezes, apenas na construção civil e nas obras de infraestrutura há a absorção da mão de obra local, ou seja, nas atividades indiretamente ligadas ao turismo. E quanto às atividades diretas, como nas funções que abrangem a hotelaria, quando existe um processo de capacitação e qualificação para a absorção da mão de obra local, esses postos de trabalho são reduzidíssimos.

Encontramos outras críticas com relação a estes programas na tese de doutorado de Freitas (2008). A autora nos diz que, se observarmos a lógica que perpassa a atuação do Prodetur

no decorrer de sua implantação, iremos notar que o programa trouxe transformações espaciais, culturais, econômicas e sociais significativas ao litoral nordestino. Tais mudanças são representadas por *impactos ambientais gravíssimos* (degradação de praias, mangues e dunas), especulação imobiliária, apropriação de terras de pequenos agrupamentos tradicionais remanescentes, conflitos de terra e privatização de espaços públicos.

Sobre os impactos ambientais e sociais decorrentes destes projetos, Cruz (2000) cita a criação do complexo turístico Via Costeira. Em primeiro lugar, a autora argumenta sobre a absorção de mão de obra externa, já que a população local não se encontrava qualificada para atender ao padrão exigido para operar a base turística projetada para a região (somente na fase de construção de infraestrutura, uma pequena parte da população foi alocada). Para ela, este estilo de desenvolvimento, portanto, não possibilita a integração técnica intrarregional e o fortalecimento das estruturas econômicas locais, o que seria contrário ao discurso do desenvolvimento regional constante nas propostas do Prodetur/NE. Contraditoriamente, o discurso associado ao turismo, enquanto atividade capaz de fomentar desenvolvimento, tem como argumento principal a geração de emprego e renda.

Além disto, a indução de novos investimentos em equipamentos e serviços turísticos é alcançada à custa de expressivos incentivos financeiros e fiscais concedidos pelo Estado aos investidores. Os incentivos minimizaram os riscos dos investimentos no setor e tornaram os negócios em turismo muito vantajosos. Como consequência, inicia-se a urbanização do território para o turismo, deixando na paisagem novas formas, trazendo novos fluxos e novas funções. No Nordeste, porém, este processo veio beneficiar muito mais aos interesses hegemônicos (leia-se dos grandes empresários capitalistas), privilegiando cadeias hoteleiras internacionais, poderosas construtoras e empreiteiros que, durante a crise da construção civil, migraram para o setor de turismo, do que propriamente os possíveis investidores locais, conforme observações realizadas por Freitas (2008).

Contudo, ainda tomando emprestadas considerações da tese de Freitas (2008), mesmo levando em conta todas as contradições colocadas anteriormente, a exclusão social gerada e o modelo equivocado de planejamento adotado, o Nordeste (entenda-se: as capitais) conseguiu alcançar notoriedade e hoje pode ser considerado destino turístico importante no Brasil. Entendemos que tal situação foi alcançada não somente em razão dos investimentos em equipamentos e serviços, mas também devido a um investimento massivo em promoção institucional do país no exterior, que conferiu à região uma imagem de “paraíso tropical”



## Atividade

**Atende aos Objetivos 2 e 3**

2. No texto desta aula, vimos a preocupação do Estado em desenvolver economicamente a região nordestina no século XX, tendo como carro-chefe desta política, a partir de 1950, a “industrialização”. Sabendo disto, redija um pequeno texto sobre o momento em que a atividade do turismo entra na pauta do governo, enquanto opção para o “desenvolvimento regional”. Cite, baseado no texto, características das duas principais políticas públicas de turismo para o Nordeste que representam esta opção política.

[illegible]



---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta resposta, você deverá citar que é no início da década de 1960 que a atividade do turismo aparece em cena, e sob um forte discurso de “redentora” para os problemas que afligem o Nordeste. Um dos primeiros marcos formais foi o decreto 55/66; nele o turismo começa a se tornar uma opção para o desenvolvimento econômico e social dos espaços geográficos. Como exemplo, você deverá citar a “Política de Megaprojetos Turísticos” e o “Programa de Ação para o Desenvolvimento do Nordeste – Prodetur/NE”. A primeira delas foi baseada no “modelo Cancún”, que consiste, basicamente, na urbanização turística de trechos pouco ou nada urbanizados da orla, com grande participação do poder público nas obras. Já o Prodetur foi iniciado com suporte legal institucional, através de uma portaria no ano de 1991. O Prodetur/NE foi estruturado, em grande parte, com recursos externos (inicialmente, contou com 50% de recursos externos vindos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o restante, em contrapartida, dos governos federal e estadual, investimentos iniciais da ordem de US\$ 800 milhões) e em caráter de complementaridade aos megaprojetos.*

Feita esta discussão, podemos observar que algumas políticas de desenvolvimento adotadas pelo Estado para tirar o Nordeste do “suposto atraso” em que a região se encontrava foram feitas desconsiderando reformas amplas no setor social, beneficiando o empresariado de outras regiões (e até países). E, mais especificamente no caso do turismo, deixando de lado aspectos importantes da atividade, como o da “autenticidade dos lugares”, quando o que se propõe é que se construa uma nova Cancún em trechos do litoral do Nordeste brasileiro, por exemplo.



## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Leia a matéria abaixo, publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, em 14 de setembro de 2005, que trata de um dos empreendimentos turísticos realizados com incentivos da “Política de Megaprojetos Turísticos”. Retire do texto argumentos da fala do diretor do polo que exemplifiquem as contradições existentes no programa, tratadas nesta aula.

### Via Costeira do RN tem sotaque ibérico

A Via Costeira começou a ser erguida há 20 anos. Idealizada para ser uma concentração de atividades voltadas ao turismo, foi edificada entre o Parque das Dunas e o mar. Hoje abriga nove hotéis e mais dois em construção, todos de padrão quatro ou cinco estrelas, totalizando 1.847 apartamentos com previsão de crescer para 2.693 apartamentos até o segundo semestre de 2006.

Há um grande crescimento de investimentos internacionais no local. Um dos hotéis que estão sendo construídos, o Grand Hotel Serhs, recebe capital espanhol. O total investido pelo grupo Serhs no empreendimento é de cerca de R\$ 100 milhões. Contará com 426 apartamentos e terá um teatro. Até a decoração do hotel sofreu forte influência catalã.

A rede hoteleira portuguesa Pestana também tem investimentos no local. Seu hotel de luxo tem 189 quartos, e a maioria dos hóspedes é européia. Em quase toda a cidade, principalmente no comércio e em restaurantes, há cartazes, panfletos e cardápios em inglês, italiano e até em línguas nórdicas. As cozinhas dos hotéis da Via Costeira servem pratos da cozinha internacional, além da culinária local. Efetivamente está ocorrendo uma nova invasão nessa terra que já foi invadida duas vezes no período colonial, sem contar os portugueses descobridores.

### **Sem mão-de-obra**

Na Via Costeira há um restaurante, uma cervejaria, um posto de gasolina e uma casa de shows. Também se hospeda no local a Escola de Turismo e Hotelaria Barreira Roxa, do Senac, que forma mão-de-obra para o setor.

Há dois anos foi criado o Pólo Turístico da Via Costeira, associação dos 11 hotéis que tem por objetivo conseguir novos investimentos para o complexo, divulgar o turismo em Natal e reivindicar melhorias para a região aos governos estadual e municipal.

Questionado se havia alguma preocupação com a influência da invasão de investimentos estrangeiros sobre a cultura local, o diretor do Pólo, Murilo Felinto de Carvalho, afirmou que 'capital não tem bandeira e que isso é melhor do que uma economia estagnada por falta de investimentos'.

Nesses dois anos, o turismo internacional cresceu e já é responsável por 30% da ocupação dos hotéis. Mas Natal ainda não tem mão-de-obra especializada para atender a demanda, por isso a importa de outros estados e envia pessoas para fazer especializações até em outros países.

Também está em fase de construção um campo de golfe, o primeiro no Rio Grande do Norte, no município de Ceará-Mirim, na praia de Muriú, 45km ao norte de Natal.

Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/turismo/noticias/ult338u5083.shtml>

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta atividade, você deve demonstrar que entendeu as críticas que fizemos sobre as políticas públicas de turismo adotadas na região. Assim, se, por exemplo, você apontar na fala do diretor que a mão de obra utilizada é exportada de outros lugares, você deverá argumentar que o fato de os empregos não serem distribuídos entre os autóctones simboliza que a proposta de levar desenvolvimento, através do turismo, não está sendo alcançada. Outros apontamentos que você poderá fazer e discutir, a partir do texto, são: privilégio dado ao capital estrangeiro para a exploração do território, quem desfruta destes espaços de lazer são turistas estrangeiros, impactos culturais (predomínio de línguas e culinárias estrangeiras na rotina dos empreendimentos, parece não levar em conta as relações existentes no entorno), dentre outros.*

### **Resumo**

Nesta aula, aprendemos sobre a história do Nordeste no século XX, vimos como as intervenções do Estado na região moldaram os contornos políticos, econômicos e sociais deste território. Na primeira parte, discutimos que os problemas ambientais da região, a seca principalmente, foram o motivo “de primeira ordem” que conduziria os planos e projetos para a região. Esta deveria sair do atraso econômico e das formas de produção e gerenciamento rudimentares em que se encontravam, pois simbolizavam atraso. Havia ainda a preocupação de esta região se separar do restante do país, pois ali existiam grupos sociais contestadores e “revolucionários” que deveriam ser combatidos para o “bem da nação”. Nesses termos, sob a tônica de um governo nacionalista desenvolvimentista, foi criada a Sudene, cujo carro-chefe foram os programas de incentivos fiscais para atrair industriais do Centro-Sul para a região.

Em seguida, vimos que, além da industrialização, o turismo entra na pauta governamental como opção de atividade capaz de levar desenvolvimento para a região a partir da década de 1960. Apresentamos então características do Prodetur/NE e da “Política de Megaprojetos Turísticos” (ou Programa Polos de Turismo), enquanto importante agente de transformação do território nordestino. Reconhecemos ainda o caráter, muitas vezes contraditório, das primeiras políticas públicas de turismo para a região em estudo.

### **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula, discutiremos a importância da existência de políticas públicas para o financiamento do turismo no Brasil. Daremos ênfase aos aspectos técnicos e conceituais do Prodetur fases 1 e 2.



# 10

## Políticas públicas de financiamento do turismo no Brasil

*Maria Angélica Maciel Costa*

### Meta da aula

Apresentar as políticas públicas de financiamento do turismo que já existiram no país, com ênfase na política atual: o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur).

### Objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 identificar a importância de uma política que possibilite o financiamento de obras voltadas à atividade turística;
- 2 citar características das principais políticas de financiamento do turismo que já existiram no país;
- 3 identificar as características, os objetivos e os trâmites burocráticos do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur).

## Introdução

Em aulas anteriores, insistimos no argumento de que o turismo é uma atividade essencialmente de “consumo” de espaços geográficos, onde estes, necessariamente, deverão ser modificados e adaptados para receber os turistas em seu território. Isto porque, quando os turistas estiverem desfrutando do seu tempo de lazer em um local fora do seu habitual, demandarão serviços e produtos diversos para que tudo aconteça de forma satisfatória em sua viagem. Tais demandas incluem desde infraestrutura de acesso até hospedagem, alimentação, informações turísticas, opções de lazer, atendimento médico, saneamento básico, dentre outros. Assim, a partir do momento em que uma localidade decide apostar e investir na atividade, enquanto uma das principais atividades econômicas da cidade, será preciso estruturar o território para receber o turista. Muitas vezes, essas etapas acontecem de forma simultânea, ou seja, “arruma-se a casa” enquanto os turistas ainda estão descobrindo a localidade. Neste caso, é a propaganda boca a boca que faz a demanda de visitantes aumentar gradativamente. Em outros casos, o turismo é definido, previamente, como uma opção de desenvolvimento para determinada região. A partir daí é que se iniciam os grandes investimentos financeiros para obras de infraestrutura antes de os turistas começarem a chegar, como foi o caso do Prodetur Nordeste em sua primeira fase. Em ambos os casos, independentemente do volume de recursos investidos e da imponência/velocidade com que as modificações se realizarão nos territórios, podemos observar que serão necessários tanto políticas públicas quanto o apoio financeiro do Estado para viabilizar o processo de desenvolvimento turístico de uma determinada localidade.

Nesta aula, iremos discutir e apresentar as principais políticas de financiamento para o turismo que existiram no Brasil. Daremos ênfase para o atual Prodetur Nacional.



## **As primeiras políticas de financiamento do turismo no Brasil**

Em um curso sobre políticas públicas de turismo, como este, não podemos deixar de discutir sobre os mecanismos de financiamento para o desenvolvimento do turismo. Isto porque, no contexto de uma política pública que propõe que o turismo seja um fator de desenvolvimento para a localidade contemplada, é estritamente necessário que os formuladores apontem quais serão as fontes de recursos disponíveis, bem como sua distribuição temporal e espacial, para o alcance dos objetivos traçados.

No primeiro momento desta aula, iremos traçar um histórico das políticas públicas para o financiamento do turismo no país. Para tanto, basearemos nossas análises principalmente no livro *Política de turismo e território*, de Rita Cruz (2000).

A autora conta que o primeiro diploma legal na história das políticas nacionais de turismo a definir os incentivos fiscais e financeiros a serem destinados ao turismo no Brasil ocorreu na segunda metade da década de 1960, através do Decreto-Lei nº 55. O artigo 19º desse decreto estabelece como recursos financeiros da Embratur, para financiar o desenvolvimento do turismo, a receita oriunda das contribuições de qualquer natureza (pública ou privada), os juros e amortizações dos financiamentos que realizasse ou de operações financeiras. Além destas fontes, havia também o “selo de turismo”. Este correspondeu a uma série especial de selos editados pelos Correios cujos recursos arrecadados (de 20 a 35%) destinavam-se à Embratur.

Neste momento, convém atentarmos para alguns artigos do Decreto-Lei 55/66 analisados por Cruz (2000), especificamente os de números 23 a 26. A partir de então, o Estado começa a sistematizar a sua intervenção no que tange ao desenvolvimento do turismo no Brasil. E o faz induzindo, buscando orientar o comportamento dos agentes no mercado ao criar estímulos para determinados tipos de empreendimentos (FERRAZ, 1992 apud CRUZ, 2000). Uma análise sobre o Decreto 66 nos mostra que

havia uma intenção explícita do governo de equiparar as atividades turísticas àquelas relativas à implantação e ao crescimento da indústria de base no país. Cabe aqui lembrarmos que estamos lidando com um período da história do Brasil no qual a prioridade do Estado era o desenvolvimento industrial da nação, contudo, “o turismo nunca foi, de fato, uma prioridade nacional” (CRUZ, 2000, p. 66).

Ainda sobre o Decreto-Lei 55/66, observamos que havia uma série de incentivos fiscais destinados a empreendimentos do setor turístico. Por exemplo, o artigo 24 diz que os hotéis em construção gozarão de isenção fiscal de todos os tributos federais, exceto os da Previdência Social, pelo prazo de 10 (dez) anos. Os artigos 25 e 26 explicitaram o modo de pleitear isenção de até 50% do Imposto de Renda, caso o dinheiro a ser pago fosse investido na construção, reforma ou melhoria de obras e serviços específicos do turismo.

Outros fundos de fomento à atividade turística foram criados a partir do Decreto-Lei 55/66. São eles:

a - *Fundo Geral de Turismo (Fungetur)*, criado a partir do Decreto-Lei 1.191 de 1971

O Fungetur foi concebido no contexto do plano econômico intitulado Metas e Bases para a Ação do Governo (primeiro plano econômico governamental a contemplar o setor de turismo de forma explícita), sob a presidência de Garrastazu Médici. Este foi um importante instrumento de fomento à expansão da infraestrutura turística nacional. Além de manter os incentivos concebidos no Decreto-Lei 55/66, garantia ainda a possibilidade de financiamento de até 75% do custo global do empreendimento.

Este fundo ainda vigora, e, segundo informações obtidas no *site* do Ministério do Turismo, ele visa fomentar e prover recursos para o financiamento de atividades turísticas, tais como obras para modernização, reforma e ampliação de empreendimentos. Destina-se ainda à aquisição de máquinas e equipamentos novos e serviços de finalidade ou de interesse do turismo nacional.

*b - Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset)*

Instituído em 1974, contemplava, além do turismo, os setores de pesca e reflorestamento.

Devemos ressaltar que os empreendimentos, para serem financiados por esses fundos, deveriam estar enquadrados em programas para o desenvolvimento do turismo em seus respectivos estados e municípios, bem como estar sob o gerenciamento da Embratur (BENI, 2006).

Paralelamente a estas políticas, havia outras legislações para incentivos fiscais no setor industrial, principalmente para a região Nordeste, que abria brechas para que empresários do setor de turismo se beneficiassem também, tais como o sistema 34/18.



O sistema 34/18 faz referência ao Artigo 34 da Lei nº 3.995 de 14/12/1961, que permitia a dedução do Imposto de Renda de pessoas jurídicas de recursos destinados a investimentos na região, e ao Artigo 18 da Lei n. 4.239 de 27/6/1963, que estendia esta dedução à aquisição de obrigações emitidas pela Sudene para ampliar os recursos do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (Fidene). Este fundo, cujas fontes envolviam também recursos orçamentários, era utilizado na subscrição pela Sudene de capital de empresas instaladas no Nordeste. Assim, o sistema 34/18 combinava incentivos fiscais (especialmente para a capitalização do Fidene) e financeiros (através da subscrição de capital pela Sudene). É conveniente enfatizar que o sistema 34/18 referia-se a operações de capital de risco, em que o incentivo concedido ao depositante deveria ser aplicado em investimento, com todos os riscos inerentes à iniciativa. As operações diferiam, portanto, das do chamado capital de empréstimo, nas quais se requeria reembolso fixo e obrigatório.

A criação dos incentivos do sistema 34/18 buscava atrair para o Nordeste o *know-how* ou a capacidade empresarial do Centro-Sul necessária para promover a industrialização da região (CAVALCANTI; MACEDO, 2003).

Podemos citar também outras legislações voltadas especificamente para o financiamento do turismo no Nordeste, tais como o Programa de Apoio ao Turismo Regional do Nordeste (Proatur), através do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Criado no final da década de 1980, o Proatur tem como objetivo o financiamento da implantação, ampliação e modernização de micro e pequenos empreendimentos do setor turístico. Foram incluídos neste programa hotéis, pousadas, *lodges*, *campings*, trilhas ecológicas, agências de turismo, empresas dedicadas ao apoio turístico e empreendimentos que promovam atividades de animação, alimentação e transporte turístico (CRUZ, 2000).



No *site* do Ministério do Turismo, você poderá encontrar informações sobre as atuais linhas de crédito disponíveis para o turismo. [http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/fomento\\_iniciativa\\_privada](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/fomento_iniciativa_privada)



## Atividade

### Atende ao Objetivo 1

1. Comente as principais características de cada uma das políticas públicas de financiamento do turismo apresentadas anteriormente.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Resposta Comentada**

*Nesta resposta, você deverá citar e comentar algumas características dos programas para financiamento mencionados na primeira parte da aula: Proatur, Decreto 55/66, Fungetur e Fiset.*

*O Proatur foi criado no final de década de 1980 e teve como objetivo o financiamento da implantação, ampliação e modernização de micro e pequenos empreendimentos do setor turístico no Nordeste.*

*O Fungetur ainda vigora e visa fomentar e prover recursos para o financiamento de atividades turísticas, tais como obras para modernização, reforma e ampliação de empreendimentos. Destina-se ainda à aquisição de máquinas e equipamentos novos e serviços de finalidade ou de interesse do turismo nacional.*

*O Decreto 55/66 foi o primeiro diploma legal na história das políticas nacionais de turismo a definir os incentivos fiscais e financeiros a serem destinados ao turismo (segunda metade da década de 1960).*

*O artigo 19 deste decreto estabelece como recursos financeiros da Embratur, para financiar o desenvolvimento do turismo, a receita oriunda das contribuições de qualquer natureza (pública ou privada), os juros e amortizações dos financiamentos que realizasse ou de operações financeiras. Além destas fontes, havia também o “selo de turismo”. Este correspondeu a uma série especial de selos editados pelos Correios cujos recursos arrecadados (de 20 a 35%) destinavam-se à Embratur. Uma análise sobre o Decreto 66 nos mostra que havia uma intenção explícita do governo de equiparar as atividades turísticas àquelas relativas à implantação e ao crescimento da indústria de base no país.*

*Já o Fiset, instituído em 1974, contemplava, além do turismo, os setores de pesca e reflorestamento.*

Consideramos que todas as políticas públicas citadas anteriormente for importante, cada uma dentro do seu contexto. Contudo, podemos afirmar que o Programa de Desenvolvimento do Turismo, o Prodetur, foi (e ainda é) o mais importante mecanismo de financiamento do turismo no Brasil, seja devido ao montante de recursos que possui, seja devido à sua abrangência no tempo e no espaço. Um indicador positivo do Prodetur foi o incremento do fluxo turístico para a região, que, de acordo com o Banco do Nordeste, viabilizou a região para a prática do turismo. Isto porque foi um programa de turismo por meio do qual se construíram estradas, foram instaladas comunicações, saneamento e outras ações que são o suporte para a atividade do turismo. Em razão de sua magnitude e complexidade, destinaremos os tópicos a seguir para a discussão deste programa.

## **O Prodetur: aspectos técnicos institucionais**

Para esta tarefa, de cunho mais descritivo e normativo do Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), lançaremos mão de informações obtidas junto a publicações institucionais do Ministério do Turismo, principalmente o “Relatório Operacional do Prodetur Nacional” e dados do Banco do Nordeste (BNB).

Segundo informações obtidas no *site* do BNB, o programa foi desenvolvido a partir de estudos encomendados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no começo da década de 1990, para se identificar as atividades econômicas que apresentariam vantagens competitivas na região Nordeste. A conclusão desses estudos identificou que uma das oportunidades mais viáveis para a região era o turismo, pelo fato de a região Nordeste apresentar recursos cênicos e culturais significativos, além de mão de obra em abundância e com custos relativamente baixos.

Cabe ressaltar que o Prodetur é composto por três momentos: o *Prodetur Nordeste I*, *Nordeste II* e *Nacional*.

O Prodetur Nordeste I foi criado no início da década de 1990, sob a gestão do presidente Fernando Collor de Melo. Este foi idealizado para ser extensivo a toda a área de jurisdição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), incluindo assim, além dos estados nordestinos, a região norte do estado de Minas Gerais. Assim, a sua área de atuação abrange totalmente os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia. E parcialmente os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, cuja área de atuação está restrita aos municípios constantes em uma tabela disponível no *site* da Sudene (<http://www.sudene.gov.br>).

Como discutimos na aula anterior, o Prodetur/NE foi fruto indireto das tentativas históricas de minimização das disparidades socioeconômicas existentes entre o Nordeste e as regiões mais ricas do país (CRUZ, 2000). Isto porque, no contexto de um Estado autoritário e desenvolvimentista da década de 1970, havia toda uma preocupação em levar desenvolvimento tanto para o Nordeste quanto para a Amazônia brasileira, as regiões mais pobres na época.

O Programa foi resultado da parceria entre o Banco do Nordeste do Brasil – BNB – e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, cujo objetivo geral era o de melhorar a qualidade de vida da população residente nas áreas de sua atuação.

Segundo informações obtidas no *site* do BNB ([http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/visao/gerados/prodetur\\_visao\\_geral.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/visao/gerados/prodetur_visao_geral.asp)), o Programa foi dividido em duas etapas. A primeira, o Prodetur/NE I, contemplou um montante de investimentos de US\$ 670 milhões, resultado da parceria entre o BNB e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e proveu significativas melhorias na infraestrutura turística da região. No total, o Prodetur/NE I financiou cerca de 384 projetos. No exercício de 2003, ocorreram desembolsos da ordem de US\$ 8,001 milhões. Em agosto de 2003, o BNB negociou com o BID a prorrogação do prazo para desembolso dos recursos para até 12 de dezembro de 2004.

A segunda etapa do programa, o Prodetur/NE II, teve como objetivo consolidar, completar e complementar todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos polos onde houve investimentos do Prodetur/NE I em benefício da população local, antes de sua expansão para novas áreas. Para a consecução desse objetivo, foram introduzidos novos conceitos e mecanismos ao Prodetur/NE II, tais como: polos de turismo; processo de planejamento setorial integrado e participativo; fortalecimento da capacidade municipal de planejamento e de gerenciamento ambiental, administrativo e fiscal.

O Prodetur/NE II também foi dividido em duas fases. A primeira, cujo Contrato de Empréstimo foi assinado entre o BNB e o BID em setembro de 2002, mobilizou recursos da ordem de US\$ 400 milhões, dos quais US\$ 240 milhões foram financiados com recursos do BID. Os recursos complementares, US\$ 160 milhões, para compor a contrapartida local do Programa, incluíram contribuições provenientes dos estados, dos municípios, do Ministério do Turismo, de outros órgãos da União e de outros co-executores do Programa.

Em 2003, foram intensificadas as negociações com os atores envolvidos no Prodetur (Banco do Nordeste – BNB –, Ministério do Turismo – MTur –, Secretaria de Assuntos Internacionais – Seain –, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e governos estaduais), revisando condições contratuais, dentre elas cláusulas impeditivas do imediato início da operacionalização do Programa, além de encargos financeiros da operação, possibilitando o encaminhamento de ações essenciais à operacionalização do Prodetur/NE II.

Atualmente, o Ministério do Turismo vem desenvolvendo uma Linha de Crédito Condicional (CCLIP) denominada Prodetur Nacional. Essa nova forma de financiamento para o fomento à atividade turística objetiva expandir o benefício do Prodetur NE I e II para as demais regiões do país, e agregando as lições aprendidas a partir da execução e preparação do Prodetur.



De acordo com Daniel Vieira, funcionário do Ministério do Turismo, uma das principais lições aprendidas é no sentido do planejamento turístico. Para o Prodetur Nacional pretende-se uma maior interação entre os instrumentos de planejamento e visão estratégica de mercado. Segundo ele, o papel do setor público no desenvolvimento da atividade turística é o seu fomento por meio do desenvolvimento de infraestrutura básica necessária, da abertura de linhas de crédito para o financiamento da iniciativa privada e outras atividades que se façam necessárias. As ações, no entanto, devem ser parte de um planejamento realizado a partir de uma sólida visão de mercado.

Para alcançar seus objetivos, o Prodetur Nacional apoiará o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico organizados em cinco componentes descritos a seguir:

- (i) Estratégia de Produto Turístico;
- (ii) Estratégia de Comercialização;
- (iii) Fortalecimento Institucional;
- (iv) Infraestrutura e Serviços Básicos;
- (v) Gestão Ambiental.

Cabe aqui acrescentar que todas as ações a serem desenvolvidas são selecionadas a partir de um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS –, elaborado de forma participativa junto ao *trade* turístico e à comunidade.



O PDITS é o instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica selecionada, que tem por objetivo principal orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis, no curto, médio e longo prazos, estabelecendo as bases para a definição de ações, as prioridades e a tomada de decisão.

Deve, portanto, constituir o instrumento técnico de gestão, coordenação e condução das decisões da política turística e de apoio ao setor privado, de modo a dirigir seus investimentos e melhorar a capacidade empresarial e o acesso ao mercado turístico.

Isto porque a atividade turística baseia-se principalmente em dois quesitos: atrativos naturais e atrativos culturais. A questão da sustentabilidade, mais do que um conceito, deve ser uma realidade para que a base da atividade não seja comprometida com seu desenvolvimento.

(Fonte: Palestra de funcionário do MTur, disponível em [http://www.cidades.ce.gov.br/categoria4/apresentacoes-2/3\\_palestrante\\_daniel\\_pires\\_vieira\\_prodetur\\_nacional.ppt](http://www.cidades.ce.gov.br/categoria4/apresentacoes-2/3_palestrante_daniel_pires_vieira_prodetur_nacional.ppt))

## Itens financiáveis pelo Prodetur Nacional

Para alcançar seu objetivo, o Prodetur Nacional apoiará o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico organizados em cinco componentes descritos a seguir.

Os projetos apresentados pelos mutuários elegíveis, no âmbito de suas Operações Individuais de Crédito, deverão incluir o financiamento de atividades pautadas pelo equilíbrio entre as ações de infraestrutura e os demais tipos de investimentos elegíveis.

### Componente I – Estratégia de Produto Turístico

Para o Ministério do Turismo (MTur), o produto turístico relaciona-se diretamente com a motivação em viajar a um destino. Tem como base os atrativos (naturais e culturais, tangíveis ou intangíveis) que originam o deslocamento do turista a um espaço geográfico determinado e inclui os equipamentos e serviços

necessários para satisfazer a motivação da viagem e possibilitar o consumo turístico. Os produtos turísticos definem a distinção e o caráter do destino. Por isso, é importante desenvolver uma estratégia coerente na qual se priorizem os produtos que melhor consolidem com maior eficiência a imagem de cada destino, gerando maior rentabilidade a curto, médio e longo prazo. Nesse contexto, as atividades deste componente se concentrarão nos investimentos relacionados com o planejamento, a recuperação e a valorização dos atrativos turísticos públicos necessários para promover, consolidar ou melhorar a competitividade dos destinos em modalidades ou tipos específicos de turismo. O componente também integrará as ações destinadas a alinhar os investimentos privados em segmentos ou nichos estratégicos, bem como aquelas destinadas a melhorar a competitividade dos empresários turísticos, por meio do aprimoramento da organização setorial, da qualidade dos serviços e do acesso a fatores produtivos.

Exemplos de itens financiáveis nesta componente relacionam-se com o planejamento estratégico e operacional dos destinos. São eles:

- a) elaboração de Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS);
- b) caracterização dos recursos e da oferta de áreas turísticas;
- c) valorização e gestão de atrativos turísticos e criação de novos produtos;
- d) adequação dos espaços públicos nos destinos;
- e) integração da oferta existente: formulação e implantação de itinerários e roteiros turísticos temáticos; geração de redes de museus e centros de interpretação, pontos de informação e assistência ao turista; sinalização turística e interpretativa, e outros;
- f) gestão de qualidade: fomento a programas e sistemas de gestão e selos de qualidade, e outros;

g) política de investimento turístico e de apoio ao setor privado;

h) capacitação e qualificação da mão de obra.

### **Componente II – Estratégia de Comercialização**

Este componente contemplará ações destinadas a fortalecer a imagem dos destinos turísticos e a garantir a eficiência e eficácia dos meios de comercialização escolhidos.

Este componente compreende o financiamento de estudos e aquisição de serviços para:

a. implantação de tecnologias avançadas de informação e comunicação para a comercialização de destinos e negócios turísticos;

b. criação de marcas (*branding*) para posicionamento de destinos;

c. planos de marketing estratégicos e operacionais;

d. estímulo à criação de plataformas público-privadas de promoção e comercialização;

e. formulação e produção de materiais (folhetos, cartilhas, catálogos, anúncios etc.) e eventos promocionais (seminários, feiras, campanhas, *workshops* etc.).

### **Componente III – Fortalecimento Institucional**

Este componente integrará ações orientadas a fortalecer a institucionalidade turística, por meio de mecanismos de gestão e coordenação em âmbito federal, estadual, local e do setor privado, e do apoio à gestão turística estadual e municipal (reestruturação de processos internos, equipamento, desenvolvimento de *software*, capacitação e assistência técnica). São exemplos deste item:

a. estabelecimento de mecanismos de gestão e coordenação interinstitucionais e público-privada no nível de destinos (*Destination Management Organizations*).

b. elaboração de propostas ou atualização de normas turísticas e definição de competências das autoridades de turismo nos diferentes níveis de governo;

c. desenvolvimento de contas-satélite em turismo (nacional, regionais, sistemas de estatísticas, sistemas de informação e observatórios turísticos);

d. levantamento de linhas-base de referência para os indicadores estratégicos;

e. sistemas de acompanhamento de programas e de políticas de investimento público no setor.

f. apoio às unidades de gestão turística nos níveis estadual e municipal (atividades de reengenharia de processos de gestão turística e ambiental; assistência técnica para administrar obras turísticas sob sua jurisdição; cursos de treinamento para capacitar profissionais nas áreas de planejamento, gestão e monitoramento da atividade turística, e sensibilização de comunidades locais sobre os benefícios e riscos da atividade turística);

g. consolidação de órgãos consultivos e de coordenação com o setor (conselhos de turismo, fóruns etc.).

#### **Componente IV – Infraestrutura e Serviços Básicos**

Este componente integrará todos os investimentos em infraestrutura e de serviços não vinculados diretamente a produtos turísticos, mas necessários para gerar acessibilidade ao destino e dentro dele (infraestrutura de acesso e transporte) e satisfazer as necessidades básicas do turista durante sua estada, em termos de água, saneamento, energia, telecomunicações, saúde e segurança. Como exemplo de ações passíveis de financiamento pelo Prodetur Nacional, citamos:

a. reabilitação e recuperação de estradas e rodovias de acesso;

b. construção de portos, atracadouros e estruturas afins;

c. melhoria/construção de terminais de passageiros (terrestres, marítimos ou fluviais);

d. construção e melhoria de aeroportos estaduais e municipais;

e. infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e saneamento básico;

f. sistemas de drenagem urbana.

g. sistemas de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, incluindo aterros sanitários;

h. segurança turística, serviços de atendimento médico (primeiros socorros), sistemas de evacuação frente a emergências.

#### **Componente V – Gestão Ambiental**

Este componente será dirigido à proteção dos recursos naturais e culturais, que constituem a base da atividade turística, além de prevenir e minimizar os impactos ambientais e sociais que os diversos investimentos turísticos possam gerar. Serão passíveis de financiamento as seguintes atividades:

a. elaboração de propostas de normas ambientais complementares relacionadas à atividade turística;

b. desenvolvimento e implantação de projetos de recuperação ambiental de áreas degradadas de uso turístico potencial;

c. avaliações ambientais estratégicas de áreas turísticas selecionadas;

d. estudos de capacidade de carga e de limites aceitáveis de alteração e levantamento de linhas-base de referência de indicadores ambientais;

e. sistemas de gestão ambiental para destinos e atividades turísticas;

f. estudos de impacto ambiental e social;

g. programas de sensibilização e gestão ambiental visando, entre outros aspectos: a conservação de recursos (água, energia), controle de ruídos; limpeza das praias e outros atrativos, reciclagem de resíduos;

h. zoneamento ambiental e implantação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

i. elaboração de estratégias ambientais para os destinos (ex.: Agenda 21);

j. cursos de capacitação de gestores turísticos para proteção e gestão ambiental.



## Atividade

---

### Atende ao Objetivo 3

2. Leia as notícias a seguir, publicadas no *site* do Ministério do Turismo, e identifique em quais componentes do Prodetur Nacional os financiamentos citados se encaixariam.

Matéria 1:

#### **Oportunidades de qualificação no Rio Grande do Norte**

Ministério do Turismo qualifica empresários e gestores do turismo do estado. Ação deverá beneficiar mais de 3.700 profissionais até junho de 2010.

O ministro Luiz Barretto participa nesta quarta-feira (23), em Natal (RN), de uma solenidade para a entrega de certificados do Curso de Capacitação Empresarial e Profissional do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR). O evento contará com a participação da governadora do estado, Wilma Maria de Faria, e do secretário estadual de turismo, Fernando Fernandes.

Os cursos beneficiaram 940 profissionais de empreendimentos turísticos dos municípios de Ceará Mirim, Extremoz, Maxaranguape, Nísia Floresta, Tibau do Sul e Touros, que fazem parte do Polo Costa das Dunas (RN). A qualificação foi composta por cursos de inglês, espanhol, italiano, informática, artesanato, empreendedorismo, gestão de qualidade, finanças e planos de negócios.

As capacitações começaram em julho de 2009 e seguirão até junho deste ano. Ao todo, mais de 3.700 pessoas devem participar. E quem estiver em busca de posicionamento profissional poderá participar também dos cursos de garçom, barman, administração hoteleira, recepcionista de hotel, cozinheiro, recreador, confeitoiro, organizador de eventos, orientador turístico, português, inglês, espanhol, italiano, informática, artesanato, qualidade no atendimento, relações humanas, manipulação segura de alimentos. O programa também é destinado a jovens com mais de 16 anos em situação de risco e exclusão social.

(Publicada em 23/3/2010 – disponível em [http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20100323-4.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20100323-4.html))

## Matéria 2:

### **Ações do MTur prevêm a requalificação de pontos turísticos de Fortaleza (CE)**

Ministro visita a capital cearense para celebrar contratos que fortalecerão o turismo local e anuncia programa para preparar o setor hoteleiro com foco na Copa de 2014.

O ministro do Turismo, Luiz Barretto, fica em Fortaleza (CE) até a quinta-feira (4), onde participa do lançamento do Programa de Apoio ao Turismo (Proatur) Copa. O programa é uma das medidas do governo federal para incentivar a construção, ampliação e reforma da rede hoteleira brasileira com foco na Copa do Mundo de 2014.

Ainda na quarta-feira (3), o ministro se encontra com a prefeita de Fortaleza, Luízianne Lins, para a assinatura de documentos referentes a contratos firmados entre a prefeitura e o Ministério do Turismo (MTur). Um deles tem o objetivo de requalificar a Praia de Iracema e prevê o repasse de R\$ 19,3 milhões. Outro contrato é para a reforma do Mercado Central, no valor de R\$ 975 mil. Também estão previstas a reforma da praça Dr. Moreira de Souza e dos canteiros centrais das avenidas Barão de Studart, Senador Virgílio Távora e Avenida Abolição.

Além disso, projetos que fazem parte do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) serão celebrados. Um deles vai elaborar estudos e a execução da urbanização da encosta do conjunto de Santa Tereza, cujo repasse do MTur será de R\$ 10 milhões. Outra ação prevê a urbanização da Praça 31 de Março e terá o repasse de R\$ 5,2 milhões (...).

(Publicada em 3/3/2010 – disponível em [http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20100303-2.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20100303-2.html))

---

---

---

---

---



## Resposta Comentada

*A matéria 1 contempla aspectos relacionados principalmente à Componente I, Estratégia de Produto Turístico, já que tratou dos esforços realizados pelo MTur para realizar a qualificação e capacitação de pessoas para lidarem com a atividade do turismo.*

*A matéria 2 também relaciona-se à componente Estratégias de Produto Turístico, mas por outros dois motivos:*

*a) ao mostrar parcerias sendo realizadas entre o poder público federal e municipal, demonstrando assim o apoio às unidades de gestão turística nos níveis estadual e municipal;*

*b) ao citar a construção, ampliação e reforma da rede hoteleira nordestina, com foco na Copa do Mundo de 2014, representando assim uma política de investimento turístico e de apoio ao setor privado.*

### Cofix

Significa Comissão de Financiamentos Externos, órgão colegiado do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela análise das cartas-consultas para a contratação de operações individuais de crédito externo por parte dos mutuários.

## Pré-requisitos para pleitear recursos do Produtor

Poderão qualificar-se como mutuários (para pleitear os recursos) os estados, municípios e entidades com personalidade jurídica própria que integram a administração turística pública nos âmbitos federal, estadual e municipal. Para participar do programa, os mutuários deverão cumprir os seguintes requisitos de elegibilidade:

a) contar com parecer favorável da **Cofix** para preparar uma proposta de projeto (Operação Individual), emitido após apresentação de **carta-consulta**.

### A carta-consulta

contém a proposta técnica inicial para a operação e o montante do financiamento requerido pelo mutuário no âmbito do Produtor Nacional. Segundo o MTur (BRASIL, 2008), a formação de uma “equipe de projeto”, com a indicação de um coordenador é a primeira estratégia recomendada pelo Produtor Nacional para elaboração da carta-consulta pelo mutuário. A equipe de projeto será responsável pelo processo de elaboração da carta-consulta e de seu respectivo Plano de Ação e de Investimentos, de modo participativo e com ampla integração com as áreas funcionais.

Considerando que a elaboração da carta-consulta é uma atividade típica de planejamento, a equipe de projeto deverá, como primeira tarefa, desenvolver um programa de trabalho para ser aprovado pela autoridade a que esteja vinculada.



Para a tramitação da carta-consulta, a equipe de projeto deve observar as instruções contidas no Manual de Financiamento Externo da Cofix, conforme consta no *site* do MTur ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)). O Ministério do Turismo disponibilizará apoio técnico para a elaboração das cartas consultas dos estados e municípios. Tal apoio poderá ser realizado por meio de visitas técnicas para orientação da equipe de projeto para a elaboração da carta-consulta ou por meio de consultas a serem realizadas pela equipe técnica via correio eletrônico ou telefone. A carta-consulta e seus anexos deverão ser enviados à Seain (Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável por coordenar o processo de negociação dos contratos de empréstimo entre o BID e os mutuários e por acompanhar a execução dos projetos financiados), na qualidade de Secretaria-Executiva da Cofix, acompanhada de ofício de encaminhamento do governador. Uma vez aprovada a carta-consulta, a Seain remete à representação cópia da recomendação favorável da Cofix (BRASIL, 2008).

- b) contar com a lei aprovada pelo Poder Legislativo competente no âmbito estadual ou no municipal (caso o mutuário seja um estado, município ou entidade municipal ou estadual);
- c) cumprir as condições para a contratação do empréstimo nos termos estabelecidos pela legislação brasileira;
- d) ter o plano de investimentos prioritário, integrante de um PDITS elaborado para a área, validado pelo Conselho Regional de Turismo, pelo MTur e com a “não objeção” do BID).



No PDITS devem constar, de modo geral, os seguintes itens:

- estudos de mercado (oferta e demanda);
- análise do quadro institucional e da realidade empresarial turística;
- diagnósticos estratégicos que sintetizem, de forma clara, as principais oportunidades e os desafios, tanto em termos de mercado (oferta e demanda) como de institucionalidade turística e competitividade empresarial;
- eventos de sensibilização e difusão dos objetivos dos PDITS, que deverão motivar a participação dos diferentes atores implicados no desenvolvimento turístico, tanto na fase de planejamento, como nas fases posteriores de execução e acompanhamento dos PDITS;
- estratégias de desenvolvimento turístico;
- atendimento de critérios socioambientais;
- um plano de ação e a priorização dos investimentos a serem realizados nos primeiros 18 (dezoito) meses de implantação do plano;
- um plano de financiamento, identificando-se as fontes de recursos e as respectivas fórmulas detalhadas, em função da tipologia de projetos e dos atores envolvidos na execução do plano;
- um sistema de acompanhamento das metas e dos respectivos indicadores.

e) ter implantada a respectiva Unidade de Coordenação do Projeto com a estrutura básica de pessoal para análise, supervisão e gestão financeira do Programa;

f) atender aos pré-requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

g) estar em dia com as obrigações relativas ao INSS, ao FGTS e à Receita Federal;

h) estar em situação regular no **Cadin** e no **Cadip**;

i) ter experiência prévia satisfatória, de no mínimo cinco anos, na execução de projetos de desenvolvimento turístico;

### **Cadin**

Cadastro Informativo de Créditos não quitados do setor público federal. É um cadastro que contém os nomes das pessoas físicas e jurídicas que: (i) sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta; ou (ii) estejam com a inscrição do CPF (Cadastro de Pessoas Físicas) suspensa ou cancelada; ou (iii) sejam declaradas inaptas perante o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CGC/CNPJ.

### **Cadip**

Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A – é uma sociedade de economia mista, supervisionada pela Secretaria da Fazenda, constituída sob a forma de sociedade anônima pelo estado do Rio Grande do Sul.

j) no caso de entidades que não contem com experiência prévia, a análise institucional deverá indicar que a entidade executora pode realizar uma atuação satisfatória nas áreas abordadas pela linha;

k) contar com demonstrações financeiras atualizadas e devidamente auditadas;

l) contar com mecanismos apropriados para o controle operacional, administrativo e financeiro de projetos turísticos já executados ou em fase de execução.

O BID financiará a mutuários elegíveis dentro da linha de crédito do Prodetur Nacional. O valor mínimo será de US\$ 30 milhões, e cada mutuário poderá apresentar mais de uma Operação Individual para financiamento. Os mutuários das respectivas Operações Individuais serão contratualmente responsáveis pela provisão de contrapartida. Entretanto, a mesma poderá incluir aportes do:

a. Governo federal, por meio do Ministério do Turismo, mediante convênio, conforme legislação vigente. Tais recursos serão repassados diretamente aos detentores da titularidade das ações, levando ainda em consideração o cumprimento das disposições legais, por parte desses órgãos ou entidades, para o recebimento de tais recursos;

b. estados, municípios e órgãos estaduais e municipais, obedecidas as respectivas legislações;

c. setor privado, quando corresponderem aos valores reconhecidos como tal, obedecidas as condições contratuais.

A partir do momento em que os mutuários tiverem as suas propostas aprovadas, eles serão responsáveis pela supervisão técnica e ambiental dos projetos executados. Deverão, ainda, preparar os relatórios de supervisão de obras e investimentos sob sua responsabilidade para consolidação e inclusão nos relatórios de progresso da execução da Operação Individual. O mutuário deverá obter do órgão estadual de meio ambiente o relatório de fiscalização ambiental realizada das obras selecionadas, para sua incorporação ao relatório de execução. Será também responsá-

vel pela supervisão da atuação dos órgãos coexecutores em todas as fases sob sua responsabilidade, no âmbito do Programa, determinando os ajustes requeridos no momento oportuno.

De posse destas informações, pode-se concluir que políticas públicas que proporcionem o financiamento são fundamentais para o bom funcionamento da cadeia produtiva do turismo. Nesta aula, de cunho mais descritivo das políticas existentes (diferentemente da aula anterior, que lançou um olhar mais crítico sobre o Prodetur NE) e trâmites burocráticos para acessar o Prodetur Nacional, foi possível traçarmos um histórico das políticas existentes e aprender sobre as principais etapas para o acesso aos recursos disponíveis deste programa. Ao menos no campo institucional e teórico, conclui-se que há interesse e recursos no nível federal do governo para o desenvolvimento do turismo em nível nacional.



## Atividade Final

---

### Atende aos Objetivos 1, 2 e 3

Leia a matéria a seguir e disserte sobre a importância de políticas públicas de financiamento do turismo, citando o papel dos mecanismos de incentivos ao turismo existente hoje, no âmbito do Ministério do Turismo.

#### Recursos para o Prodetur aumentam 48%

Em 2010, R\$ 400 milhões serão investidos para cobrir as contrapartidas de estados e municípios participantes do programa.

Segundo o Ministro Barretto, o Prodetur será importante na preparação do Brasil para a Copa do Mundo de 2014.

O Ministério do Turismo (MTur) deverá investir R\$ 400 milhões no Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) em 2010, o que representa um aumento de 48,14% em relação ao valor destinado em 2009. Os recursos são referentes à contrapartida de estados e municípios participantes do programa. O anúncio foi feito nesta terça-feira (01), pelo ministro do Turismo, Luiz Barretto, durante o V Encontro do Prodetur Nacional, em Brasília.

São quase US\$ 2 bilhões em investimentos: mais de US\$ 1 bilhão do BID, US\$ 600 milhões da Corporação Andina de Fomento (CAF) e uma contrapartida de R\$ 400 milhões sendo bancada integralmente pelo Ministério do Turismo, explica Barretto. Ou seja, aquilo que seria bancado pelos estados e municípios será feito pelo governo federal, explica Barretto.

O Prodetur Nacional é um programa do MTur destinado ao financiamento de obras de infraestrutura, qualificação profissional e apoio institucional para aprimoramento da gestão pública em todo o país. A iniciativa conta com recursos da ordem de US\$ 1,6 bilhão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF).

Até o momento, existem 14 estados e municípios com cartas consultas aprovadas pelo Prodetur. A contrapartida dos estados no financiamento equivale a 40% do valor total. No caso dos municípios, é de 50%. Em 2009, o MTur destinou R\$ 270 milhões para as contrapartidas.

#### COPA

De acordo com o ministro, o MTur também negocia com o BID e a CAF uma linha de crédito exclusiva para as cidades que sediarão os jogos da Copa do Mundo de 2014. "O Prodetur é um grande programa na área de infraestrutura, que melhora a acessibilidade, a sinalização turística, o saneamento, o patrimônio histórico, a balneabilidade das nossas praias, das nossas orlas. Eu tenho certeza que ele ajudará a preparar o Brasil para a Copa de 2014", disse. (Disponível em <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas-noticias/200911304.html>)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## **Comentário**

*Nesta resposta, você deve demonstrar que entendeu a importância de linhas de crédito, concedidas através de políticas públicas, para financiar obras e ações relacionadas a infraestrutura, serviços e produtos destinados direta e indiretamente com a atividade do turismo. Assim, você deve mencionar, dentre outras coisas, que um importante papel do setor público no desenvolvimento da atividade turística é o seu fomento por meio do desenvolvimento de infraestrutura básica necessária, bem como a abertura de linhas de crédito para o financiamento da iniciativa privada. Com base na reportagem, você poderá explorar a importância que o Prodetur terá no contexto dos preparativos para os megaeventos esportivos que acontecerão no Brasil em 2014 e em 2016.*

## **Resumo**

Nesta aula, aprendemos que para avançar no processo de planejamento do turismo é fundamental a existência de mecanismos de financiamento que viabilizem a execução das etapas necessárias. Isto porque, no contexto de uma política pública que propõem o turismo como fator de desenvolvimento para a localidade contemplada, é estritamente necessário que os formuladores apontem quais serão as fontes de recursos disponíveis, bem como sua distribuição temporal e espacial, para o alcance dos objetivos traçados.

Pensando sobre este raciocínio, levantamos as principais políticas públicas de financiamento do turismo que existiram no Brasil. Iniciamos pelo Decreto 55/66, passando pelo Fungetur, Fiset e Proatur. Em seguida, demos ênfase especial ao Programa de Desenvolvimento do Turismo, o Prodetur, e discutimos as três etapas pelas quais o programa passou, que são: Prodetur NE I, Prodetur NE II e Prodetur Nacional.

Por fim, apresentamos uma discussão das principais características do Prodetur Nacional no que tange aos seus objetivos, aos itens financiáveis, à forma de acesso aos recursos e aos pré-requisitos necessários para pleiteá-lo.

## **Informação sobre a próxima aula**

Na próxima aula, iremos discutir, de forma crítica e contextualizada, aspectos referentes ao Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur).



## **Políticas Públicas de Turismo**

# Referências

## Aula 1

---

ÁGORA. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%81gora>>. Acesso em: 12 maio 2010.

BENI, Mario. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília, c1986.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

FREITAS, Cláudia L. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

GASTAL, Susana; MARUTSCHKA, Moesch. *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph, 2007.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria: forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril, 1984. (Coleção Os Pensadores).

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa, Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

## Aula 2

---

BRASIL. Ministério do Turismo. *Diálogos do turismo: uma viagem de inclusão*. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil: diretrizes operacionais*. Brasília, DF, 2004.

CORRIOLANO, Luzia Neide. *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*. São Paulo: Annablume, 2006.

CORREIA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1986.

CRUZ, R. C. Turismo, produção do espaço e desenvolvimento desigual: para pensar a realidade brasileira. In: BARTHOLO, R. (Org.). *Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges de; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. v. 1.

FRATUCCI, Aguinaldo César. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, 2008.

FREITAS, Cláudia Lamounier. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 1988.

LISBOA, Severina Sarah. A importância dos conceitos da geografia para a aprendizagem de conteúdos geográficos escolares. *Ponto de Vista*, Florianópolis, v. 4, 2002.

PEARCE, Douglas. *Geografia do turismo, fluxos e regiões no mercado de viagens*. São Paulo: Aleph, 2003.

PELLICCIONE, André. Fórum social em Maricá impulsiona luta em defesa da restinga, *SINDSPREVRJ*, Marica, 30 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.sindsprevrj.org.br/jornal/secao.asp?area=24&entrada=261>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

### Aula 3

---

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. Programa de Regionalização do Turismo. *Roteiros do Brasil: ação municipal para a regionalização do turismo*. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Organograma*. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/organograma](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/organograma)>. Acesso em: 17 jun. 2010.

CRUZ, Rita de Cássia. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amália Inês Geraiges; ARROYO, Mônica; SILVEIRA, Maria Laura. *América Latina: cidade, campo e turismo*. São Paulo: CLACSO, 2006.

FREITAS, Cláudia Lamounier. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Turismo. *Informações administrativas*. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>>. Acesso em 17 jun 2010.

LUCCI, E. A.; BRANCO, A. L.; MENDONÇA, C. A formação do mundo atual: geopolítica e economia. In: LUCCHI, Elian Alabi; BRANCO, Anselmo Lazaro; MENDONÇA, Cláudio. *Geografia geral e do Brasil: ensino médio*. São Paulo: Saraiva, 2003.

SALVATI, Sergio Salazar (Org.) *Turismo responsável: manual para políticas públicas*. Brasília, DF: WWF. Brasil, 2004.

## Aula 4

---

Alfonso, Louise Prado. *EMBRATUR: Formadora de imagens da nação brasileira*. 2006. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

BARRETO, M. *Planejamento e organização em turismo*. Campinas: Papirus, 2002.

BECKER, Berta. *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: PNMA, 1995.

\_\_\_\_\_. Política e planejamento do turismo In: YÁZIGI, E. et al. *Turismo, espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 1995.

BENI, Mario. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

BRASIL. EMBRATUR. *Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas (1996-1999)*. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Embratur 40 anos*. Brasília, 2006.

CRUZ, Rita. *Política de turismo e território*. São Paulo, SP: Contexto, 2001.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

FREITAS, Cláudia L. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. 2008. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

GASTAL, Susana; MARUTSCHKA, Moesch. *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Dicionário da Língua Portuguesa*. São Paulo: Positivo, 2004.

RODRIGUES, A. B. (Org.). *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. Desafios para os estudiosos do turismo. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1996.

## Aula 5

---

ALFONSO, Louise Prado. *EMBRATUR: formadora de imagens da nação brasileira*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2006.

BARRETO, Margaritta. *Planejamento e organização em turismo*. Campinas: Papirus, 2002.

BENI, Mario. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

BECKER, Berta. *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: PNMA, 1995.

\_\_\_\_\_. Política e planejamento do turismo. In: YÁZIGI, E. et al. *Turismo, espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BRASIL. *Mensagem ao congresso nacional 1999: na abertura da 1. sessão legislativa ordinária da 51. Legislatura*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/99MENS5B.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS5B.HTM)>. Acesso em: 03 fev 2011.

CRUZ, Rita. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

EMBRATUR. *Política nacional de turismo: diretrizes e programas: 1996-1999*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. *Embratur 40 anos*. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades de 1996*. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. *Plano nacional de turismo de 1992*. Brasília, 1991.

FREITAS, Cláudia L. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no vale do jequitinhonha, em minas gerais*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo: as possibilidades das redes regionais de turismo*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008.

GASTAL, Susana; MARUTSCHKA, Moesch. *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph, 2007.

RODRIGUES, A. B. Desafios para os estudiosos do turismo. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec, 1998.

## Aula 6

---

BRASIL. *Mensagem ao congresso nacional 1999*: na abertura da 1. sessão legislativa ordinária da 51. Legislatura. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/99MENS5B.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS5B.HTM)>. Acesso em: 02 fev 2011.

BRUSADIN, Leandro Benedini. Estudo da avaliação do programa nacional de municipalização do turismo: PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Hospitalidade*, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 87-111, 2005.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Unesp, 2004.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Políticas de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

EMBRATUR. *Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos*. Gerência de programas nacionais: supervisão de projetos de descentralização. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades de 1996*. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Turismo*. diretrizes e programas: 1996-1999. Brasília: 1996.

FHC entrega “selo de ouro” para 22 municípios do Paraná *Informatur*: Turismo e negócios, ano 18, n 149. Disponível em: <<http://www.informatur.com.br/149/matcapa.htm>>, acesso em: 02 fev. 2011.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo*: as possibilidades das redes regionais de turismo. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2008.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

TURISMO de amparo atinge o topo da classificação da Embratur. Disponível em: <[http://www.amparo.sp.gov.br/noticias/agencia/2003/2003\\_mar/030331\\_topo-embratur.htm](http://www.amparo.sp.gov.br/noticias/agencia/2003/2003_mar/030331_topo-embratur.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2011.

## Aula 7

---

BRASIL. Ministério do Turismo. *Embratur 40 anos*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. Embratur. *Política Nacional de Turismo*: diretrizes e programas – 1996-1999. Brasília, mar. 1996.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2003-2007*. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/)> Acesso em 12 de janeiro de 2010.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo*: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo*: as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. Tese (Doutorado em Geografia)– Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

FREITAS, Cláudia L. *Turismo, política e planejamento*. estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. 2008. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, Rita. C. *Plano Nacional de Turismo*: uma análise crítica. Brasília, 2003. (Caderno Virtual de Turismo, n. 10.)

SANTOS, Altair Sancho Pivoto dos. *Turismo*: alternativa efetiva de inclusão social? uma reflexão sobre as políticas públicas de turismo no Brasil. Dissertação (Mestrado) – Programa Eicos – Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

## Aula 8

---

BRASIL, Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2007/2010*: uma viagem de inclusão. Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo*: roteiros do Brasil: formação de redes. Ministério do Turismo. Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo*: roteiros do Brasil: módulo operacional 3: institucionalização da instância de governança regional. Brasília, 2007c.

FRATUCCI, Aguinaldo Cesar. *A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo*:

as possibilidades das redes regionais de turismo. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

FREITAS, Cláudia L. *Turismo, política e planejamento* estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. 2008. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, Rita. C. Plano nacional de turismo: uma análise crítica. *Caderno Virtual de Turismo*, Rio de Janeiro, n. 10, 2003.

SANTOS, Altair Sancho Pivoto dos. *Turismo: alternativa efetiva de inclusão social? Uma reflexão sobre as políticas públicas de turismo no Brasil*. 2007. Dissertação (Mestrado)-Programa Eicos – Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 2007.

## Aula 9

---

BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

CABRAL, A. K. P. As políticas regionais de turismo e as ações do Prodetur/NE em João Pessoa. *Revista Global Tourism: Turismo e políticas públicas*. Maio 2006. Disponível em: <<http://www.periodicodeturismo.com.br/site/artigo/artigo.php?codigo=6&idioma=port>> Acesso em: 06 maio 2010.

COHN, A. *Crise regional e planejamento: o processo de criação da Sudene*. São Paulo: Perspectiva, 1976. Parte 2: O Nordeste como problema político-social, p. 57-110.

CRUZ, R. C. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2000. (Coleção Turismo).

DELGADO, A. K. C. As ações do Prodetur/NE I e suas implicações para o desenvolvimento da Paraíba com base no turismo. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 9, n. 3, 2009.

FREITAS, C. L. *Turismo, política e planejamento: estudo do circuito turístico do diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais*. 2008. Tese (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960. p. 7-39.

LAMBERT, J. *Os dois Brasis*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.



AMARAL, Sergio. *Recursos para o Prodetur aumentam 48%*. 30 nov. 2009. Ministério do Turismo. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/200911304.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/200911304.html)>. Acesso em: 26 maio 2010.

BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco do Nordeste. Avaliação do Prodetur I. Fortaleza, 2003. Disponível em: <<http://www.bancodonordeste.com.br/prodetur>>.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco do Nordeste. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/visao/gerados/prodetur\\_visao\\_geral.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/visao/gerados/prodetur_visao_geral.asp)>. Acesso em: 26 maio 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco do Nordeste. *Prodetur/NE-visão geral*: ampliando e modernizando a infra-estrutura turística do Nordeste. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/visao/gerados/prodetur\\_visao\\_geral.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/visao/gerados/prodetur_visao_geral.asp)>. Acesso em: 26 maio 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Sudene. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/site/index.php?idioma=ptbr>>. Acesso em: 26 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 26 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Fomento à iniciativa privada*. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/programas\\_acoes/fomento\\_iniciativa\\_privada](http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/fomento_iniciativa_privada)>. Acesso em: 26 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Oportunidades de qualificação no Rio Grande do Norte*: Ministério do Turismo qualifica empresário e gestores do turismo do estado. Ação deverá beneficiar mais de 3.700 profissionais até junho de 2010. 23 mar. 2010. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20100323-4.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20100323-4.html)>. Acesso em: 26 maio 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa nacional de desenvolvimento do turismo*: (BR-X1008): linha de crédito condicional – CCLIP: Prodetur Nacional: Regulamento operacional. Set. 2008. Versão final. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/downloads\\_regionalizacao\\_Regulamento\\_Operacional.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao_Regulamento_Operacional.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2010.

BRASIL. Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo. Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo. *Programa nacional de desenvolvimento do turismo*: Prodetur Nacional. Abr. 2009. Palestra. Disponível em: <[http://www.cidades.ce.gov.br/categoria4/apresentacoes-2/3\\_palestrante\\_daniel\\_pires\\_vieira\\_prodetur\\_nacional.ppt](http://www.cidades.ce.gov.br/categoria4/apresentacoes-2/3_palestrante_daniel_pires_vieira_prodetur_nacional.ppt)>. Acesso em: 26 maio 2010.

CAVALCANTE, R.; MACÊDO, W. *Incentivos fiscais, fundos e orçamento regionalizado: uma proposta para a nova Sudene*. Salvador: Desenbahia – Agência de Fomento do estado da Bahia, 2003. (Texto para Discussão).

CRUZ, R. C. *Política de turismo e território*. Contexto: São Paulo, 2000. (Turismo).



ISBN 978-85-7648-763-0



9 788576 487630



UENF  
Universidade Estadual  
do Norte Fluminense



Universidade  
Federal  
Fluminense



UFRRJ



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



SECRETARIA DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA



UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL

Ministério da  
Educação



PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA